

T.C.
BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

MALİ SAYDAMLIK: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELER UYGULAMASI

Mehmet Avcı

Zonguldak 2015

T.C.
BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Doktora Tezi

MALİ SAYDAMLIK: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELER UYGULAMASI

Hazırlayan

Mehmet Avcı

Tez Danışmanı

Prof.Dr. Muhlis Bağdigen

Bu çalışma, Bülent Ecevit Üniversitesi Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projeleri Komisyonu Başkanlığı tarafından BAP/2014-51032793-02 numaralı proje ile desteklenmiştir.

Zonguldak 2015

T.C.
BÜLENT ECEVİT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ONAYI

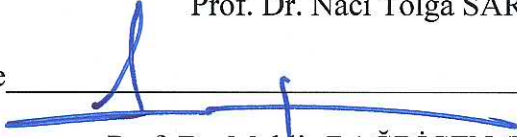
Enstitümüzün Maliye Anabilim Dalında 136382203001 numaralı Mehmet Avcı'nın hazırladığı "Mali Saydamlık: Türkiye'de Büyükşehir Belediyeler Uygulaması" konulu DOKTORA tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 26.01.2015 tarihinde saat 14:00'de yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezinin onayına OYBİRLİĞİYLE/OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

Başkan _____



Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ

Üye _____



Prof. Dr. Muhlis BAĞDİGEN (Danışman)

Üye _____



Prof. Dr. Habib YILDIZ

Üye _____



Doç.Dr. Gökhan DÖKMEN

Üye _____



Yrd.Doç.Dr. Deniz ŞÜKRÜOĞLU

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

09./02./2015.

Doç. Dr. Yasemin KÖSE
Enstitü Müdürü

ÖZET

Kurum : BEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
Tez Başlığı : Mali Saydamlık: Türkiye’de Büyükşehir Belediyeler Uygulaması
Tez Yazarı : Mehmet Avcı
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Muhlis BAĞDİGEN
Tez Türü, Yılı : Doktora Tezi, 2015
Sayfa Adedi : 258

Yerelleşme ve mali saydamlık, kamu yönetim anlayışında yaşanan dönüşüm ile birlikte ortaya çıkan iki önemli ilkedir. Yerelleşme kamu kaynaklarının yerinden yönetilmesini ifade ederken, mali saydamlık ise mali konulara ilişkin bilginin varlığı ve söz konusu bilginin ulaşılabilir olmasıdır. Dünya genelinde yerelleşmeye ilişkin önemli düzenlemelerin söz konusu olduğu gibi, son yıllarda Türkiye’de de yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak yerelleşmenin amacına ulaşmasında kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmamasından doğan sorunlar bulunmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler düzeyinde bir gelişmenin sağlanabilmesi için iyi yönetim ilkelerinden birisi olarak mali saydamlığın benimsenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler arasında hem kaynak kullanımı hem de kaynak elde etme bakımından büyükşehir belediyelerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında büyükşehir belediyelerinde mali saydamlık önem kazanan bir yönetim ilkesidir. Çalışmada Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlık düzeyi mali saydamlık endeksi ile araştırılmaktadır. Mali saydamlık düzeyinin ölçülmesinde uluslararası kuruluşların çalışmalarına ve mevzuata dayalı olarak mali saydamlık standartları belirlenmiştir. Bu bağlamda her bir büyükşehir belediyesine ilişkin mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur.

Mali saydamlık endeksi, alt ana endeksler olarak açık bütçe endeksi, belge içerik endeksi, internet sayfası endeksi ve bilgi talebi endeksinin ortalamasından hesaplanmıştır. Açık bütçe endeksi, büyükşehir belediyelerinin bütçe süreçlerinde saydamlığa ilişkin bütçe personeli ile yapılan yüz yüze anketlerden elde edilerek oluşturulmuştur. Belge içerik endeksi, temel mali belgelerin kapsamında saydamlık ile ilgili standartların araştırılması ile elde edilmiştir. İnternet sayfası endeksi, büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında saydamlık ile ilgili standartların araştırılmasıyla elde edilmiştir. Bilgi talebi endeksi ise bilgi

edinme hakkı çerçevesinde talep edilen mali bilgi ve buna belediyelerin davranış türleri ile hesaplanmıştır. Dört ana alt endeksin ortalaması ile mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur.

Araştırmanın bulgularına göre, 16 büyükşehir belediyesi için mali saydamlık endeksi genel olarak %46.2 ortalama sahiptir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin mali saydamlık düzeyi sınıfsal olarak orta düzeyde yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali Saydamlık, Yerelleşme, Büyükşehir Belediyeleri, Mali Saydamlık Endeksi.

ABSTRACT

Institution : Bülent Eceviy University, Institute of Social Sciences,
Department of Public Finance
Title : Fiscal Transparency: Metropolitan Municipalities Application
in Turkey
Author : Mehmet Avcı
Adviser : Prof. Dr. Muhlis BAĞDİGEN
Type of Thesis, Year : Ph.D. Thesis, 2015
Total Number of Pages : 258

Decentralization and fiscal transparency are important issues that are arisen with the changes in the understanding of public administration. Fiscal transparency refers to the availability and accessibility of information on fiscal issues while decentralization means the distribution of administrative and fiscal powers of central government among local authorities. In the world, there is a number of regulation efforts with regard to the decentralization. In recent years, it is also issue in Turkey to regulate local authorities toward decentralization. However, there are some problems arising from irrational usage of public resources in the achievement of the purposes of decentralization. In this context, in order to ensure an improvement at the level of local authorities it seems necessary to adopt fiscal transparency as one of the good governance principles. In terms of both usage and distribution of public resources, metropolitan municipalities have an important share amongst local governments in Turkey. Therefore, fiscal transparency in metropolitan municipalities seems as important element of public administration.

In this study, it is aimed to investigate the level of fiscal transparency of 16 metropolitan municipalities in Turkey by using the index technique. The index is based on international studies and on provisions of legal regulations directly or indirectly refer to fiscal transparency. In this context fiscal transparency index is constructed for each metropolitan municipality. The formulated fiscal transparency index calculated by applying to the average of four sub-main indexes created from budget practices (open budget index), documentary information (documentary index), broadcast of information via internet (internet page index) and legally requested information (requested information index).

Open budget index is created from the data that was conducted with face to face survey on officers at the metropolitan municipalities. Documentary index is created from the documentary information obtained from standard forms that must legally be available at

metropolitan municipalities. Internet page index is created from the information that was obtained from the official internet pages of each municipality. Documentary index is constructed from the information requested as a legal right is based the right to information act.

The findings from the data show that the level of fiscal transparency of 16 metropolitan municipalities has an average of 46.2 percent. With reference to this percent, the level of fiscal transparency for the metropolitan municipalities takes place in the medium transparency category.

Keywords: Fiscal Transparency, Decentralization, Metropolitan Municipalities, Fiscal Transparency Index.

ÖNSÖZ

Yerelleşme eğilimlerinin önem kazandığı günümüzde yerel yönetimlerin kamu kaynaklarının yönetiminde daha fazla rol ve sorumluluk ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Özellikle kamu kesimindeki asil vekil ilişkisinden kaynaklanan bilgi asimetrisinin muhtemel sonuçlarından birisi olarak gizli davranış ve özel çıkar elde etme çabası kamu kaynaklarının etkin kullanılması önünde ciddi bir sorundur. Bu bağlamda yerelleşmenin tam anlamıyla amacına ulaşabilmesi açısından mali saydamlık önemli bir araçtır. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimler arasında kaynak yönetimi bakımından daha yüksek payı bulunan büyükşehir belediyelerinde mali saydamlık düzeyinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Son yıllarda mali saydamlık üzerinde oldukça önemli adımların atıldığı görülmektedir. Ancak merkezi düzeyde yapılan bu araştırmaların yaygınlaşmasına rağmen yerel düzeyde çalışmaların kısıtlı olduğu görülmektedir. Bu çalışmanın yerel düzeyde mali saydamlığın önem kazanmasını sağlaması ve bu alanda başka çalışmalara ışık tutması öngörülmektedir. Çalışma sürecinde;

Yoğun idari görevlerine rağmen zamanını esirgmeden fikirlerini ve katkılarını sunan ve kendisinden insani, ahlaki ve akademik anlamda birçok şey öğrendiğim danışman Hocam; Sayın Prof.Dr. Muhlis BAĞDİGEN’e;

Çalışma sürecinde tez izleme komisyonunda yer alan ve değerli fikirleriyle destek sağlayan Hocalarım; Sayın Prof.Dr. Naci Tolga SARUÇ ve Sayın Yrd. Doç.Dr. Deniz ŞÜKRÜOĞLU’na;

Fikirleriyle destek sağlayan kıymetli arkadaşım/Hocam Sayın Yrd.Doç.Dr. Erdoğan TEYYARE’ye ve Sayın Arş.Gör Mehmet YOLCU’ya;

Bugünlere gelmemde hiçbir zaman desteğini esirgemeyen Babam Lütfü AVCI ve Annem Emine AVCI’ya ve

Manevi anlamda desteğini esirgemeyen Eşim Arş. Gör. Gizem MUKİYEN AVCI’ya ve benim için her zaman moral olan kızım Sare AVCI’ya;

Teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	iii
ABSTRACT	V
ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xv
KISALTMALAR LİSTESİ	xvi
GİRİŞ	1
1. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK	5
1.1. Saydamlık, Gelişimi, Yönü, Türleri ve Optimal Saydamlık Düzeyi	5
1.1.1. Kavramsal Olarak Saydamlık ve Saydamlığın Gelişimi	5
1.1.2. Saydamlığın Yönü ve Türleri	11
1.1.2.1. Olay ve Süreç Saydamlığı.....	12
1.1.2.2. Geriye Dönük ve Gerçek Zaman Saydamlığı	13
1.1.2.3. Nominal ve Efektif Saydamlık	14
1.1.3. Saydamlığın Sınırı ve Optimal Saydamlık Düzeyi	15
1.2. Kamu Kesiminde Saydamlık	20
1.2.1. Kamu Yönetiminin Yapısı ve Saydamlık.....	20
1.2.2. Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşüm	26
1.3. Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık	30
1.3.1. Mali Saydamlığın Tanımı.....	30
1.3.2. Mali Saydamlığın Önemi	31
1.3.3. Kamu Kesiminde Mali Saydamlığın Gelişmesinde Etkili Olan Faktörler	35

1.3.3.1. Politik Dönüşüm ve Mali Saydamlık.....	35
1.3.3.2. İktisadi-Mali Krizler ve Mali Saydamlık.....	36
1.3.3.3. Yolsuzluklar ve Mali Saydamlık	37
1.3.3.4. Dışsal Faktörler ve Mali Saydamlık	39
1.3.3.4.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Mali Saydamlık.....	40
1.3.3.4.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Mali Saydamlık.....	43
1.3.3.4.3. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ve Mali Saydamlık	44
1.4. Mali Yerelleşme Bağlamında Mali Saydamlık.....	46
1.4.1. Yerel Yönetimlerin Var Oluş Gerekçesi ve Önemi.....	46
1.4.2. Mali Yerelleşme	50
1.4.2.1. İdareler Arasında Harcama Sorumluluğunun Paylaşılması	50
1.4.2.2. İdareler Arasında Gelir Sorumluluğunun Paylaşılması	52
1.4.2.3. İdareler Arası Mali Transferler	55
1.4.2.4. Borçlanma.....	57
1.4.3. Mali Yerelleşmenin Amacına Ulaşmasında Çözüm Önerisi Olarak Mali Saydamlık	59
2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER, MALİ YÖNETİM VE SAYDAMLIK	63
2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel ve Niceliksel Gelişimi.....	63
2.1.1. Belediyelerin Gelişimi.....	64
2.1.2. İl Özel İdarelerin Gelişimi.....	66
2.1.3. Köylerin Gelişimi	68
2.1.4. Yerel Yönetimlerin Niceliksel Gelişimi.....	69
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma.....	73
2.2.1. Yeniden Yapılanmaya Yönelik İdari ve Mali Sorunlar.....	73
2.2.1.1. İdari Sorunlar ve Yeniden Yapılanma	76
2.2.1.1.1. Merkeziyetçilik Sorunu.....	77
2.2.1.1.2. İdari Kapasitenin Yetersizliği Sorunu.....	79

2.2.1.1.3. İnsan Kaynakları Sorunu.....	80
2.2.1.2. Mali Sorunlar ve Yeniden Yapılanma	82
2.2.1.2.1. Kaynak Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar.....	84
2.2.1.2.1.1. Optimum Hizmet Alanı ve Nüfus Büyüklüğü Sorunu.....	84
2.2.1.2.1.2. Bölüşüm Sorunu	89
2.2.1.2.1.3. Öz Gelir Oluşturma Kapasitesi Sorunu	96
2.2.1.2.2. Kaynakların Rasyonel Kullanılmamasından Kaynaklanan Sorunlar	98
2.2.1.2.2.1. Modern Yönetim Tekniklerinin Zayıf Olması.....	99
2.2.1.2.2.2. Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Zayıf Olması	101
2.2.1.2.2.3. Karar Alma Süreçlerinde Katılımcılığın Sağlanamaması Sorunu	103
2.3. Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında Belediyelerde Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Uygulamalar	104
2.3.1. Belediyelerde Stratejik Plan	107
2.3.2. Belediyelerde Performans Programı	109
2.3.3. Belediyelerde Performans Esaslı Bütçe Sistemi	111
2.3.4. Belediyelerde Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	112
2.3.5. Belediyelerde Faaliyet Raporu	115
2.3.6. Belediyelerde Tahakkuk Esaslı Bütçe Sistemi	116
2.3.7. Belediyelerde Mali İstatistikler ve Mali Raporlama	118
2.3.8. Belediyelerde Denetim	122
2.3.9. Belediyelerde Katılımcılık	125
3. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE MALİ SAYDAMLIK	130
3.1. Mali Saydamlığa İlişkin Ampirik Literatür	130
3.1.1. Ülkeler Düzeyindeki Ampirik Çalışmalar.....	130
3.1.2. Yerel Düzeydeki Ampirik Çalışmalar	139

3.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık	145
3.2.1. Araştırmanın Metodolojisi	145
3.2.1.1. Araştırmanın Gerekçesi	146
3.2.1.2. Araştırmanın Amacı.....	147
3.2.1.3. Araştırmanın Kapsamı.....	148
3.2.1.4. Araştırmanın Kısıtları	149
3.2.1.5. Araştırmanın Yöntemi	149
3.2.1.5.1. Mali Saydamlık Endeksinin Oluşturulma Süreci.....	150
3.2.1.5.1.1. Açık Bütçe Endeksi	153
3.2.1.5.1.2. Belge İçerik Endeksi	155
3.2.1.5.1.3. İnternet Sayfası Endeksi	157
3.2.1.5.1.4. Bilgi Talebi Endeksi	160
3.2.2. Araştırmanın Bulguları.....	162
3.2.2.1. Mali Saydamlık Endeksi ve Alt Endekslere İlişkin Bulgular	163
3.2.2.1.1. Açık Bütçe Endeksine (ABE) İlişkin Bulgular	163
3.2.2.1.2. Belge İçerik Endeksine (BİE) İlişkin Bulgular	168
3.2.2.1.3. İnternet Sayfası Endeksine (İSE) İlişkin Bulgular.....	179
3.2.2.1.4. Bilgi Talebi Endeksine (BTE) İlişkin Bulgular	192
3.2.2.1.5. Mali Saydamlık Endeksine (MSE) İlişkin Bulgular	197
SONUÇ VE ÖNERİLER	207
KAYNAKÇA.....	218
EKLER	234

TABLolar LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1: Kamuoyuna Duyurulması Gereken Belgeler	45
Tablo 2.1: Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı.....	70
Tablo 2.2: Türlerine Göre Belediye Sayıları	72
Tablo 2.3: Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler	75
Tablo 2.4: 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler	87
Tablo 2.5: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı	88
Tablo 2.6: Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi ve Borçlanma (Bin TL).....	91
Tablo 2.7: Belediyeler Bütçe Dengesi ve Borçlanma (Bin TL)	92
Tablo 2.8: Türlerine Göre Belediyeler Bütçe Dengesi (Bin TL).....	92
Tablo 2.9: Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Dağılımı.....	94
Tablo 2.10: Belediyelerde Yayınlanma Sıklığına Göre Mali Rapor ve Tablolar.....	121
Tablo 3.1. Ülkeler Düzeyinde Yapılan Ampirik Çalışmalar.....	136
Tablo 3.2. Yerel Düzeyde Yapılan Ampirik Çalışmalar	143
Tablo 3.3: Araştırma Kapsamında Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri.....	148
Tablo 3.4: Araştırmanın Alt Unsurları ve Veri Elde Etme Teknikleri.....	150
Tablo 3.5: Mali Saydamlık Endeksinin Yapısı	150
Tablo 3.6: Mali Saydamlık Düzeyinin Sınıf Aralığı	151
Tablo 3.7: Mali Saydamlık Endeksinin Yapısı ve Bileşenleri	152
Tablo 3.8: ABE ve Alt Bileşenleri Hesaplama Yöntemi.....	154
Tablo 3.9: BİE ve Alt Bileşenleri Hesaplama Yöntemi	156
Tablo 3.10: İSE ve Alt Bileşenler Hesaplama Yöntemi.....	158
Tablo 3.11: Büyükşehir Belediyelerinin Bilgi Talebi Karşısında Davranışı.....	161
Tablo 3.12: Büyükşehir Belediyelerinin Bilgi Talebine Karşı Davranış Şekilleri...	161

Tablo 3.13: Büyükşehir Belediyelerini Simgeleyen Kodlar	162
Tablo 3.14: Büyükşehir Belediyelerinde ABE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler	163
Tablo 3.15: Büyükşehir Belediyelerinde BİE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler	169
Tablo 3.16: BİE ₁ Standartlar ve Sıklık Değeri	172
Tablo 3.17: BİE ₂ Standartlar ve Sıklık Değeri	175
Tablo 3.18: BİE ₃ Standartlar ve Sıklık Değeri	178
Tablo 3.19: Büyükşehir Belediyelerinde İSE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler	180
Tablo 3.20: İSE ₁ Standartlar ve Sıklık Değeri	182
Tablo 3.21: İSE ₂ Standartlar ve Sıklık Değeri	185
Tablo 3.22: İSE ₃ Standartlar ve Sıklık Değeri	187
Tablo 3.23: İSE ₄ Standartlar ve Sıklık Değeri	188
Tablo 3.24: İSE ₅ Standartlar ve Sıklık Değeri	191
Tablo 3.25: İSE ₆ Standartlar ve Sıklık Değeri	192
Tablo 3.26: Büyükşehir Belediyelerinde BTE Değerleri	193
Tablo 3.27: Bilgi Talebi Karşısında Davranışlar ve Sıklık Değeri	195
Tablo 3.28: BTE Değerinin Elde Edilmesinde Aşamalar	197
Tablo 3.29: Büyükşehir Belediyelerinde MSE ve Alt Ana Endeks Değerleri	198
Tablo 3.30: MSE'ye İlişkin Özet Bilgi	200
Tablo 3.31: MSE'yi Oluşturan Endekslere İlişkin Özet Bilgi	201
Tablo 3.32: Mali Saydamlık Düzeyine Göre Büyükşehir Belediyeleri	202
Tablo 3.33: Farklı Hesaplama Teknikleriyle MSE Değerleri	204

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1: Saydamlığın Gelişimi.....	9
Şekil 1.2: Saydamlığın Yönü.....	11
Şekil 1.3: Olay ve Süreç Saydamlığı.....	12
Şekil 1.4: Gerçek Zaman ve Geriye Dönük Saydamlık İle Hesap Verilebilirlik	14
Şekil 1.5: Nominal ve Efektif Saydamlık.....	15
Şekil 1.6: Optimal Saydamlık Düzeyi	17
Şekil 1.7: Optimal Saydamlık Düzeyi ve Etkinlik	18
Şekil 1.8: Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi	21
Şekil 1.9: Asimetrik Bilginin Sebep Olduğu Sorunlar	23
Şekil 1.10: IMF Yeni Mali Saydamlık Kodunun Yapısı.....	42
Şekil 1.11: Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Derecesi	54
Şekil 1.12: Yerel Yönetimler İçin Dış Finansman Kaynakları	58
Şekil 2.1: Yerel Yönetimlerde İdari Sorunlar	77
Şekil 2.2: Yerel Yönetimlerde Mali Sorunlar	83

GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa

Grafik 2.1: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları	71
Grafik 2.2: Belediyelerin Gelir, Gider, Bütçe Dengesi ve Borç Gelişimi.....	93
Grafik 3.1: Ortalamaya Göre Açık Bütçe Endeksi (ABE) Değerleri	164
Grafik 3.2: Ortalamaya Göre Bütçe Hazırlık Süreci (ABE ₁) Değerleri	165
Grafik 3.3: Ortalamaya Göre Bütçe Görüşme ve Onaylama Süreci (ABE ₂) Değerleri	166
Grafik 3.4: Ortalamaya Göre Bütçe Uygulama ve İzleme Süreci (ABE ₃)Değerleri	166
Grafik 3.5: Ortalamaya Göre Belge İçerik Endeksi (BİE) Değerleri	170
Grafik 3.6: Ortalamaya Göre Bütçe İçerik Endeksi (BİE ₁) Değerleri.....	171
Grafik 3.7: Ortalamaya Göre Ara Rapor İçerik Endeksi (BİE ₂) Değerleri	174
Grafik 3.8: Ortalamaya Göre Faaliyet Raporu İçerik Endeksi (BİE ₃) Değerleri	177
Grafik 3.9: Ortalamaya Göre İnternet Sayfası Endeksi (İSE) Değerleri	181
Grafik 3.10: Ortalamaya Göre Mali Belgeler Endeksi (İSE ₁) Değerleri.....	182
Grafik 3.11: Ortalamaya Göre Meclis, Encümen ve Komisyona Ait Bilgi Endeksi (İSE ₂) Değerleri	184
Grafik 3.12: Ortalamaya Göre Mevzuat Endeksi (İSE ₃) Değerleri.....	186
Grafik 3.13: Ortalamaya Göre Diğer Bilgi Endeksi (İSE ₄) Değerleri.....	188
Grafik 3.14: Ortalamaya Göre Kurumsal Bilgi Endeksi (İSE ₅) Değerleri	190
Grafik 3.15: Ortalamaya Göre Rol ve Sorumluluklar Endeksi (İSE ₆) Değerleri	191
Grafik 3.16: Ortalamaya Göre Bilgi Talebi Endeksi (BTE) Değerleri	194
Grafik 3.17: Ortalamaya Göre Mali Saydamlık Endeksi (MSE) Değerleri	199

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABE	Açık Bütçe Endeksi
ABE ₁	Bütçe Hazırlık Süreci Endeksi
ABE ₂	Bütçe Görüşme ve Onaylama Süreci Endeksi
ABE ₃	Bütçe Uygulama ve İzleme Süreci Endeksi
BİE	Belge İçerik Endeksi
BİE ₁	Bütçe İçerik Endeksi
BİE ₂	Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu İçerik Endeksi
BİE ₃	Faaliyet Raporu İçerik Endeksi
BM	Birleşmiş Milletler
BTE	Bilgi Talebi Endeksi
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IBP	Uluslararası Bütçe Ortaklığı
IMF	Uluslararası Para Fonu
İSE	İnternet Sayfası Endeksi
İSE ₁	Mali Belgeler Endeksi
İSE ₂	Encümen, Meclis ve Komisyona İlişkin Bilgi Endeksi
İSE ₃	Mevuat Endeksi
İSE ₄	Diğer Bilgi Endeksi
İSE ₅	Kurumsal Bilgi Endeksi
İSE ₆	Rol ve Sorumluluk Endeksi
KMYKK	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
MSE	Mali Saydamlık Endeksi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ROSCs	Mali Saydamlık Standart ve Tüzüklerin Gözetim Raporları

GİRİŞ

Kamu kesiminde *yeni kamu yönetimi* modeli adı altında yaşanan dönüşüm daha saydam ülke yönetimlerinin ortaya çıkmasını amaçlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve onun yönetim araçlarının değişen dünya düzenine ayak uyduramaması üzerine yenilenen iktisadi paradigmanın da etkisiyle alternatif kamu yönetim biçimleri ortaya koyulmuştur. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin iyi yönetilmemesi üzerine etkinlik, verimlilik ve performans gibi yeni kavramların kamu kesiminde uygulanabilirliğini sağlamak üzere iyi yönetim ilkelerini önermektedir. Bu yönetim ilkelerinin en önemlilerinden birisi de mali saydamlık olarak görülmektedir. Öte yandan yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında önem kazanan bir diğer önemli ilke ise yerelleşmedir. Yerelleşme, kamu kaynaklarının yerinden yönetiminin esas alındığı bir ilke olarak son yıllarda ülkelerin özellikle kamu kesimine etkinliği sağlamak üzere idari yönetim sistemlerindeki reformların önemli bir yerini meşgul etmektedir.

Saydamlık, herhangi bir konuda bilginin var olması ve paydaşların bu bilgiye ulaşabilir olmasını ifade etmektedir. Saydamlığın farklı boyutları olup, bunlarda birisi de mali saydamlıktır. Mali saydamlık, özellikle kamu kesimi açısından önemli görülen ve üzerinde hemfikir olunan bir yönetim ilkesidir. Kamu kesimi açısından mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına dair bilginin var olması şeklinde ifade edilmektedir. Daha geniş bir anlatımla ise mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, uygulayacağı maliye politikalarının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açıklığı olarak ifade edilmekte olup, söz konusu açıklık hükümet içi veya dışındaki faaliyetlere ilişkin güncel, inanılır, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir nitelikteki hazır bilgiye ulaşılabilir olmayı içermektedir. Mali saydamlığın kamu kesimi açısından üzerinde önemle durulan bir ilke olmasının altında kamu kesiminin yapısındaki asil vekil ilişkisi yatmaktadır. Temsili demokrasilerde asil konumundaki vatandaşlar kendisi adına kararları alması için yetkilerini vekillere yani siyasetçilere devretmektedir. Ayrıca siyasetçiler de oluşturdukları politikalar kapsamında uygulamaları gerçekleştirmesi adına yetkilerini bürokratlara devretmektedir. Böyle

bir mekanizmanın işlediği kamu kesiminde saydamlığın önemi, söz konusu mekanizmalar arasındaki işleyişin etkinliği açısından ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifade ile asil ile vekil arasındaki ilişkinin etkinliği sağlaması için her iki kesim arasındaki asimetrik bilginin ortadan kaldırılmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Ayrıca çeşitli dönemlerde tekrar eden seçimlerde bireylerin siyasi tercihlerini doğru yansıtabilmesi bakımından da vekillerin performans değerlendirilmesine imkan sunacak düzeyde bilginin asiller tarafından sahip olunması gerekmektedir.

Yerelleşme ise kamu kaynaklarının yönetiminin merkezi idare dışında yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılmasını amaçlamaktadır. Yerelleşme değişen dünya düzenine uyum sağlamak adına önemli bir ilke olup, son yıllarda kamu yönetimi reformları kapsamında önemli bir yeri meşgul etmektedir. Yerelleşme ile amaçlanan harcama önceliklerinin yerel yönetimler tarafından daha etkin bir biçimde belirlenmesi ve kaynakların bu yönde kullanılarak kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliği sağlamaktır. Ancak yerel düzeyde söz konusu amaçların sağlanması açısından bazı engeller bulunmaktadır. Bu engellerden birisi de harcamaları değerlendirmeyi, hesap verilebilirliği, raporlamayı ve mali kontrolü içeren modern ve saydam bir kamu harcama yönetim sisteminin eksikliğidir. Kamu yönetiminin yapısındaki asil vekil ilişkisi yerel düzeyde de var olan bir ilişkidir. Söz konusu ilişkinin ortaya çıkardığı asimetrik bilginin yerel düzeyde yansması ise mali yanılısma olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimler düzeyinde yolsuzluk olgularının küçümsenemeyecek boyutlarda olması da yerelleşme amaçlarının sağlanması önünde önemli bir engel olarak değerlendirilebilir. Literatürde özellikle yerel düzeyde siyasal süreç unsurlarının birbirine daha yakın olması yolsuzlukların temel sebeplerinden birisi olarak gösterilmektedir.

Son yıllarda önem kazanan yerelleşme eğilimlerinin amacına hizmet edebilmesi açısından yöneten ile yönetilen arasındaki asimetrik bilginin sebep olduğu yanlış uygulamaların ortadan kaldırılması gerekmekte olup, bunu sağlamanın temel yöntemi ise saydamlıktır. Yerel yönetimlerin gerek kaynak kullanımında gerek kaynak elde edilmesinde kazandığı önemin mikro düzeyde yerel, makro düzeyde ulusal etkinliği sağlaması saydam yönetim birimlerine bağlıdır. Bu bağlamda söz

konusu yönetim birimlerinde mali saydamlığı sağlamaya yönelik yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Dünya genelinde yerelleşme eğilimine paralel olarak Türkiye’de de son yıllarda yerel yönetimlere önem kazandırılması yönünde reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin temel mali sorunlarının başında kaynaklarının harcamaları karşılayamaması ve merkezi yönetim transferlerine bağımlılığın bulunması yer almaktadır. Bunun gerekçesinde ise merkezi ve yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda rol ve sorumluluklarını düzenleyen yasal mevzuatın eksikliklerinin yanında kaynakların yerel yönetimler tarafından rasyonel kullanılmaması da söz konusudur. Bu bağlamda yerel yönetimlerin tüm kamu harcamalarının yaklaşık %15’ini oluşturduğu günümüzde, yerel yönetimler açısından yerelleşmenin amaçlarının gerçekleştirilebilmesi merkezi yönetimin düzenlemelerinin yanında yerel yönetimlerin saydam ve katılımcı ilkelerle yönetilmesine de bağlıdır.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlık düzeyinin ölçmektir. Yerel yönetimler arasında belediyeler ve belediyeler arasında da büyükşehir belediyelerinin kamu kaynaklarının yönetimi açısından payı daha büyüktür. Bu bağlamda söz konusu idarelerin etkinliği sağlamak açısından saydam ve katılımcı ilkelerle yönetimi yerelleşmenin amaçlarına ulaşabilmesi açısından önemli görülmektedir. Çalışmada yöntem olarak uluslararası kuruluşların benimsediği metodoloji benimsenmiş olup, dört alana ilişkin belirlenen standartlar çerçevesinde araştırma yapılmış ve her bir büyükşehir belediyesi için mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde mali saydamlığa ilişkin teorik bilgiye yer verilmektedir. Bu bağlamda öncelikle saydamlık tanımı yapılmış ve saydamlığın bir boyutu olarak mali saydamlık ele alınmıştır. Kamu kesimi açısından mali saydamlığın önemi kamu kesiminin yapısı çerçevesinde değerlendirilmekte, kamu kesiminde yaşanan dönüşüm ile birlikte mali saydamlığın kazandığı önem ortaya koyulmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin yerelleşme sürecinde kamu kaynak yönetiminde artan rol ve sorumlulukları bağlamında yerel

yönetimler açısından mali saydamlığın önemine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca yerelleşmenin önünde var olan engellere çözüm önerisi olarak mali saydamlık önerilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel ve niceliksel gelişimi belediyeler, il özel idareleri ve köyler çerçevesinde anlatılmaktadır. Sonrasında ise Türkiye’deki yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik sorunlar idari ve mali sorunlar olarak incelenmekte ve bu bağlamda gerçekleştirilen düzenlemelerden bahsedilmektedir. İdari sorunlar; merkeziyetçilik, idari kapasitenin yetersizliği sorunu ve insan kaynakları sorunu olarak üç grupta incelenmekteyken, mali sorunlar ise iki alt başlığa ayrılarak kaynak yetersizliğinden doğan sorunlar ve kaynakların rasyonel kullanılmamasından doğan sorunlar şeklinde bir ayırım ile incelenmektedir. İkinci bölümün son kısmında ise kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında belediyelerde mali saydamlığı sağlamaya yönelik uygulamalar özellikle 5018, 5393 ve 5216 sayılı yasalar bağlamında dokuz başlık altında incelenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise ampirik uygulamaya ilişkin bilgi yer almaktadır. Öncelikle literatürde mali saydamlık ile ilgili ampirik çalışmalar; ülkeler düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde yapılan çalışmalar şeklinde ayrıma tabi tutularak incelenmiştir. Sonrasında ise çalışmanın metodolojisi başlığı altında araştırmanın gerekçesi, amacı, kapsamı, kısıtları ve yöntemi sırasıyla incelenmekte ve bulgular tartışılmaktadır. Çalışma, araştırma bulgularının tartışıldığı çıkarsamalardan hareketle sonuç bölümünde bir takım tespit ve önerilerle sonlanmaktadır.

1. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Bu kısımda öncelikle saydamlık kavramsal olarak gelişimi, yönü, türleri itibariyle açıklanmakta ve optimal saydamlık düzeyi tartışılmaktadır. Sonrasında ise kamu kesiminin yapısı çerçevesinde saydamlık ve mali saydamlık işlenmekte ve yerleşme ile mali saydamlık ilişkisi ortaya koyulmaktadır.

1.1. Saydamlık, Gelişimi, Yönü, Türleri ve Optimal Saydamlık Düzeyi

Bu başlık altında kavramsal açıdan saydamlık ele alınmakta ve gelişimi incelenmektedir. Sonrasında ise saydamlığın yönü ve türlerine ilişkin ayrımlardan bahsedilip, optimal saydamlık düzeyi irdelenmektedir.

1.1.1. Kavramsal Olarak Saydamlık ve Saydamlığın Gelişimi

Saydamlık, saydam olma durumu ve şeffaflık anlamlarına gelmektedir. Saydam kelimesi Çağatayca'dan alınmış olup¹, ışığı içinden zayıflatmadan geçirdiği için arkasındaki cisimlerin net olarak görülmesine engel olmayan madde, şeffaf anlamlarına gelmektedir (Ayverdi, 2010:1068). Saydamlık kelimesi ayrıca İngilizce'de *transparency* olarak kullanılmakta olup, bu kelimenin temeli Latince'ye dayanmaktadır. Latince, *trans* = *to beyond* (Türkçe'de edat olarak ötede, öteye, ötesine, ötesinde anlamında) ve *parere* ya da *apparere* = *to appear* (Türkçe'de fiil olarak gözükmek, belirlemek, meydana çıkmak, zuhur etmek, aşikar olmak, belli olmak anlamında) kelimelerinden gelmektedir (Dülger, 2007:2).

Saydamlık ile birbiri yerine sıkça kullanılması bakımından şeffaflık kelimesi incelendiğinde ise anlamının şeffaf olma durumu, berraklık olduğu görülmektedir. Şeffaf kelimesi ise Arapça *şufuf* (bakılınca arkası görünmek, ince olmak) kelimesinden *şeffaf* olarak karşımıza çıkmakta ve ışığı içinden geçirdiği için arkasındaki cisimlerin net olarak görülmesine engel olmayan, saydam anlamını taşımaktadır (Ayverdi, 2010:1159). Sözlük anlamları incelendiğinde saydamlık ve şeffaflık kelimelerinin birbiri yerine kullanılmasında bir mahsur olmadığı görülmektedir.

¹ Çağatayca'da temiz, saf, cilalı, parlak, şeffaf anlamına gelen saydam kelimesinin kökü ve eki belli değildir.

Literatürde şeffaflık dışında saydamlığın açıklık kelimesi ile de ifade edildiği görülmektedir. Bu çok yaygın bir kullanım olmakla birlikte aslında aralarında bir farkın bulunduğunu söylemek mümkündür. Buna göre açıklık, saydamlığın (vision) yanında katılımcılığın da (voice) bulunduğu bir yapıyı ifade ederek, aslında saydamlıktan daha geniş bir kavram olduğunu ortaya koymaktadır (Meijer vd., 2012:13; Birkinshaw, 2006:190).

Saydamlığın açıklanmasında, dışarıdan içeride ne olduğunu göstermesi sebebiyle akvaryum iyi bir örnektir (Meijer, 2013:5). Oliver'a (2004:ix) göre eski çağlarda "duymak inanmak" iken günümüzde "görmek inanmak"tır. Bu bağlamda görülebilir olmanın saydamlık açısından önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkündür. Meijer ise saydamlığın unsurlarını *görünebilir* olmanın yanında ayrıca *anlaşılabilir* olmak ile ifade etmektedir. Buna göre görünebilirlik gerekli koşul iken tek başına yetersizdir ve bu eksikliği anlaşılabilirlik gidermektedir (Michener ve Bersch, 2011:1-2).

Saydamlık, bilgi ile ilgili bir kavramdır. Genel bir tanımlama ile saydamlık, bilginin ulaşılabilir olmasını ifade etmektedir (Albalade del Sol, 2013:90; Meijer, 2013:5; Vishwanath ve Kaufmann, 2001:42; Piotrowski ve Van Ryzin, 2007:307). Bir başka anlatımla saydamlık, herhangi bir aktörün karar ve faaliyetlerine ilişkin bilginin dışarıdaki herhangi bir aktör tarafından ulaşılabilir olması olarak ifade edilmektedir (Meijer, 2013:5). Saydamlığın söz konusu olabilmesi için herhangi bir konuya ilişkin üretilmiş bir bilginin varlığı ve bunun ulaşılabilir olması gerekmektedir olup, bu da ancak faaliyetlere ilişkin bilgi içeren belgelerin yayınlanması ve/veya süreçlere bizzat katılım ile mümkün hale gelmektedir. Bilginin ulaşılabilirliğine bağlı olan saydamlık aslında kamusal bir mal olarak nitelendirilebilir (Stiglitz, 1999).

Bilginin ulaşılabilir olması ile ifade edilen saydamlık açısından söz konusu bilginin ayrıca taşınması gereken başka özellikler de söz konusudur. Bilginin ulaşılabilir olma özelliği ancak diğer özellikleri ile birleşince gerçek manada saydamlığı ortaya çıkaracaktır. Bu bağlamda yapılan bir başka tanımda saydamlık; zamanında, ulaşılabilir, kapsamlı, ilgili, kaliteli ve güvenilir bilgi akışının sağlanmasıdır (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:42). Buna paralel diğer

tanımlamalarda Mitchell (1998) saydamlığı düzenli ve doğru bilginin yayılması olarak tanımlarken IMF (2007:72) ise anlaşılabilir, zamanında ve ulaşılabilir niteliklere dayalı bilginin kamuoyuna duyurulması olarak tanımlamaktadır.

Performans odaklı tanımlamada ise saydamlık, kurumların kendilerini değerlendirebilmeleri için ilgili bilgiyi açıklaması (Florini,1999:5), kurumların performanslarını değerlendirebilecekleri bilginin varlığı (Bellver ve Kaufmann, 2005: 4) ve performansa ilişkin tam düzenli ve gerçekçi bilginin ilgililere açık olması (Brito ve Perrault, 2009:7) olarak ifade edilmektedir.

Saydamlığın gelişimi incelendiğinde temellerinin 18. Yüzyıl aydınlanma çağına kadar indiği görülmektedir. Hood (2006)'a göre Fransız devrimi gücün kötüye kullanılmaması bakımından saydamlığın gelişmesinde önemli bir role sahiptir. Fransız devrimi ile saydamlığın yasal altyapısı oluşturularak siyasi toplantılara katılım, parlamento kararları ve resmi belgelere ulaşım mümkün hale gelmiştir (Meijer, 2013:15). Saydamlık, uluslararası alanda ise Birinci Dünya Savaşı sonrasındaki müzakerelerde belirginleşmeye başlamıştır (Bertot vd., 2010).

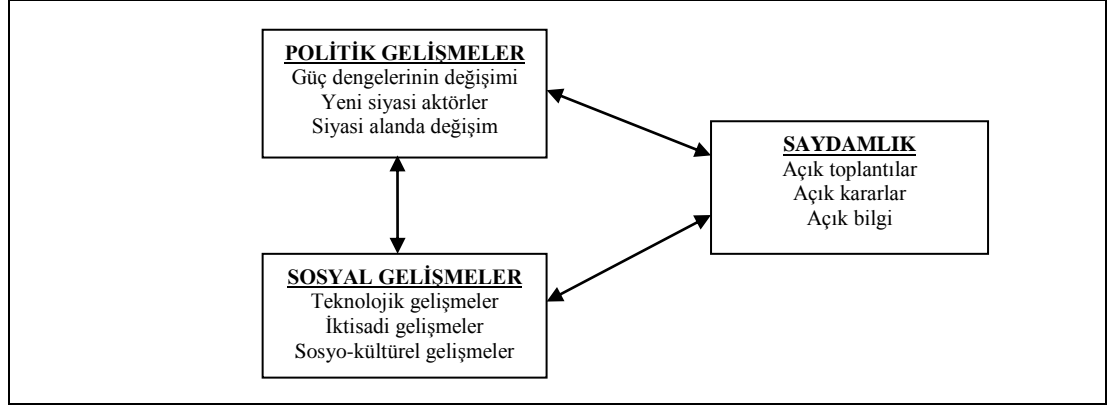
Saydamlık aslında 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan siyasi ve iktisadi değişimlere kadar gerçek popülerliğini elde edememiştir. Chevallier'den aktaran Eken (2005:23)'e göre saydamlık kavramı, 20. Yüzyılın ikinci yarısında geleneksel idari sistemin tartışılmaya başlanmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. 1990'ların başlarında ise artan yolsuzluklara karşı bir çözüm önerisi olarak saydamlık önem kazanmıştır (Michener ve Bersch, 2011; Ball, 2009:302-303; Florini, 1998; Fox, 2007).

Öte yandan küreselleşme süreci de saydamlık üzerinde etkisi bulunan bir olgudur. 1980'lerin popüler bir kavramı olarak küreselleşme; dünyadaki sosyal, kültürel ve iktisadi faaliyetler ve iktisadi aktörler arasındaki yeni yapıyı ve bağlantıyı açıklamada kullanılmaktadır. Özellikle iktisadi açıdan küresel rekabet, iktisadi piyasaların işleyebilmesi bakımından saydamlığı zorunlu kılmıştır (Armstrong, 2005:3).

1980'lerde bir muhasebe ilkesi olarak kendisinden bahsedilen saydamlık kavramı köken itibariyle genellikle 2001 yılında asimetrik bilgi üzerine çalışmalarıyla Nobel Ödülü'nü kazanan yazarlar Akerlof, Spence ve Stiglitz ile ilişkilendirilmektedir (Michener ve Bersch, 2011:3; Bellver ve Kaufmann, 2005:2). Öte yandan saydamlığın gelişmesinde sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşların etkisi de yadsınamaz bir öneme sahiptir. 1990'lı yıllarda saydamlığın ilk olarak Avrupa Birliği'nin oluşumunu, ticaret ve tarifeler üzerine genel anlaşmayı, diğer Avrupa kurumlarının faaliyetlerini ve sivil toplum örgütlerini kapsayan kurumsal belgelerde yer aldığını söylemek mümkündür. Ancak kavramın özellikle kamu kesimi ve akademik alanda yaygınlaşmasında bir sivil toplum kuruluşu olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International)'nin çalışmaları daha etkili olmuştur (Ball, 2009: 295).

Genel olarak saydamlığın gelişmesinde etkili olan unsurlar incelendiğinde 1980'lerin başından 2000'li yıllara kadar geçen sürecin, saydamlığın bugünkü anlam ve önemini ortaya çıkardığını söylemek mümkündür. Aslında saydamlık, bahsedilen süreçteki politik ve sosyal gelişmelerden ayrı ele alınamaz. Saydamlığı sosyo-politik açıdan ele alan Meijer (2013)'e göre saydamlığın sadece bir fikir olmadığı ayrıca bunun çeşitli sosyal ve politik dinamiklerle karmaşık bir yapıda olduğu ifade edilmektedir. Bir başka anlatımla bugün saydamlık kurumu tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan sosyal ve politik faktörler dikkate alınarak incelenmelidir. Bu karmaşık yapı birbirini etkileyen üç unsur -sosyal gelişmeler, politik gelişmeler ve saydamlık- ile Şekil 1.1'deki gibi açıklanmaktadır.

Şekil 1.1: Saydamlığın Gelişimi



Kaynak: Albert Meijer, (2013), “The History of Transparency: Analyzing the Long-term Socio-Political Construction of Transparency in the Netherlands,” *International Conference on Transparency Research*, 24-26 Ekim, Paris, s. 6.

Şekil 1.1 incelendiğinde politik ve sosyal gelişmeler ile saydamlık arasında çift yönlü bir etkileşim söz konusudur. Saydamlık bu olgulardan etkilendiği gibi onları da etkilemektedir. Meijer (2013:15) saydamlığın tarihsel gelişimini dört kademe açıklamaktadır. Birincisi; 1800’ün başında Aydınlanma Çağı’nın da etkisiyle ortaya çıkan Fransız Devrimi ile birlikte saydamlığın yasal temelleri atılmış ve siyasi toplantılara, meclis kararlarına ve resmi belgelere ulaşım mümkün hale gelmiştir. İkincisi; 1800-1900 arasında sanayi devrimi ile birlikte saydamlık siyasete girmiş ve medya ile siyasi partiler saydamlığı geniş kitlelere yaymıştır. Üçüncüsü; 1980’ler ise kapsamlı saydamlık yasalarının ortaya çıktığı dönemlerdir. İkinci dünya savaşı sonrası yeniden yapılanma süreci ile iktisadi ve teknolojik gelişmeler bilgiye ulaşmada yasal altyapının oluşturulmasını sağlamıştır. Özellikle bu dönemde kamu kesiminde idari anlamda yaşanan dönüşüm yeni kamu yönetimi adı altında kamuda performansı ortaya koyan bilginin yayınlanmasını gerektirmiştir. Dördüncüsü ise 1990-2000’lerde ise bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler özellikle internet ile saydamlığın birey ve devlet arasındaki sosyal ilişkilere girmesini sağlamıştır. Devlet faaliyetlerine ilişkin kapsamlı bilginin internet sayfalarında yayınlanması bu dönemlerde ortaya çıkmıştır.

Meijer (2013)’e göre saydamlığın gelişiminde sosyo-politik yapısal değişimlerin yanında devletin modernizasyonu etkili olmuştur. Tarihsel süreç incelendiğinde demokrasi, sivil toplum kuruluşları, bağımsız medya, uluslararası

iktisadi entegrasyon, uluslararası kuruluşların çalışmaları ve bilgi teknolojilerinin saydamlığın gelişiminde etkili olduğu görülmektedir (Florini, 2002).

Heywood (2007:80-81)'e göre piyasa temelli ekonomi ile birleşen liberal temsili hükümet modeli, 19. yüzyıldan itibaren tüm dünyada engellenemez bir şekilde yayılmış ve Batıdaki siyasal ve sosyal gelişmeye hakim olmuştur. Ayrıca 1945'de faşizmin çökmesinden sonra Batı liberalizmi karşısındaki ana alternatif Sovyet tarzı komünizm iken bu alternatif de Doğu Avrupa'daki 1989-1991 devrimleriyle ortadan kalkmış ve Afrika, Asya ve Latin Amerika'da rekabetçi parti sistemleri ve piyasa reformlarına yönelik artan ilgiyi de kapsayan bir demokratikleşme süreci harekete geçmiştir.

Demokrasi özellikle iktisadi anlamda yaşanan küreselleşme açısından önem taşıyan bir unsurdur. Küresel sermayenin rahatça hareket edebilmesi ve gittiği yerde kendini rahat hissetmesi açısından ülkelerin demokratik yönetim anlayışını benimsemeleri bu yüzyılda önemle üzerinde durulan bir konu olmuş ve bu yönde çabalar ortaya çıkmıştır. Bu noktada demokrasinin saydamlığa verdiği önem ortaya çıkmaktadır. Bir başka ifade ile saydamlığın demokratik yönetimin temel taşı (Ginsberg vd., 2012) olduğunu, saydamlık ile demokrasinin aslında birbirlerinden beslenen unsurlar olduğunu ve birinin yokluğunun diğerinin kötüye kullanılmasına sebep olabileceğini ifade etmek mümkündür.

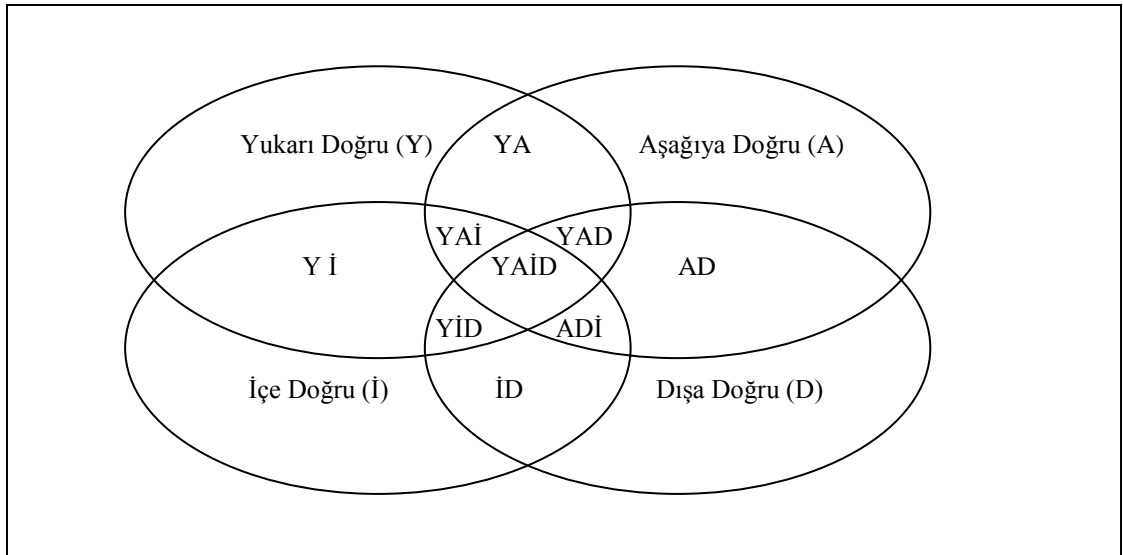
Saydamlığın gelişiminde ülkelerin yaşadıkları iktisadi krizlerin de etkisi bulunmaktadır. Kamu kesimi uygulamalarının saydamlıktan yoksunluğu ve denetimin zayıflığı iktisadi krizlere yol açabilmektedir. Saydamlığın olmaması hesap verme sorumluluğuna olanak tanımayarak kamu yöneticilerinin yanlış politikalar uygulamasına neden olabilir. Meksika (1994) ve Asya (1997) krizleri, saydamlığın olmamasının muhtemel etkileri hakkında ilginin artmasında dönüm noktası olmuştur (Andreula vd., 2009:2). Söz konusu krizlerin ortaya çıkmasında kamu kesiminde mali saydamlığın olmaması önemli bir faktör olarak görülmektedir. Bu krizlerin saydamlık üzerindeki dönüm noktası olma kadar önemli etkisi krizlerden sonra özellikle gelişmekte olan ülkelerin uyması gerektiği saydamlık standartlarının çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından ortaya koyulması ile gerçekleşmiştir. IMF, OECD

gibi uluslararası kuruluşların yaptıkları çalışmalar ile saydamlık önem kazanmıştır (Folscher, 1999: 4; Jarmuzek vd., 2006:5).

1.1.2. Saydamlığın Yönü ve Türleri

Bir kurumda saydamlık dikey ve yatay olmak üzere iki farklı şekilde ortaya çıkabilir. Yatay saydamlık, kurum içinde ve dışında ortaya çıkarken; dikey saydamlık ise kurum içinde alt ve üst tabakalar arasında ortaya çıkmaktadır. Saydamlığın yönü Şekil 1.2.'deki gibi gösterilebilir.

Şekil 1.2: Saydamlığın Yönü



Kaynak: David Heald, (2006), "Varieties of Transparency," *Transparency: The Key to Better Governance?*, (Der.: Cristopher. Hood ve David Heald), Oxford University Press, Oxford, s. 25-43.

Yukarı doğru saydamlık hiyerarşik bir yapılanmada üstün astın yönetimini, eylemlerini ve eylemlerin sonuçlarını izlemesini; aşağıya doğru saydamlık ise daha demokratik bir yapı içerisinde hesap verme sorumluluğu altında yönetilenlerin yönetenlerin faaliyetlerini izlemesini ifade etmektedir. Her iki yöndeki saydamlığın birlikte gerçekleşmesi ile *simetrik dikey saydamlık* sağlanmış olur.

Dış doğru saydamlık kurumun çevresini değerlendirebilmesine olanak tanırken; iç doğru saydamlık kurumun çevresindekilerin kurumun içinde neler olduğunu izleyebilmesine olanak tanır. İç doğru saydamlık daha çok denetimin ifadesidir. Dış ve iç doğru saydamlığın birlikte gerçekleşmesi ise *simetrik yatay saydamlığın* varlığını gösterir.

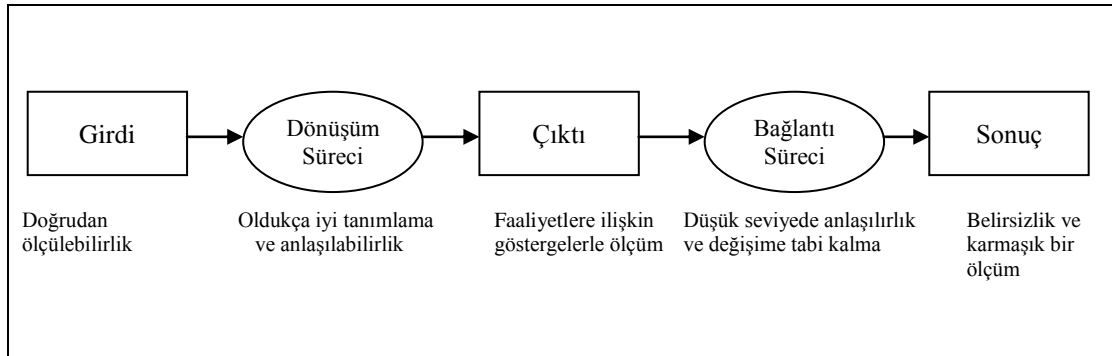
Simetrik yatay ve dikey saydamlığın birlikte gerçekleşmesi ise (YAİD) dört farklı yöndeki saydamlığın eş anlı olarak gerçekleştiğini gösterir. Bu durumda ise *tam simetrik saydamlık* ortaya çıkmaktadır.

Heald (2006) üç farklı ikili yapı ile saydamlığın türlerini açıklamaktadır. Bunlar; *olay* (event) ve *süreç* (process) saydamlığı, *geriye dönük* (retrospect) ve *gerçek zaman* (real time) saydamlığı ve *nominal* ve *efektif* saydamlıktır.

1.1.2.1. Olay ve Süreç Saydamlığı

Bu iki saydamlık türü arasındaki ayrım, Şekil 1.3’de gösterilen bir kamu hizmetinin sunum süreci dikkate alınarak açıklanmaktadır.

Şekil 1.3: Olay ve Süreç Saydamlığı



Kaynak: David Heald, (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Cilt 81, Sayı. 4, s. 723-759.

Şekil 1.3’de dikdörtgen şekiller ile gösterilen girdi, çıktı ve sonuç birer olay olup, bu olaylar dışsal olarak gözlenebilen ve ilkesel olarak en azından ölçülebilirdir. Elips şekiller ise süreçleri temsil etmektedir. Süreçler ölçülemez ve ancak bilgi varsa ifade edilebilir. Olayların birbirleriyle bağlantısı süreçler ile mümkün olmaktadır. Dönüşüm sürecinin genelde bağlantı sürecine göre daha anlaşılır olması, girdi ve çıktı değişkenlerinin daha önemli ve tahmin edilebilir olmasından kaynaklanmaktadır.

Olay saydamlığı ile girdi, çıktı ve sonucun ölçülebildiği bir durum olduğundan performansı değerlendirme imkanı ortaya çıkmaktadır. Olay saydamlığı sadece girdi, çıktı ve sonuçlara odaklanmakta ve süreçleri önemsememektedir. Ancak bu durum sürdürülebilir değildir. Özellikle kaynak dağılımı siyasi alana taşındığında süreçlerin

politize olmaması mümkün değildir. Bu bağlamda süreçlerin de saydam olması gerekmektedir.

Süreç saydamlığını iki kısımda incelemek mümkündür. Bunlardan ilki *prosedürel* saydamlıktır. Prosedürel saydamlık, kurumun benimsemiş olduğu kurallar, düzenlemeler ve prosedürler olarak ifade edilmektedir. Bir başka ifade ile kurumun kurallar kitabı olarak bundan bahsetmek de mümkündür. Örneğin kurumun işe alım ve terfi etme süreçlerine ilişkin belirlemiş olduğu kurallar prosedürel saydamlığa girmektedir. Prosedürel saydamlıkta, kalite güvence usulleri bulunmakta ve sürecin söz konusu kurallara uyup uymadığına ilişkin bir değerlendirme yapabilme imkanı ortaya çıkmaktadır (Heald, 2006:32).

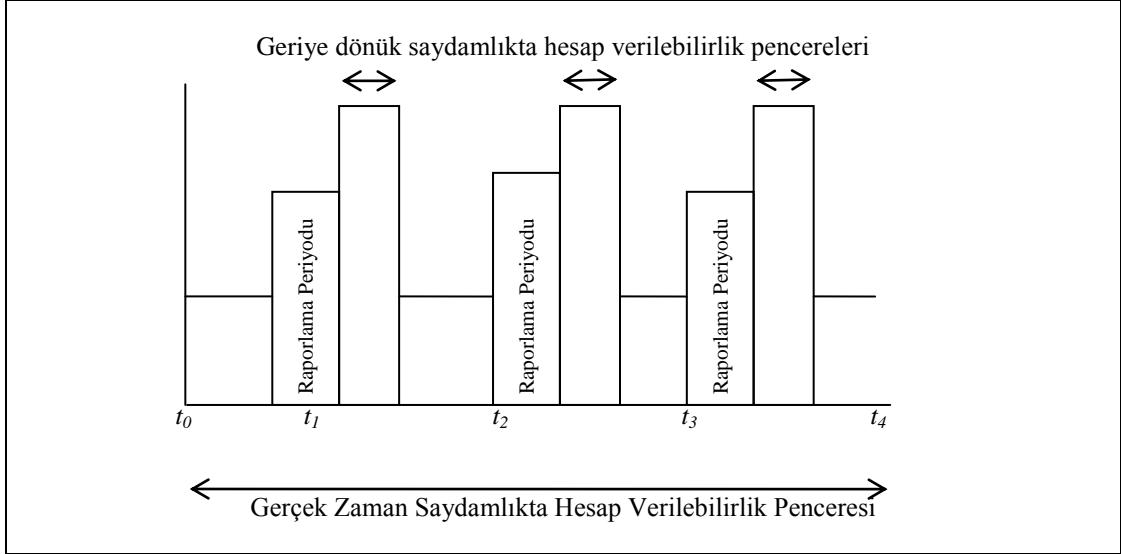
Süreçlere ilişkin ikinci saydamlık türü ise *işlemsel* saydamlık olup, kuralların karşılaşılan özel durumlara uygulanmasını ifade etmektedir. Örneğin işçilere ait bilginin gizlilik seviyesine göre derecelendirilmesi, veri koruma kanunlarınca korunması ve isme özel değil topluca veya anonim olarak yayınlanması işlemsel saydamlık ile ilgilidir (Heald, 2006:32).

1.1.2.2. Geriye Dönük ve Gerçek Zaman Saydamlığı

Geriye dönük saydamlık, kurumun performansına yönelik bilginin belirli aralıklarla açıklanmasını, gerçek zaman saydamlık ise söz konusu bilginin sürekli olarak açıklanmasını ifade etmektedir. Geçmişe dönük saydamlıkta belirli bir faaliyet dönemi bulunmakta ve bu sürecin sonunda gerçekleştirilen faaliyetlerin raporlanmasına ilişkin bir duraklamanın varlığından bahsedilmektedir. Söz konusu duraklama periyodunda kurum, hesap verme için raporlar oluşturmakta ve ilgili paydaşlarına hesap verme sorumluluğunu bu raporlar ile yerine getirmektedir. Gerçek zaman saydamlıkta ise hesap verme sorumluluğu her zaman söz konusudur ve denetim devamlıdır (Heald, 2006:33).

Geriye dönük ve gerçek zaman saydamlığı ile hesap verilebilirlik arasındaki ilişki Şekil 1.4'de gösterilmektedir.

Şekil 1.4: Gerçek Zaman ve Geriye Dönük Saydamlık ile Hesap Verilebilirlik



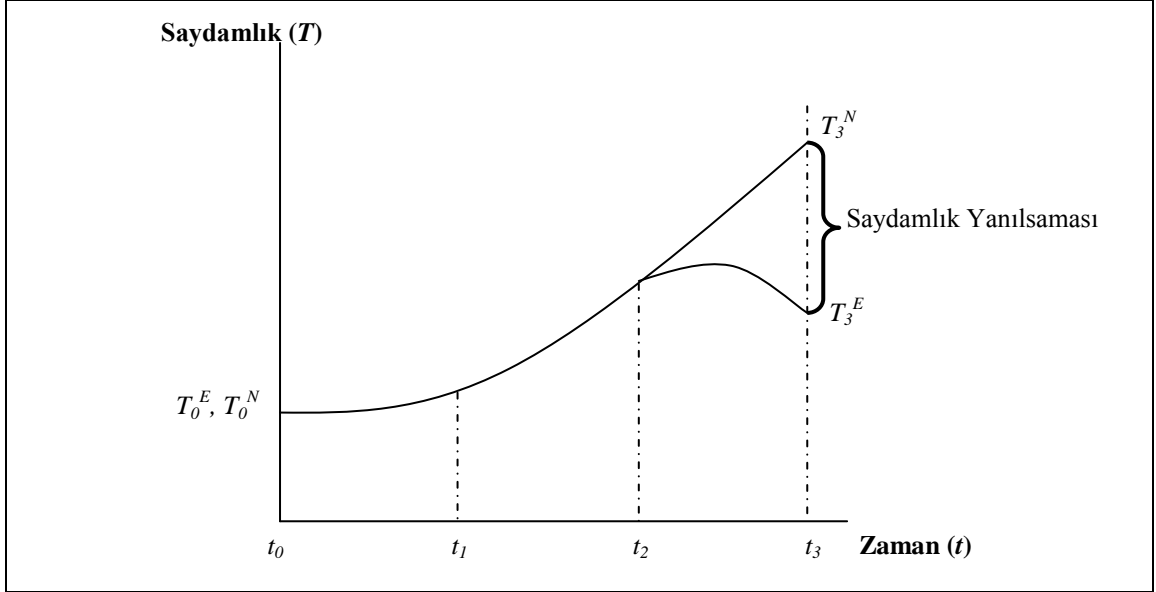
Kaynak: David Heald, (2012), "Why Is Transparency About Public Expenditure So Elusive?", *International Review of Administrative Sciences*, Cilt 78, Sayı 1, s. 30-49.

Şekil 1.4 incelendiğinde her iki saydamlık türünde ortaya çıkan hesap verilebilirlik süreci oklar ile gösterilmektedir. Buna göre gerçek zaman saydamlığında hesap verilebilirlik penceresi her zaman açık iken, geriye dönük saydamlıkta ise hesap verilebilirlik penceresi raporlama süreçlerinden sonra kısa süreler için açılmaktadır.

1.1.2.3. Nominal ve Efektif Saydamlık

Saydamlığın ölçülmesinde genellikle, çeşitli kuruluşların farklı yöntemler ile elde ettikleri verilerin ortaya koyduğu endeksler kullanılmaktadır. Söz konusu verilerin farklılığı aynı yer için farklı saydamlık düzeylerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Dolayısıyla fiili saydamlık ile ölçülen saydamlık arasında bir fark ortaya çıkabilir. Böyle bir durumda fiili olan saydamlık efektif saydamlık olarak ifade edilirken, ölçülen saydamlık ise nominal saydamlık kavramı ile ifade edilmektedir. Örneğin İngilterenin IMF mali saydamlık kodlarından yüksek skorlar almasına karşın söz konusu ülkede saydamlığa ilişkin yaygın bir endişe de söz konusudur (Heald, 2006:34). Nominal ve efektif saydamlık Şekil 1.5'de gösterilmektedir.

Şekil 1.5: Nominal ve Efektif Saydamlık



Kaynak: David Heald, (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Cilt 81, Sayı. 4, s. 723-759.

Şekil 1.5 incelendiğinde t_0 ile t_1 dönemi arasında saydamlık yavaş ancak aşamalı bir şekilde artmaktadır. t_1 ve t_2 döneminde ise saydamlıkta daha dik bir artış söz konusudur. t_2 döneminden sonra ise saydamlıkta bir ayrışma ortaya çıkmıştır. Bu noktadan sonra saydamlık fonksiyonu için iki yol söz konusudur. Nominal saydamlık (T^N) artmaya devam ederken efektif saydamlık (T^E) ise azalmaya başlamıştır. Söz konusu iki saydamlık arasındaki dikey fark, *saydamlık yanılsaması* olarak ifade edilmektedir. Buna göre saydamlık yanılsaması, gerçekte var olan saydamlık düzeyi ile ölçülen saydamlık arasındaki fark olarak ifade edilebilir.

1.1.3. Saydamlığın Sınırı ve Optimal Saydamlık Düzeyi

Saydamlık özellikle demokratik toplumlarda kamu kesimi açısından önemli bir yönetim ilkesidir. Ancak saydamlığın her alanda sınırsızlığından bahsetmek mümkün değildir. Bazı durumlarda saydamlığa karşın gizliliğin tercih edilmesi normal karşılanmaktadır. Saydamlığın sınırını güneş metaforu ile açıklayan Heald (2012:31)’e göre; güneş ışığının en iyi dezanfektan iken fazlası güneş yanığına (over-exposure) neden olmaktadır. Bu bağlamda saydamlık bir yandan yolsuzlukların azalmasına imkan tanırken diğer yandan aşırısı ile etkinlikte azalmaya yol açabilir.

Saydamlığın istisnaları olarak ifade edilebilecek olan devletin güvenliği ve özel hayatın gizliliği gibi konularda saydamlığa karşın gizliliğin tercih edilmesi mümkündür. Saydamlığa ilişkin söz konusu istisnai durumlar saydamlığın sınırı olarak ifade edilmekte olup, gizli olmanın saydam olmaya tercih edildiği bazı durumlar aşağıdaki gibidir (Brito ve Perrault, 2009:20).

- Mahremiyet amacıyla devletin bireylere ilişkin bazı bilgileri açıklamaması gerekmektedir.
- Ulusal güvenlik amacıyla ülkenin güvenliğini tehlikeye sokacak bilginin açıklanmaması gerekir.
- Özellikle hükümet liderleri ve danışmaları arasındaki görüşmelere ve iç müzakerelere ilişkin bilginin gizliliği gerekmektedir.

Özel kesim açısından da gizliliğin tercih edildiği durumlar söz konusudur. Saydamlık istenilen bir şey olmasına karşın piyasalar istenilen düzeydeki saydamlığı çok nadir olarak sunmaktadır. Bu bağlamda saydam olmanın maliyetlerinin olması, gizliliğin pozitif kazanca yol açabilir olması ve saydamlığın dışsallıklarının ortaya çıkması durumlarında gizli olma tercih edilebilir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45).

Saydamlık ile ilgili maliyetlerin ortaya çıkması durumunda saydamlık istenilen düzeyde sunulmayabilir. Bilginin toplanması, organize edilmesi ve dağıtılması zaman, çaba ve para gerektiren aşamalardır. Bu nedenle kurumlar bilgiyi saydamlaştırmanın marjinal maliyetinin marjinal faydasına eşit olduğu noktaya kadar açık tutarlar ve bu düzey tam saydam olma düzeyinin daha altında olan bir düzeydir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45).

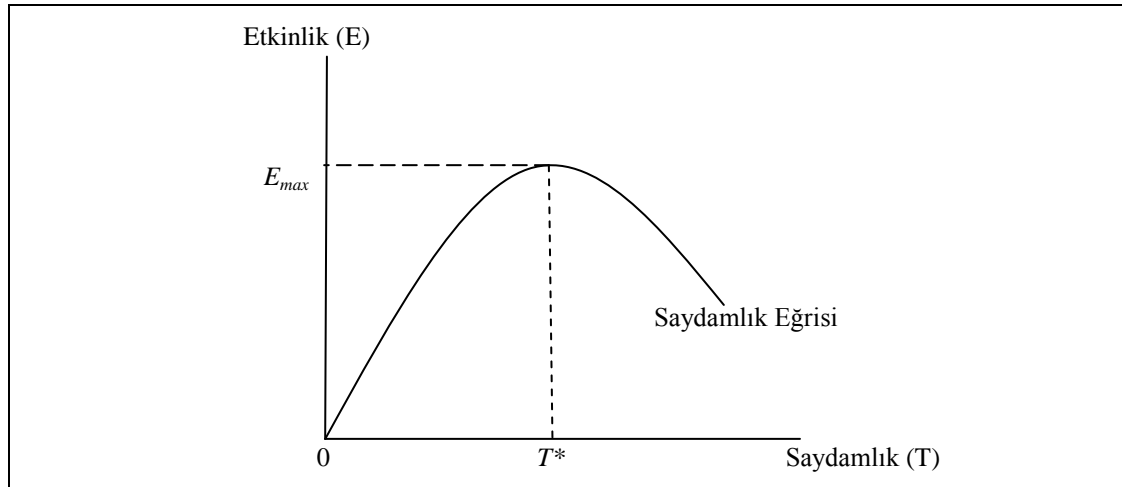
Saydam olmamanın tercih edildiği bir başka durum ise gizli kalmanın pozitif kazanca yol açtığı durumdur. Kurumlar birbirleriyle stratejik bir ilişki içerisinde bulunabilirler. Örneğin daha fazla saydam olmanın rekabet avantajlarını dolayısıyla da karları düşürmeye başladığı durumlarda gizli davranma tercih edilebilir. Ayrıca inovasyona yönelik elinde bilgi bulunduran ve bu bilgiyi ücret ile satan kişiler için de

gizlilik tercih edilen bir davranıştır. Örneğin hedge fonlarının saydam olmaması onların kar getirmesini sağlamaktadır. Eğer onların arbitraj stratejileri bilinirse kopyalanabilirler (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45).

Bir diğer gizlilik durumu ise dışsallıkların olduğu durumdur. Firmaların davranışlarının birbirleriyle ilişkili olduğu durumlarda dışsallık ortaya çıkmaktadır. Bir firmaya ait olan bilgi diğer firma tarafından kullanılabilir. Teorik çalışmalara göre bu şekildeki bilgi yayımları ekonomik etkinliğe, girişimciliğe ve nihayetinde sosyal optimum düzeyindeki bilgiye firmaların ulaşmasına engel olmaktadır. Dışsallık ayrıca piyasalarda neden saydamlık kurallarının tam işlemediğini açıklamaktadır (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45).

Saydamlık ile etkinlik arasındaki ilişki Heald (2003) çalışmasından da yararlanılarak oluşturulan Şekil 1.6’da gösterilmektedir.

Şekil 1.6: Optimal Saydamlık Düzeyi



Kaynak: David Heald, (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Cilt 81, Sayı. 4 den türetilmiştir.

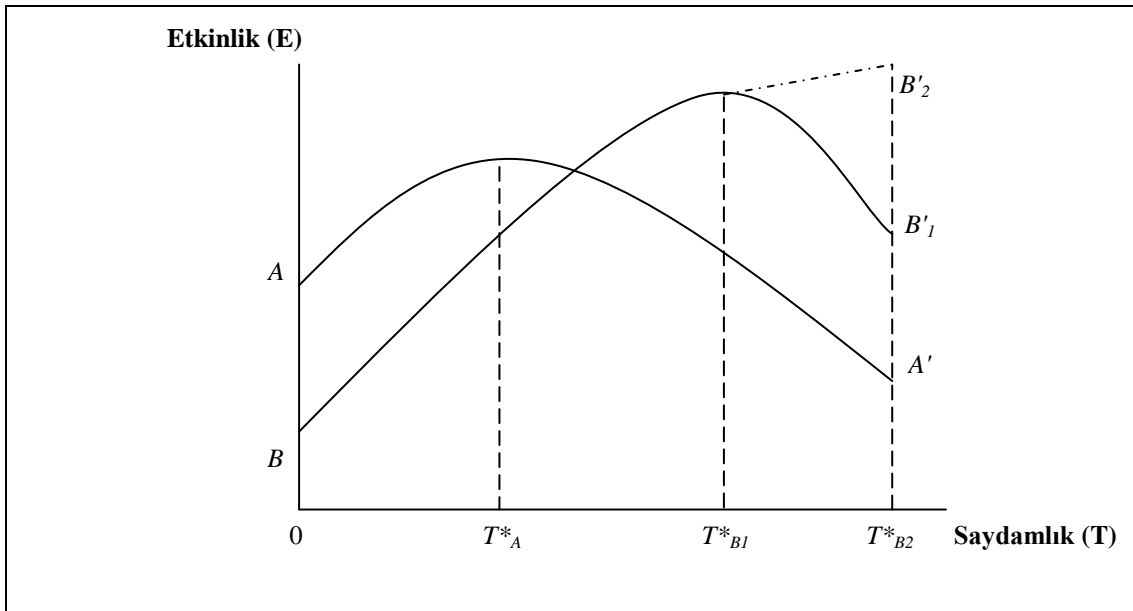
Şekil 1.6’ya göre saydamlık düzeyi arttıkça etkinlik de artmakta, saydamlık düzeyi optimal düzeye geldiğinde (T^*) etkinlik maksimum noktasına ulaşmakta (E_{max}) ve bu noktadan sonraki saydamlık artışı etkinliğin azalmasına neden olmaktadır.

Saydamlığın limitini objektif olarak belirlemek mümkün görünmemektedir. Bu, konuya göre değişebilecek bir durumdur. Örneğin mali konulardaki saydamlık

düzeyi ile askeri konulara ilişkin saydamlık düzeyi eşit değildir. Her iki konuyu da ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir. Bir başka ifade ile optimal düzeyde saydamlığın ne olduğu sorusunun tek bir yanıtı yoktur.

Heald (2003) çalışmasında, saydamlık ile etkinlik arasındaki ilişkiyi ortaya koyarak optimum saydamlık düzeyini açıklamaya çalışmaktadır. Buna göre optimal bir saydamlık düzeyi bulunmakta ve bu etkinlik ile ilişkilendirilerek açıklanmaktadır. Optimal saydamlık düzeyine ilişkin farklı görüşler Şekil 1.7’de gösterilmektedir.

Şekil 1.7: Optimal Saydamlık Düzeyi ve Etkinlik



Kaynak: David Heald, (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Cilt 81, Sayı. 4, s. 723-759.

Şekil 1.7 saydamlığın optimal düzeyine ilişkin iki farklı görüşe yer vermektedir. Ortak varsayım ise saydamlık (T) ile etkinlik (E) arasındaki ilişkinin her ülke için aynı olmasıdır. Kültürel farklılıklar ise eğim ve yükseklik üzerinde etkili olabilmektedir.

AA' eğrisi *kötümser görüşü* temsil etmektedir. Bu eğrinin başlangıç noktası incelendiğinde saydamlık 0 olduğunda etkinliğin kısmen yüksek olduğu görülmektedir ($T=0$ iken $E=A$). Saydamlıktaki artış, etkinliği optimal nokta olan T_A^* noktasına kadar arttırmaktadır. Ancak bu noktadan sonra saydamlıktaki artış etkinliğin azalmasına neden olmakta ve hatta saydamlık 0 iken ortaya çıkan A

etkinlik düzeyinden daha aşağıya inmektedir ($A > A'$). Bu sonuca göre optimal noktadan sonra saydamlık düzeyindeki artış etkinliği azaltarak başlangıç düzeyinin de altına inmesine neden olmaktadır. Bunun gerekçesi ise yolsuzluk ve rüşvete karşı gereğinden fazla saydamlığın aşırı siyasallaşma ve yüksek işlem maliyetleri aracılığıyla -adeta aşırı güneşlenme gibi- etkinlikte azalışa neden olduğu inancıdır (Heald, 2003: 727).

BB' eğrisi ise *iyimser görüşü* ifade etmektedir. Saydamlığın 0 olduğu noktada etkinlik kötümser görüşün başlangıç noktasına göre daha düşüktür ($A > B$). Burada saydamlıktaki artış ile etkinlikteki artışlar daha uzun sürmektedir. Bu görüşe göre optimal saydamlık T_{BI}^* düzeyinde gerçekleşmekte ve bu noktadan sonraki saydamlık artışı etkinliği düşürmektedir. Ancak yine de T 'nin her düzeyi için $B' > B$ olmaktadır. Bir başka ifade ile optimal düzeyden sonra saydamlıktaki her bir artış etkinlikte azalmaya yol açsa da etkinlik her zaman başlangıç düzeyinin üzerinde seyretmektedir (Heald, 2003: 727).

Etkinlik ve saydamlık arasındaki ilişkiyi açıklayan kötümser ve iyimser görüş arasında iki önemli fark bulunmaktadır. Bunlar; başlangıç etkinlik düzeyleri (A ve B) arasındaki fark ile etkinliğin saydamlığın artan bir fonksiyonu olduğu mesafeler (A ile T_A^* ve B ile T_{BI}^*) arasındaki farklılıktır.

Üçüncü görüş ise *son derece (ultra) iyimser görüş* olup, bu görüşe göre hiçbir zaman çok fazla saydamlık sağlanamaz. T_{BI}^* noktasının ötesinde etkinlikte maksimum olmayan, çok az düzeyde değişiklikler meydana gelecek ve sonrasında ise etkinlik düzeyi azalacaktır. Bu görüşe göre güneşten korunmak için sürülen güneş yağının pozitif etkisi her zaman aşırı güneşlenmenin negatif etkisinden baskın çıkmaktadır (Heald, 2003: 727).

Güneş ışığı en iyi dezenfektan olarak değerlendirilirken fazlası ise güneş yanığına neden olmaktadır. Bu bağlamda etkinlik ile ilişkisi incelendiğinde optimal düzeyde saydamlık söz konusu iki olay arasındaki tercihtir (Heald, 2012:32). Buna göre saydamlığın da bir sınırının olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Saydamlık bir

yandan yolsuzlukların azalmasına imkan tanırken diğ er yandan etkinlik kayıplarına yol açabilmektedir.

1.2. Kamu Kesiminde Saydamlık

Bu başlık altında kamu kesiminde yönetim yapısının niteliğ i ve yaşanan dönüşüm kapsamında saydamlığın öneminden bahsedilmektedir.

1.2.1. Kamu Yönetiminin Yapısı ve Saydamlık

Ball (2009)'a göre kamu kesimi ve sivil toplum kuruluşları açısından saydamlık üç şekilde ifade edilmektedir. Birincisi toplum tarafından yolsuzluklara karşı benimsenmiş *kamusal bir değ eri* ifade etmekte olup, burada hesap verilebilirlik ile saydamlık iç içedir. İkincisi gizliliğ e karşı açıklığı teşvik etmekte ve özellikle kamu ve sivil toplum kuruluşlarının *karar alma süreçlerinin açıklığını* ifade etmektedir. Üçüncüsü ise performansı ön plana alan bir yaklaşımla hesap verme sorumluluğunun yanında etkinlik ve verimlilik kavramlarının önem kazandığı bir *yönetişim aracını* ifade etmektedir.

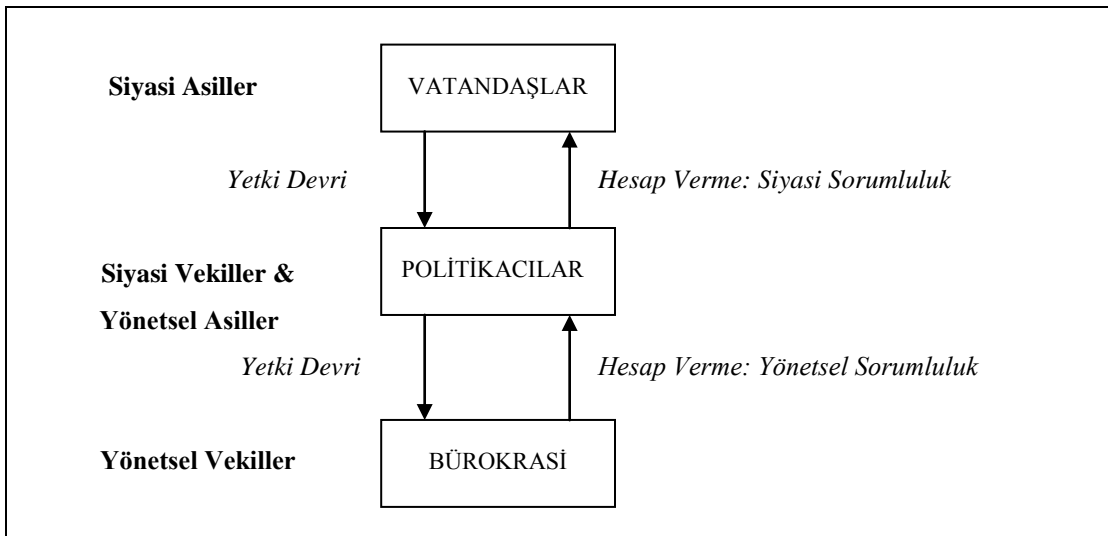
Halkın kendi seçtiğ i temsilciler tarafından yönetildiğ i temsili demokrasi anlayışında yönetenlerin gerçekleştirdiğ i ve/veya gerçekleştiremediğ i faaliyetlere ilişkin bilginin halk tarafından bilinmesi esastır. Söz konusu bilgi, halkın değerlendirme yapmasına ve demokratik bir hak olarak seçimlerde tercihini ortaya koymasına olanak tanıyacaktır. Demokraside bireyler ile hükümet arasında asil vekil ilişkisi söz konusudur. Bu yapı içerisinde bireyler seçim ile hükmedecek liderleri seçerler ve onları performanslarından sorumlu tutarlar. Bireyler etkin bir devleti amaçlarken, yönetenler ise tekrar seçilmeyi amaçlamaktadır. Ancak gerçekte politikacılar ve bireyler arasında bilgi asimetrisi ortaya çıkar ve hükümet faaliyetlerinin izlenmesi zorlaşır (Brito ve Perrault, 2009:6).

Asil vekil modeli, öncelikle özel sektördeki yönetici ve işveren arasındaki ilişkilerde kullanılmış daha sonraları kamu yönetiminde bürokrat ile siyasetçi arasındaki ilişkilerde kullanılmıştır. Bu modelin temel noktası kamu görevlilerinin bilgi avantajına sahip olmaları ve ihtiyari karar alma güçlerinin varlığıdır. Bu ihtiyari karar alma davranışları hükümet tarafından bilinmemektedir. Başka bir ifade ile

hükümet kamu görevlisinin yaptığı davranışları gözlemleyememektedir. Yine bu modelin temel varsayımlarından birisi de hükümetin iyi niyetli kamu görevlilerinin ve halkın faydalarını maksimum yapmayı amaçlayan rasyonel bireyler olduğudur (Güvel ve Ata, 2009:172-173).

Asil vekil modeli, asil ve vekilin çıkarlarının farklılaştığını varsaymaktadır. Burada vekilin lehine bir bilgi asimetrisi söz konusudur. Ancak asil, vekil üzerindeki kontrolünü parasal bir karşılık vererek kurallar koyarak belirleyebilir. Söz konusu modelde kararlar, çeşitli maliyetler (izleme, birleştirme ve artık kayıplar vs.) dikkate alınarak verilmektedir (Groenendijk, 1997:208). Kamu kesimi açısından ele alındığında ise temsili bir demokraside asil vekil ilişkisi Şekil 1.8'deki gibidir.

Şekil 1.8: Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi



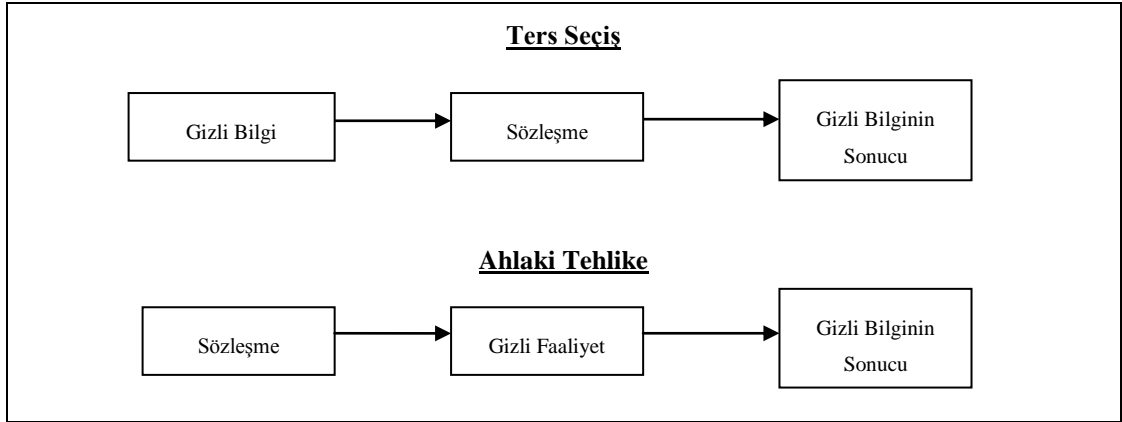
Kaynak: İzak Atiyas ve Şerif Sayın (2000); “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, *Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık*, (Der.:İzak Atiyas ve Şerif Sayın), TESEV Yayınları, İstanbul, s. 27-43.

Şekil 1.8 incelendiğinde kamu kesiminde vatandaşın asil ve politikacıların vekil olduğu bir yetki devrinin yanında politikacıların asil ve bürokratların vekil olduğu ikinci bir yetki devri de söz konusudur. Birincisinde vatandaşların politikacılara verdiği yetki kendileri adına kamusal ihtiyaçları optimum düzeyde karşılayacak politika kararları ile ülkeyi yönetmek olup, bu durum politikacıların hesap verme biçimini siyasi sorumluluk olarak ortaya çıkarmaktadır. İkincisinde ise politikacıların bürokratlara vermiş olduğu bir yetki olup, bu yetki ile bürokratlara belirlenen amaçlara ulaştıracak uygulamaları gerçekleştirme sorumluluğu

verilmektedir. Bu durumda ortaya çıkan hesap verme biçimi ise yönetsel sorumluluktur. Bu çerçevede bürokratların politikacıların belirlediği amaçlara götüren uygulamaları en etkin şekilde gerçekleştirmesi beklenmektedir.

Kamu kesiminde ortaya çıkan ikili yetki devrinde asimetrik bilgi nedeniyle vekil sıfatındaki unsurların kamu yararından ziyade özel yarara yönelik kararlar alması muhtemel sonuçlardan birisidir. Kamu kesimindeki söz konusu ilişkinin sağlıklı işleyebilmesi ancak sistemdeki bilgi düzeyinin yeterli olması ve bu bilginin aktörler arasında eşit dağılması ile mümkün hale gelmektedir. Bir başka ifade ile siyasal karar alma süreçlerinde vatandaşların kullandıkları oyları sağlıklı verebilmeleri ancak politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı gibi konulara ilişkin yeterli bilgiye sahip olması ile ve politikacıların bürokrasiyi etkili kullanabilmesi de ancak üretilen politikaların nasıl uygulandığını gözlemlemesi ile mümkündür (Atiyas ve Sayın, 2000:28). Bilgi; politik sürecin daha iyi çalışması ve etkinlik için kritik bir öneme sahiptir. Daha fazla bilgi, ekonomik ve sosyal refah açısından önemli olan olayları daha iyi analiz, izleme ve değerlendirmeye imkan sunmaktadır (Islam, 2006:121). Sağlam iktisadi ve politik tercihlerin yapılabilmesi bakımından bilginin varlığı ve ulaşılabilir olması gerekmektedir.

Asil vekil probleminin özünde ayrışan çıkarlar ve aktörler arasındaki asimetrik bilgi yer alır. Asilin sorunu -özellikle kamu kesiminde- vekil hakkında (dürüst veya dürüst değil) ve vekilin faaliyetleri hakkında (etkin veya yolsuzluk yapan) bilgisinin zayıf olmasından kaynaklanmaktadır. Genelde bürokrasi rekabete açık olmayıp, asil konumundaki hükümetin amaçlarıyla ilgisi olmayan bir gündemi bürokrasi belirleyebilir. Sonuç olarak asil, *ters seçim* ve *ahlaki tehlike* şeklinde iki sorun ile karşı karşıya kalır (Andvig vd., 2000:105). Şekil 1.9'da bu süreç gösterilmektedir.

Şekil 1.9: Asimetrik Bilginin Sebep Olduğu Sorunlar

Kaynak: Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener ve Tina Søreide (2000); "Research on Corruption A policy Oriented Survey Final Report," Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf, (Erişim Tarihi: 11.03.2014).

Asilin problemi, kamu kesiminde de olduğu gibi vekilin dürüst olup olmamasına ve vekilin yaptığı işin etkin ve yolsuz olup olmamasına ilişkin bilgiye sahip olmadığında ortaya çıkmaktadır. Bu durumda asil iki soru ile karşılaşmaktadır. Birincisi işe alım süreçleri ile ilgili olup, asilin vekili istihdamından önce onun hakkında bilgi sahibi olmaması sorunudur. Bu durum ters seçişe yol açabilmektedir. İkincisi ise yolsuz davranışlara odaklanarak asilin vekili istihdamından sonra onun dürüst olmasına yönelik nasıl teşvik edileceği ile ilgilidir. Bu durum da ahlaki tehlikenin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir (Andvig vd., 2000:105).

Ters seçiş problemi yolsuzluğun sebeplerini açıklamada dolaylı bir role sahipken daha çok yolsuzluk faaliyetlerinin yayılması ile ilgilidir. Ahlaki tehlike ise direkt olarak yolsuzluk ile ilgilidir. Ters seçiş vekil ile sözleşme imzalamadan önce vekilin gizli bilgiye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin vekil kendisi ile ilgili niteliklere ilişkin asile göre daha fazla bilgiye sahiptir (Andvig vd., 2000:106).

Ahlaki tehlike problemi daha çok yolsuzluğun temel sebebidir. Bu tehlike sözleşme yapıldıktan sonra vekilin gözlenemeyen veya gizli faaliyetleri ile ortaya çıkmaktadır. Örneğin vergi elemanı olarak işe alınan ve vekil konumunda olan bir kişi zaman içinde gizli faaliyetlerde bulunabilir. Vekilin faaliyetlerinin gözlenmesinin maliyetli olması nedeniyle vekil, rüşvet gibi yolsuzluk faaliyetlerine ya da performansını azaltma gibi eylemlere girişebilir. Ahlaki tehlike sorununun iki

çözüm yolu bulunmaktadır. Bunlar ödül ve cezadır. Ödül ile vekilin dürüst olması teşvik edilirken ceza ise yolsuzluk faaliyetinin tespit edilme ve cezalandırılma olasılığını artırmaktadır (Andvig vd., 2000:106-107).

Politikacı açısından gizli olmanın rasyonelliği ortaya çıkan rant ile ilgilidir. Gizlilik bilgiye ilişkin suni bir kıtlık bir başka ifade ile rant ortaya çıkarır ve rantın artması yolsuzluğu da beraberinde getirir (Stiglitz, 2002:488). İzlenme imkanının olmaması durumunda kamu görevlisi kişisel çıkarını kamusal çıkara tercih eden yolsuzluk davranışlarına yönelebilir.

Yolsuzluk kurumlar ve üçüncü kişiler arasındaki yetkisiz işlemlerdir. Bürokratik yolsuzlukta bürokratlar vekil konumunda iken seçilen veya atanan memurlar asil konumundadır. Politik yolsuzlukta ise seçilen veya atanan memurlar vekil iken oy kullananlar ve üçüncü sektör ise asil durumundadır (Groenendijk, 1997:210).

Asimetrik bilginin yol açtığı asil vekil problemine çözüm aracı olarak saydamlık gösterilmektedir. Asil vekil probleminin sonuçlarından birisi yolsuzluktur. Saydamlık sadece söz konusu yolsuzlukları ortadan kaldırmada bir araç olmayıp ayrıca asil ve vekil arasındaki ilişkide vekilin performansını da arttırıcı etkide bulunmaktadır (Brito ve Perrault, 2009:1-2). Saydamlık, kamu kesiminde yolsuzlukların önlenmesine imkan sunarken; piyasada ise tarafların faydalarının artmasına imkan sunarak toplumsal refahın artmasını sağlamaktadır. Ayrıca saydamlık birimin veya kurumun eylemlerinin yanında performansının izlenmesine de olanak tanıyan bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Brito ve Perrault, 2009: 7).

Kamu kesiminde başlangıçta devlet güvenliği ve özel hayatın korunması gibi makul gerekçelerle ortaya çıkan gizlilik politikası, uygulamada genişleyerek çoğu kamu faaliyetini içine almıştır. Bu bağlamda kamu kesiminde gizliliğin gerekçeleri olarak siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın ve kişisel bilginin korunması, kamu yararı sağlama gerekçesi, bürokrasinin otorite kazanma eğilimi, bürokratik yönetim geleneği, kötü yönetim uygulamaları, memurların

kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri ve refah devleti uygulamaları gösterilmektedir (Eken, 2005:8-15).

Eken (2005:8)'e göre; yönetimin topluma açık olmaktan ve toplumla diyaloga girmekten kaçınmasının, bilgi vermeyi reddetmesinin ve bilgiyi saklamasının üç nedeni olabilir. Birincisi söz konusu bilgi ve belgelerin niteliği gereği gerçekten gizli olmasıdır. İkincisi, yönetimin eylem, işlem, karar, tutum ve davranışlarının topluma açıklanamayacak kadar kötü olduğu ve meşruluk temelinde eksikliklerin bulunduğu kötü yönetim uygulamalarıdır. Üçüncüsü ise yönetim ile toplum arasındaki güven sorununu ifade etmekte olup, kamu yönetiminin topluma güveninin olmaması birçok faaliyetini gizlilik içinde yapmasına yol açmaktadır.

Kamu kesiminde gizliliğin boyutlarındaki artış ve ortaya çıkardığı olumsuzluklarla birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve onun türev araçlarının kamu kesimini etkin olmaktan uzaklaştırması kamu kesiminde yeniden bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda kamu kesiminde özellikle yönetim alanında saydamlık önemli bir reform olarak ön plana çıkmaktadır.

Genel olarak kamu kesiminde saydamlık talebinde yaşanan artışın gerekçeleri olarak müdahaleci devlet anlayışının olumsuzluklar, yönetime katılma gerekliliğindeki artış, eğitim ve kültür seviyesindeki artış, bilgi toplumuna geçiş, iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, sivil toplum kuruluşlarının artması, kamu yönetimi düşünce ve uygulamalarındaki dönüşüm ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler gösterilmektedir (Eken, 2005:24-33).

Kamu yönetiminde saydamlık; yönetimde açıklık, yönetimde saydamlık, günışığında yönetim, yönetsel demokrasi gibi terimlerle ifade edilmektedir (Eken, 2005:22). Kamu kesimi açısından saydamlık, kamu idarelerine ait bilgiye erişebilirlik olarak tanımlanmaktadır. Saydamlık devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların ortaya çıkardığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000:20). Devletin stratejileri, faaliyetleri ve sonuçları hakkında

vatandaş, medya ve finansal piyasaların bilgi sahibi olması kamu kesimi açısından saydamlığı ifade etmektedir (Alt vd., 2005:1).

Kamusal bilgiye ulaşım karar alma süreçlerinde daha saydam ve katılımcı bir yapıyı oluşturarak sağlanmaktadır. Demokratik bir hükümette saydamlığın en önemli amacı siyasi süreçte etkin katılımı sağlamaktır (Curtin, 1999:448). Kamu kesimi açısından saydamlığın elde edilmesi bakımından etkin bir raporlamaya gerek duyulmakta olup, bunu sağlamada bütçe raporları (ön bütçe raporu, aylık rapor, yarıyıl raporu, yılsonu raporu, seçim öncesi rapor ve uzun vade raporu) önemli bir araç olarak görülmektedir. Kamusal bilginin açıklanması devlet faaliyetlerinin daha gözlemlenebilir bir hale gelmesini ve devletin topluma karşı daha sorumlu ve hesap verir olmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda saydamlığı hesap verme sorumluluğu, tarafsızlık ve hukukun üstünlüğü ile ilişkilendirmek mümkündür (Bauhr ve Grimes, 2012:4). Hesap verilebilir olmanın ön koşulu saydamlığın sağlanmasıdır. Hesap verilebilirlik açısından saydamlık, sadece faaliyetleri değil ayrıca faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan performansı da izleme ve değerlendirme imkanı sunan bir unsurdur. Bu bağlamda saydamlık, performansa ilişkin tam, düzenli ve gerçekçi bilginin ilgililere açık olmasını sağlayan süreçtir (Brito ve Perrault, 2009:7).

Saydamlık özellikle kamu kesimi açısından demokrasi ile yakından ilintili bir kavramdır. Demokratik bir yönetim anlayışının olduğu bir yerde saydamlıktan bahsetmek daha kolay ve mümkündür. Çünkü demokratik bir yönetim anlayışının temel değerlerinden birisi de saydamlıktır (Grigorescu, 2003; Rosendorff and Vreeland, 2006; Pitlik vd., 2010).

1.2.2. Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşüm

Devletin ortaya çıkışında toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması, güvenliğin sağlanması gibi çeşitli gerekçeler yer almaktadır. Toplumun içerisinden organize olmuş bir varlık olarak devlet, söz konusu hizmetleri yapısında bulunan yönetim birimlerince yerine getirmektedir. Yönetim kavramı, amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için bir insan grubunda işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümü olarak ifade edilmektedir (Özer, 2005:17). Kamu yönetimi ise toplumun ortak ihtiyaçlarına yönelik yönetenler

tarafından belirlenmiş politikaların yerine getirilmesi süreçleri ile ilgilenmektedir. Bir disiplin olarak kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halk ile olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelmektedir (Eryılmaz, 2006:8).

1980'lere kadar geleneksel kamu yönetimi modeli benimsenmişken bu yıllardan itibaren bazı dinamiklerin de etkisiyle yeni kamu yönetimi modeli benimsenmeye başlanmıştır. Genç (2010:147)'e göre geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına dönüşümün gerekçeleri şunlardır:

- 2. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan sosyal devlet, refah devleti ve uygulanan Keynesyen iktisadi politikaların 1970'lerde ortaya çıkan petrol krizi ve bu krizin ortaya çıkardığı bütçe açıklarına sebep olması.
- Vatandaşın talep ve beklentilerinin artması ve kamu bürokrasisinin bunlara cevap verememesi ve kamu hizmetlerinde kalite, hız, etkinlik gibi kavramların önem kazanması.
- Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi ve özellikle ABD ve İngiltere'de bu bağlamda devletin küçültülmesine yönelik harcamaların kısılması, özelleştirme gibi uygulamalar ile devletin verimli hale getirilmesi amacının yaygınlaşması.
- Devlet ve bürokrasi karşıtı söylemlerin yaygınlaşması ve IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların yeni sağ ideolojisinin yaygınlaştırılmasına yönelik çabaları.
- Bilgi iletişim teknolojilerinin gelişmesi.
- 1980 sonrasında demokrasi söyleminin, sivil toplum kuruluşlarının ve yönetim anlayışının önem kazanması.
- Küreselleşmenin her alanda etkilerini hissettirmesi.

Geleneksel kamu yönetiminin teorik temelleri Weber, Wilson ve Taylor'a dayanmakta olup, bu yönetim anlayışı genel olarak siyasi liderlerin yasal kontrolleri altında yönetilen, hiyerarşik bürokrasi modeline dayalı, politika yapıcı olmayan ancak siyasilerin belirlediği politikaları uygulayan, kamu çıkarı güdüsü ile motive edilmiş sürekli, tarafsız ve adsız memurların istihdam edildiği bir yönetim anlayışıdır (Katsamunnska, 2012:75).

Eryılmaz (2006:23-24)'a göre geleneksel kamu yönetimi anlayışının dayandığı ilkeleri dört grupta toplamak mümkündür. Birincisi, kamu yönetiminin yapısı ile ilgili olup, geleneksel anlayış ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve bir ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşıyan ve Alman sosyolog Max Weber'in kavramsallaştırdığı *bürokrasi modeline* göre örgütlenmiştir. İkincisi, devletin refah devleti altında ekonomideki payı artmış ve bu da amaçlara bakılmaksızın kural ve prosedürleri uygulayan bir kamu yönetiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üçüncüsü, kamu çalışanlarına siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin itaat emri verilmiş olup, kamu yönetimi merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik olarak yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmamasıyla ilgili denetim altına alınmıştır. Dördüncüsü ise kamu yönetiminin yönetim bilimi içinde ayrı bir yerinin olduğu, kamu yönetiminin özel yönetimden farklı olduğu ile ilgili olup, bu anlayışta kamu yönetimi bürokratik ve siyasal yönetim biçiminde uygulanmaktadır.

Yeni kamu yönetimine geçişin altında yatan en önemli neden olarak refah devletinin neden olduğu savunulan iktisadi krizler ve bu nedenle hakim olan iktisadi paradigmaya getirilen eleştiriler gösterilebilir. İktisadi başarısızlığa en önemli eleştirilerden birisi de Kamu Tercihi teorisyenlerince yapılmıştır. Devletin büyümesi; asli görevlerinin üstünde birçok görevi üstlenmesi sonucunda devletin başarısızlığına yol açmıştır. Özellikle 80'li yıllarda ABD ve İngiltere'de başa geçen liderlerin de devletin başarısızlığı görüşüne katılmaları devletin yeniden yapılandırılmasına yönelik adımların atılmasına sebep olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan yeni anlayışa bir geçiş söz konusudur.

Yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı ilkeleri de dört grupta toplamak mümkündür (Eryılmaz, 2006:26-27). Birincisi, yeni anlayış geleneksel anlayışın

sahip olduğu bürokrasi modeline karşı çıkmakta ve kamunun örgüt yapısını esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi özelliklerine sahip olarak ifade etmektedir. İkincisi, yeni anlayışta devletin faaliyet alanının asli görevlerine doğru daraltılması amaçlanmakta olup, devletin rol ve sorumlulukları yeniden tanımlanmaktadır. Üçüncüsü, yeni yönetim anlayışı performans hedeflerine, çıktılara, sonuçlara, hizmet niteliğine, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sistemine önem vermekte ve kamuda bürokratik ve çok kademeli merkezi kontrol sistemi yerine piyasa sistemine dayalı bir denetimi savunmaktadır. Dördüncüsü ise yeni anlayış kamu yönetiminin siyasi unsurların yanı sıra halka karşı da faaliyetlerinin sonuçları itibariyle sorumlu olması gerektiğine vurgu yapmakta olup, bu bağlamda yönetimin açıklığının sağlanması ve bilgi edinme imkanlarının genişletilmesine yönelik adımlar atılması savunulmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı hantal yapısı, bürokrasinin fazlalığı, verimsizliğin olması, günün ihtiyaçlarına uymaması, üretken olmaması gibi yapısal sorunlar nedeniyle eleştirilmektedir (Behn, 1998). Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli özelliklerinden birisi ise saydamlığın bir tamamlayıcısı olarak demokratik hesap verilebilirliktir. Bu özellik halkından toplanan vergiler çerçevesinde harcama kararlarının verildiği bir başka ifade ile başkasının parasını başkası için harcayan karar alıcıların bulunduğu bir mekanizma açısından oldukça önem taşımakta ve talep edilmektedir.

1980'li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan reformlar ile kamu kesimi yönetiminin hem verimli hem de aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç duyulmuş bu çerçeve yönetim ile doldurulmuştur. Yönetişim kavramı içerisinde devlet, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı ve söz konusu unsurların birbirleriyle etkileşim halinde bulunduğu karmaşık bir yapıyı ifade etmektedir (Eryılmaz, 2006:28). Karar almada söz konusu unsurların işbirliği içerisinde hareket etmeleri *yönetişim*, bir başka ifade ile *birlikte yönetim* kavramları ile açıklanmaktadır. Özellikle uluslararası kuruluşların etkisiyle gelişmekte olan

ülkelerde yeni kamu yönetimi anlayışının alt yapısı niteliğinde *iyi yönetim* (good governance) ilkeleri ön plana çıkmıştır.

Yönetişim ilk olarak Dünya Bankası'nın yapısal uyum programlarının başarıya ulaşamaması nedeniyle söz konusu programların uygulanmaya çalışıldığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimlerinin başarısızlığına çözüm önerisi olarak yönetim ilkeleri sunulmuştur. Dünya Bankası yönetişimi; bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarını, kalkınmaya yönelik yönetmede gücün kullanılma biçimi olarak tanımlanmaktadır (WB, 1992:1). İyi yönetim; vatandaşın güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün bulunduğu ve yargının bağımsız olduğu bir hukuk devletini, yönetenlerin hesap verme sorumluluğunun olduğu, bilginin serbest olduğu insan haklarına saygılı şeffaf bir yönetim anlayışını içermektedir (Özer, 2005:330). İyi yönetişimin unsurları ise saydamlık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, etkinlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik ve uzlaşmacılıktır (Weiss ve Steiner, 2006:1549). İyi yönetim, makro ekonomik istikrarın ve büyümenin sağlanmasında ve sürdürülmesinde üzerinde hemfikir olunan önemli bir faktör iken; iyi yönetişimin temel unsuru da saydamlık olarak değerlendirilebilir (Kaufmann, 2002; IMF, 2007:8).

1.3. Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık

Saydamlığın birçok boyutu bulunmakta olup, bunlardan birisi de mali saydamlıktır. Bu kısımda mali saydamlığın tanımı, önemi ve gelişmesinde etkili olan faktörler ele alınmaktadır.

1.3.1. Mali Saydamlığın Tanımı

Yönetim ilkesi olarak saydamlık, kamu kesiminde özellikle kamu kaynaklarının yönetilmesi aşamasında ön plana çıkmaktadır. Mali yönetime ilişkin saydamlığı mali saydamlık kavramı ile ifade etmek mümkündür. Saydamlık bilginin varlığı ve ulaşılabilirliği olarak tanımlanırken bu bilginin mali nitelikli bir bilgi olması mali saydamlık kavramını ortaya çıkarmaktadır. Mali saydamlık kısaca kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına dair bilginin var olmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000:28).

Daha kapsamlı bir tanımda ise mali saydamlık; hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, uygulayacağı maliye politikalarının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açıklığı olarak ifade edilmektedir. Söz konusu açıklık hükümet içi veya dışındaki faaliyetlere ilişkin güncel, inanılır, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir nitelikteki hazır bilgiye ulaşılabilir olmayı içermektedir (Kopits ve Craig, 1998:1). Bir başka ifade ile mali saydamlık, hükümetin geçmiş mali performansı, cari mali durumu ve gelecek mali politikalarına ilişkin resmin açık olmasına yönelik uygulamalardır (Hameed, 2006:15).

Premchand (2001:3) ise mali saydamlığı kendi içinde bir sonu olmayan, amacı kamunun ve kamu çalışanlarının hesap verebilirliğini sağlamak olan, etkin ve ayrıntılı hesap verebilirliğe katkıda bulunan, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında iyi düzenlenmiş bir çerçeveyi yansıtan bir sistem olarak tanımlamaktadır.

Mali saydamlık tanımlarından hareketle IMF mali saydamlığı rol ve sorumlulukların açık olması, bütçe sürecinin açık olması, bilginin kamuya açık olması ve denetim ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız ve dürüst olması şeklinde dört başlık ile açıklamaktadır (IMF, 2007:4-7).

1.3.2. Mali Saydamlığın Önemi

Literatürde mali saydamlıkla ilgili çalışmaların genelini üzerinde anlaştığı husus; makroekonomik mali sürdürülebilirlik, nitelikli iktisadi büyüme ve güçlü bir mali yönetim açısından iyi yönetişimin (good governance) olmazsa olmaz bir koşul olduğu ve iyi yönetişimin de temel unsurunun mali saydamlık olduğudur (Kopits ve Craig, 1998). Saydamlık, demokrasinin temel unsuru olması ve asil vekil sorununu ortadan kaldırması nedeniyle yönetişim açısından önemlidir. Saydamlık olmadan kurumların doğru hedefler ortaya koyup koymadığı veya bu hedeflere etkili bir şekilde ulaşip ulaşmadığı bilinemez (Florini, 2002:15).

Mali saydamlık konusu ekonomide yer alan unsurların tamamını ilgilendiren bir konudur. Bir başka ifade ile mali saydamlığın kamu kesimi açısından önemi kadar özel kesim için de önemi bulunmaktadır. Kamu kesiminde saydamlık asil vekil

ilişkinin ortaya çıkardığı yolsuzluk gibi sorunlar ile ilgilenmekteyken, özel kesimde saydamlık ise şirketlerin finansal açıklığı ile ilgilenmektedir (Brito ve Perrault, 2009:1). Bilgi, piyasaların etkin işleyebilmesi açısından önemlidir ve eksik bilgi piyasa başarısızlıklarına yol açmaktadır. Bu bağlamda saydamlık piyasalar açısından hayati öneme sahiptir. Florini (2002:3)'ye göre bilgi, demokrasinin ve piyasaların çok önemli bir unsuru olup, iyi yönetişimin kilit unsuru piyasaları ve hükümeti saydam kılmaktır.

Saydamlığın kamu kesimi açısından önemi ise kamu kesiminin asil vekil ilişkisinden kaynaklanan gizli faaliyetlerin önlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Saydamlığın bilgi ile eşdeğer bir kavram olması ve bilginin gücü ifade etmesi kamu kesiminde bilgiye daha fazla sahip olan siyasetçilerin yanlış uygulamalarına veya kamusal menfaatten ziyade özel menfaate dayalı kararlar almasına yol açabilir. Bu ise toplumsal anlamda refah kaybını ortaya çıkarır. Ancak karar alma süreçlerinin açık olması ve bu konulara ilişkin düzenli bir bilgi akışının olması asimetrik bilgi sorununu ortadan kaldırarak daha etkin sonuçların elde edilmesine olanak sağlayacaktır. Bir başka anlatımla bilginin açıklığı beraberinde kamuoyu denetimine olanak tanıyarak karar alıcıların daha dikkatli davranmasını sağlayacaktır. Öyle ki siyasetçilerin siyasal süreçte faydaları oy ile ölçülmekte olup, bu süreçteki amaç oyların arttırılmasıdır. Ancak saydamlığın varlığı ile seçmenler, hükümetin mali durumunu, faaliyetlerinin başarısını ve söz konusu faaliyetlerin cari ve gelecekteki iktisadi ve sosyal sonuçlarını doğru bir şekilde değerlendirme imkânı bulacaktır (Kopits ve Craig, 1998).

Saydamlığın kamu kesiminde yönetim alanındaki olumlu etkisinin politik ve iktisadi açıdan da önemli sonuçları beraberinde getirmesi beklenmektedir. Saydamlık, hükümet politikalarının özel çıkara ve rantlara imkan tanımasını önleyerek demokratik sistemin hüküm verme ve düzeltme olanaklarını güçlendirmektedir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:44). Politik açıdan rekabeti olanaklı kılarak siyasi alanda ülkenin menfaatine sonuçlar doğurmakta ayrıca demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır. Bireylerin siyasal sürece katılımı, siyasi sorumluluğunu yerine getirmesi saydamlık ile mümkündür. Yönetim sürecine

vatandaşın katılımı büyük ölçüde bilginin ulaşılabilir olmasına bağlıdır (Curtin, 1999:445).

Mali saydamlık ile hesap verme sorumluluğu sağlanarak kamu kaynaklarının kim tarafından, neden ve nasıl kullanıldığına dair bilgi ortaya çıkmaktadır. Bu da kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını ve mali disiplini sağlamakta ve son tahlilde kamu dengesine olumlu yansımaktadır. Kamu kesiminde mali saydamlığın olmamasının maliyeti yolsuzluk olup, bu da yatırımı ve iktisadi büyümeyi olumsuz etkilemektedir. İktisadi açıdan daha iyi saydamlık daha etkin kaynak dağılımı ve büyüme demektir. Mali bilginin açık olması sermayenin daha üretken kullanılmasını sağlayarak etkinliğin dolayısıyla da büyümenin sağlanmasına yardımcı olur (Vishwanath ve Kaufmann, 2001).

Mali saydamlığın beklenen olumlu sonuçları özet olarak aşağıdaki gibidir.²

- Değişen iktisadi koşullara zamanında uyum sağlama imkanı tanıyarak yeni durumun olumsuzluklarına karşı önlem almayı kolaylaştırır.
- Özellikle kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasına imkan tanıyarak bütçe açıklarının ve borçların azalmasını sağlar (Alesina vd., 1996; Alt ve Lassen, 2003; Islam, 2003; Alt vd., 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Alt ve Lassen, 2006; Jarmuzek, 2006; Arbatli ve Escolono, 2012).
- Mali anlamda disiplini sağlayarak kamu kaynaklı mali krizlerin önlenmesini sağlar (Hameed, 2005).
- Kişi başı gelirin artmasını sağlayarak toplumsal refahı artırır (Baldrich, 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Bilginoğlu ve Maraş, 2011).
- Ulusal ve uluslararası piyasalardan borçlanma olanaklarını kolaylaştırır.

² Ampirik literatürde saydamlığın olumlu yanlarını ortaya koyan çalışmalara 3. Bölümde değinilmektedir.

- Uluslararası piyasalarda daha rekabetçi olmasını sağlar (Bellver ve Kaufmann, 2005).
- Kredi derecelerinin iyileşmesine imkan tanıyarak özellikle uluslararası yatırımcıların ülkeye yatırım yapma isteklerini artırır (Hameed, 2005; Arbatli ve Escolono, 2012).
- Demokrasinin gelişiminde katkı sağlar.
- Hükümetin hesap verme sorumluluğunu geliştirir ve yolsuzlukları önler (Bellver ve Kaufmann, 2005; Hameed, 2005; Bastido ve Benito, 2007).
- Devlete olan güvenin artmasını sağlar (Alt vd., 2002).
- Politik rekabeti sağlar (Alt vd., 2005).

Mali saydamlığın faydaları dikkate alındığında mali saydamlığı yaygınlaştırmak adına devlete önemli bir görev düşmektedir. Bir başka ifade ile bilginin kamusal bir mal olma özelliği devletin bilginin açıklığına ilişkin müdahalesini gerektirmektedir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45). Öncelikle hükümet yasal kural ve düzenlemeler ile saydamlığı yaygınlaştırmalıdır. Bu bağlamda kamu kurumlarının faaliyetlerine ilişkin zamanında, ulaşılabilir, kapsamlı, ilgili, kaliteli ve güvenilir niteliklere sahip bilgi üretmeleri ve söz konusu bilgi akışına yönelik sistematik bir yapının oluşturulması gerekmektedir.

Devlet açısından saydamlığın kurumsal bir yönetim ilkesi haline gelebilmesi bakımından geleneksel yönetim yapısı ve anlayışlarından uzak durulması, prosedürlerin ve formalitelerin basitleştirilmesi, iletişim yollarının iyileştirilmesi, yönetimin kullandığı dilin basitleştirilmesi, yönetimde yerleşmenin sağlanması, bilgi edinme imkanlarının geliştirilmesi gerekmektedir (Eken, 2005:44-52). Bu bağlamda dünya genelinde ülkelerin saydamlığa yönelik düzenlemeleri son yıllarda yaygınlaşmıştır. 1980'lerin ortalarında 11 devlet bilginin serbestliğine ilişkin kanuna sahipken bu sayı 2004'ün sonlarında 59'a yükselmiştir (Bertot vd., 2010).

Günümüzde ise bilginin serbestliğine ilişkin 70 ülke kapsamlı kanuni düzenlemeye sahipken 50 ülkede ise çalışmalar beklemededir (Albalate Del Sol, 2013:92).

1.3.3. Kamu Kesiminde Mali Saydamlığın Gelişmesinde Etkili Olan Faktörler

Mali saydamlık 1990'ların başlarından itibaren gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde mali politikalarla ilgisi bulunan hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar arasında yoğun bir ilgi kazanmıştır (Philipps ve Steawart, 2008:1). Mali saydamlığın gelişmesine katkı sağlayan dört unsur bulunmaktadır (Khagram vd., 2013:3). Birincisi dikta rejimlerini sonlandıran ve politik rekabeti meydana getiren ve yasalara önem veren bir *politik dönüşüm*dür. İkincisi hükümetlerin hazineyi kontrol altına almasına, mali disiplini ve bağımsız denetimi sağlamaya yönelik adımlar atmasına neden olan *iktisadi ve mali krizler*dir. Üçüncüsü mali bilginin ulaşılabilirliğine yönelik güçlü reformların ortaya çıkmasına neden olan *yolsuzluk vakaları*dır. Dördüncüsü ise küresel nitelikte mali saydamlık kurallarının ülkeler düzeyindeki reformlarda yer almasına yönelik *dışsal etkiler*dir.

1.3.3.1. Politik Dönüşüm ve Mali Saydamlık

Politik serbestleşme 1970'lerin ortalarından itibaren Güney Avrupa'da Yunanistan, Portekiz ve İspanya'da diktatör yönetimlerden vazgeçilmesi ile başlamıştır. 1983'de Türkiye'de 3 yıl süren askeri müdahale son bulmuştur. 1980'lerin ortalarında Şili ve Paraguay hariç Güney Amerika ülkelerinin tamamında askeri yönetimler kışlarına çekilirken 1990'da Şili ve Paraguay da bu anlayışa uyum sağlamıştır. Dönüşüm 1980'lerde Kore, Pakistan, Filipinler, Tayvan, Çin ve Tayland gibi Asya ülkelerinde devam etmiştir. 1980'sonunda ise Doğu Avrupa komünist ülkeleri ve Sovyetler Birliği dağılmıştır. 1990'ların başında iktisadi krizler, soğuk savaşın sonlanması ve dış yardım ve borç veren kurumlar etkisiyle Afrika'da da dönüşüm otoriter rejimlere yönelik devam etmiştir (Haggard ve Webb, 1994:1).

Söz konusu politik dönüşüm birey ve toplum haklarına saygılı, daha iyi işbirliği ve ifade özgürlüğü, siyasi mahkumlara ilişkin aflar, çoklu parti ve düzenli, adil ve serbest seçimleri içeren anayasal reformları kapsamaktadır. Politik dönüşüm daha önce olmadığı kadar siyasi kuralların serbestleşmesini ve demokrasiyi içermektedir

(ODI, 1994). Dönüşüm ile birlikte daha demokratik yapılar ortaya çıkmıştır. Demokratik bir yapı ise hükümet faaliyetlerinin açık ve bireylerin hükümet faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını gerektirmektedir. Çünkü bireyler ancak saydamlık ile hükümetlerin performanslarını değerlendirerek seçimlerde tercihlerini belirleyeceklerdir.

Demokrasi, yürütme ve yasamanın her ikisinin de rekabete dayalı seçimle ortaya çıktığı bir rejimdir. Rekabet ile bahsedilen ise çok partili sistem, iktidarın seçimi kaybetme olasılığının varlığı ve her partinin seçim sonuçlarına uymasındadır (Hollyer vd., 2011:7). Demokrasinin temel unsurlarından birisi de saydamlıktır. Asil vekil ilişkisinin bulunduğu vatandaş ile hükümetler arasında ortaya çıkabilecek problemleri ortadan kaldırmak için saydamlık önem taşımaktadır. Özellikle kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık bu açıdan önem taşımaktadır. Dolayısıyla politik dönüşüm demokrasiyi ve beraberinde saydamlığın farklı boyutlarının önem kazanmasına yol açmıştır. Mali saydamlık da saydamlığın bir boyutu olarak özellikle kamu kaynaklarının özel çıkarlar uğruna kullanılmasının önünde önemli bir koruyucu kuşak konumundadır.

1.3.3.2. İktisadi-Mali Krizler ve Mali Saydamlık

Mali saydamlığın önem kazanmasında etkili olan bir diğer önemli sebep ise iktisadi ve mali krizlerdir. 1990'lı yıllardaki finansal krizler küresel piyasaları etkilemiş ve mali saydamlık kavramının önem kazanmasına neden olmuştur. Mali saydamlığın düşük olması finansal krizlerin gerekçesi olarak gösterilmektedir. Bankacılık sistemine ilişkin saydamlığın olmaması bankalar ve bankaları düzenleyen kurumlar arasında asimetrik bilginin ortaya çıkmasına ve bu da düzenleyicilerin bankaları izleyememesine neden olmaktadır. Bankacılık sisteminde bir bunalım ortaya çıktığında ise hükümetin kredi sağlaması ve kurtarma operasyonları gerçekleştirmesi beklenmektedir. Sonuç olarak bankacılık sektöründe adım adım ahlaki tehlike ortaya çıkmakta ve hesap verilebilirliğin sağlanmasında zorluklar meydana gelmektedir. Son yıllarda birçok ülkenin mali saydamlığı önemli görmesinde 1990'larda Latin Amerika döviz krizi, 1997 Asya finansal krizi, 2008-2009 ABD mortgage krizi ve 2010 Avrupa borç krizi etkili olmuştur (APEC,

2013:1). 2008’de başlayan finansal kriz ile hükümetin mali risk ve pozisyonuna ilişkin bilginin yetersiz olduğu görülmüş ve saydamlığın olmaması başta Yunanistan olmak üzere çeşitli ülkelerde hükümetin mali krize girmesine yol açmıştır (Khagram vd., 2013:2).

1.3.3.3. Yolsuzluklar ve Mali Saydamlık

Mali saydamlığın gelişmesinde önemli olan bir diğer önemli etken ise yolsuzluklardır. Yolsuzluk, Dünya Bankası’nın yapmış olduğu tanıma göre kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılması şeklinde ifade edilmektedir (Tanzi, 1998:8, Shleifer ve Vishny, 1993:599, Gray ve Kaufmann, 1998:7, Bardhan, 1997:1321, Bayley, 1989:936, Palmier, 1983:207 ve Andvig, 2000:11). Söz konusu tanımdaki özel çıkar kavramı para veya değerli mal temin edilmesinin yanında güç ve statü kazanma, hatta geleceğe dönük kazanç ve üstünlük beklentisini de ifade edebilir (Lambsdorff, 2007: 16). Daha kapsamlı olarak yolsuzluk; kamu görevlisinin herhangi bir faaliyeti yapma veya yapmayla görevlendirildiğinde, görevlinin bunları yapmaması/yapması veya geçerli nedenlere dayandırmadan ihlal ettiği görevini yasal kılmaya çalışması, bu fiilleri karşılığında para veya parasal değerleri kabul etmesi (McMullan, 1961: 183-184) şeklinde tanımlanmaktadır. Yolsuzluk farklı çalışmalarda;

- Elinde belirli faaliyetleri yapabilme gücü bulunduran kişilerin kendilerine yasadışı yollardan parasal yada parasal olmayan ödüller sunabilen kişiler veya kurumlar lehine yetkilerini kullanmaları sonucu kamu çıkarına zarar vermeleri (Friedrich, 1966:74-75),
- Resmi bir iş veya işlemin uygulanması için ücret isteme ve toplama gücü (Ahlin, 2001:2),
- Kamu görevlisinin devletin bir temsilcisi olması sıfatıyla mevki ve makamını kullanarak yasa dışı kazanç elde etmesi (Barreto, 2000:36, Klaveren, 1989:25, Berkman, 1983:17),

- Kamu bürokratlarının güçlerini, kişisel çıkarları ile değiştirdikleri durum (Basu ve Li, 1996:1),
- Parasal veya mevkisel çıkar sağlamak amacıyla kaynakların bilinçli olarak yanlış yönlendirilmesi (Nye, 1967:964),
- Siyasal iktidarın ve/veya kamu görevlilerinin kişisel yada kendilerine bağlı olduklarını düşündükleri kesimlere çıkar sağlamak amacıyla yetkilerini görev kapsamlarının dışında kullanmaları (Adaman vd., 2001:11) şeklinde ifade edilmektedir.

1990'lı yıllarda yolsuzluk olgusu önemli bir konu haline gelmiştir. Yolsuzluğa önem verilmesinin nedeni bu yıllarda artık yolsuzluğun en üst seviyelere ulaştığı düşüncesidir. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren kamu kesiminin ekonomide payının arttığı görülmektedir. Bu yıllarda hakim olan paradigma devletin rol ve sorumluluklarında artış meydana getirmiştir. Bu bağlamda vergilemede, kamu harcamalarında ve iktisadi faaliyetler üzerinde devletin kontrol ve düzenlemelerindeki artış kamu çalışanlarının yolsuzluğa yol açan davranışlarda bulunmalarına neden olmuştur (Tanzi, 1998:6).

Kamu kesiminde yolsuzluk faaliyetlerine neden olan faktörler kamu kesiminin yapısı ile yakından ilgilidir. Kamu kesimi monopolistik bir özellik taşımaktadır. Bir başka ifade ile kamu kesiminde tam rekabet piyasasında olduğu gibi bir rekabetten bahsetmek mümkün değildir. Demokrasinin olduğu ülkelerde seçim mekanizması aracılığı ile halk yürütme organını seçer ve ona yetki verir. Seçilenler bir sonraki seçime kadar halktan yetki alırlar ve ancak -istisnai durumlar haricinde- seçim ile değişir. Yönetim dönemi boyunca ihtiyari karar alma söz konusudur.

Kamu kesiminin yapısında bir diğer önemli özellik ise vatandaş, politikacı ve bürokrat arasındaki asimetrik bilgidir. Asimetrik bilgi asil vekil sorunlarına neden olmaktadır. Kamu kesimindeki yapı da asil vekil ilişkisini gösterdiğinden ayrışan çıkarlar toplumsal yarardan ziyade özel faydayı gözeten davranışlara neden olabilmektedir. Asil vekil probleminin çözümü ise saydamlıktır. Özellikle kamu kaynaklarının kullanılmasında *kim, nasıl ve hangi amaçla* sorularının yanıtlarının

verilmesi mali saydamlık ile mümkündür. Kamu kesiminde artan yolsuzluklar ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması kamu kesiminin faaliyet alanının daraltılmasını ve kamu çalışanlarının hesap vermesini öneren yeni bir kamu yönetimi anlayışının gündeme gelmesini sağlamıştır.

Özellikle 1990'lı yıllarda Neo-liberal iktisat politikalarına geçiş ve yönetişimi esas alan kurumsal reformlar ile birlikte mali saydamlık önem kazanmıştır. Neo liberal politikalar ile devletin ekonomide faaliyet alanının daraltılması ve piyasaların ön plana çıkarılması amaçlanmaktadır. Piyasada istikrarın sağlanması için özellikle devletin bütçe açığına neden olmaması gerekmektedir. Bu da devletin ekonomideki faaliyetlerinin daraltılmasının yanında faaliyetlerinin şeffaflık içerisinde gerçekleşmesi ile mümkündür (Philips ve Stewart, 2008:6-11).

Yeni yönetim anlayışında saydamlığın en önemli sonucu ise hesap verme sorumluluğudur. Ayrıca hesap verme sorumluluğu saydamlığı pekiştiren bir unsurdur. Değişen iktisadi paradigmanın devletin etkisizliğine tahammülü olmadığından kamusal karar alma süreçlerinde karar alanların hesap vermeleri gerekmektedir. Bu anlayışa göre; kamu görevlilerinin yolsuzluk, kaynakların israf edilmesi ve liyakatsiz davranışları nedeniyle kendi çıkarlarını arttırma gayretinde oldukları varsayılmakta ve buna çözüm olarak demokratik hesap verilebilirlik gösterilmektedir (Hood, 1995:93; Philipps ve Stewart, 2008:13).

1.3.3.4. Dışsal Faktörler ve Mali Saydamlık

Toplumsal, ekonomik, siyasal, teknolojik ve kültürel çok yönlü boyutları olan küreselleşme tüm sistemleri, yapıları ve kurumları etkilediği gibi kamu yönetimlerini de etkilemiş ve değişime zorlamıştır. Ulusal kamu politikalarının şekillenmesinde ve kamu yönetimi yapılanmalarında uluslararası kuruluşların önemi giderek artmakta olup, yönetimde saydamlaşmanın geniş bir uygulama alanı bulmasında gerek hükümetler arası kuruluşlar gerekse uluslararası sivil toplum kuruluşları önemli rol oynamaktadır (Eken, 2005:31).

Mali saydamlığın gelişmesinde ulusal girişimlerin yanında ulusal girişimler üzerinde de etkisi bakımından uluslararası girişimlerden bahsetmek gerekmektedir.

Bu bağlamda Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)'nin mali saydamlığı sağlamaya yönelik çalışmalarından bahsedilmesi gerekmektedir.

1.3.3.4.1. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Mali Saydamlık

1990'lı yıllarda IMF destekli mali reformlar kapsamında kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçültülmesi, harcamaların cariden sermaye hesabına kaydırılması gibi hedefler yer almaktadır. 1996'da ise IMF iyi yönetişimi, hukukun üstünlüğünü ve kamusal hesap verilebilirliği sağlamaya dönük reformlara vurgu yapmaktadır. Söz konusu reformlarda öncelikle mali disiplini sağlamak ve özel sektörde ülkenin güvenirliliğini geliştirmek için mali saydamlığa işaret etmektedir (Philipps ve Stewart, 2008:14).

1996 yılındaki Dünya Bankası ve IMF yıllık toplantısında da yolsuzluk ve yönetim kalitesi konuları üye ülkelerin odaklanması gerektiği konular olarak duyurulmuştur. Asya krizi de bu vurgunun itici gücü olmuştur. Çünkü krizin gerekçesinin hükümet politika ve faaliyetlerinde saydamlığın olmaması gösterilmiştir. Bu gelişmeler 1998 yılında IMF tarafından *Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü*³'nün kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır (Petrie, 2003:3). Tüzüğün gözden geçirilmiş hali 2001 ve 2007 yıllarında yayınlanmıştır.⁴

Mali saydamlığı sağlamada ve geliştirmede tavsiye niteliğinde olan bu tüzük ile mali saydamlığın nasıl sağlanacağı ortaya koyulmuştur. Tüzüğün yayınlanması ile ülkelerin mali saydamlık değerlendirmeleri yapılmış ve *Mali Saydamlık Standart ve Tüzüklerin Gözetim Raporları*⁵ adı altında sonuçlar ortaya koyulmuştur. Bu raporlarda ülkelerin mali saydamlığı sağlamada ne düzeyde oldukları standartlar çerçevesinde değerlendirilmiştir. IMF 1999'dan bu yana, 94 ülkeye ilişkin 111 ROSCs değerlendirmesi yayınlamıştır (IMF, 2012:7).

³ The Code of Good Practises on Fiscal Transparency.

⁴ IMF, 2012 Aralık ve 2013 Şubat tarihlerinde hükümetler, akademisyenler, sivil toplum kuruluşları, piyasa katılımcıları ve kamuoyundan mevcut mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğü, rehberi ve geliştirici araçlarına ilişkin değerlendirmelerini fax ve e-mail aracılığı ile almak üzere danışma mercii oluşturmuştur. Yeniden bir gözden geçirmeye yönelik söz konusu geri bildirimlerin katkı sağlaması beklenmektedir. (<http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/>)

⁵ Reports on Observance of Standarts and Codes-ROSCs.

Tüzük, dört ana bölümden oluşmaktadır.⁶ Bunlar, rol ve sorumluluklarda açıklık, bütçe sürecinde açıklık, mali bilginin açıklığı ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsızlığı ve güvenilirliğidir. IMF mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğüne göre birinci kısmı rol ve sorumlulukların açık olması ile ilgili olup, buna göre devletin çeşitli kademelerine ilişkin rol ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Burada devletin yürütme, yasama ve yargı kollarının rolleri, devletin çeşitli kademelerinin sorumlulukları, devlet ve kamu iktisadi teşebbüsleri ilişkisi ile devletin özel sektöre müdahalesinden bahsedilmektedir. Bahsedilen konular hesap verme sorumluluğu ile yakından ilişkilidir. Tüzüğün birinci kısmı ile amaçlanan, saydamlık ve hesap verilebilirliktir. Hesap verme sorumluluğunun sağlanabilmesi bir başka ifade ile faaliyetleri gerçekleştiren sorumluların tespiti ancak rol ve sorumlulukların açıkça belirlenmiş olması ile mümkündür.

Tüzüğün ikinci kısmı bütçe sürecinin açık olmasına yönelik standartları ortaya koymaktadır. Bütçenin hükümetlerin belirli bir yıl için gelir ve gider tahminlerinin gösterildiği en önemli mali plan olması nedeniyle mali saydamlık; bütçenin hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama ve raporlama süreçlerine ilişkin prosedürlerin açık olmasını gerektirmektedir. Tüzüğün üçüncü bölümü tüm mali işlemlere ve hükümet plan ve programlarına ilişkin bilginin kamuoyuna sunulmasına yönelik ilkeleri ortaya koymaktadır. Mali bilginin sunulması ile hükümet politikalarının performansı değerlendirilebilecek ve hesap verilebilirlik sağlanacaktır. Tüzüğün son kısmında ise mali bilginin kalite standartlarına göre yayınlanması gerektiği, mali bilginin etkin bir iç ve dış denetime tabi tutulması gerektiğine ilişkin dikkat edilmesi gereken ilkeler açıklanmaktadır.

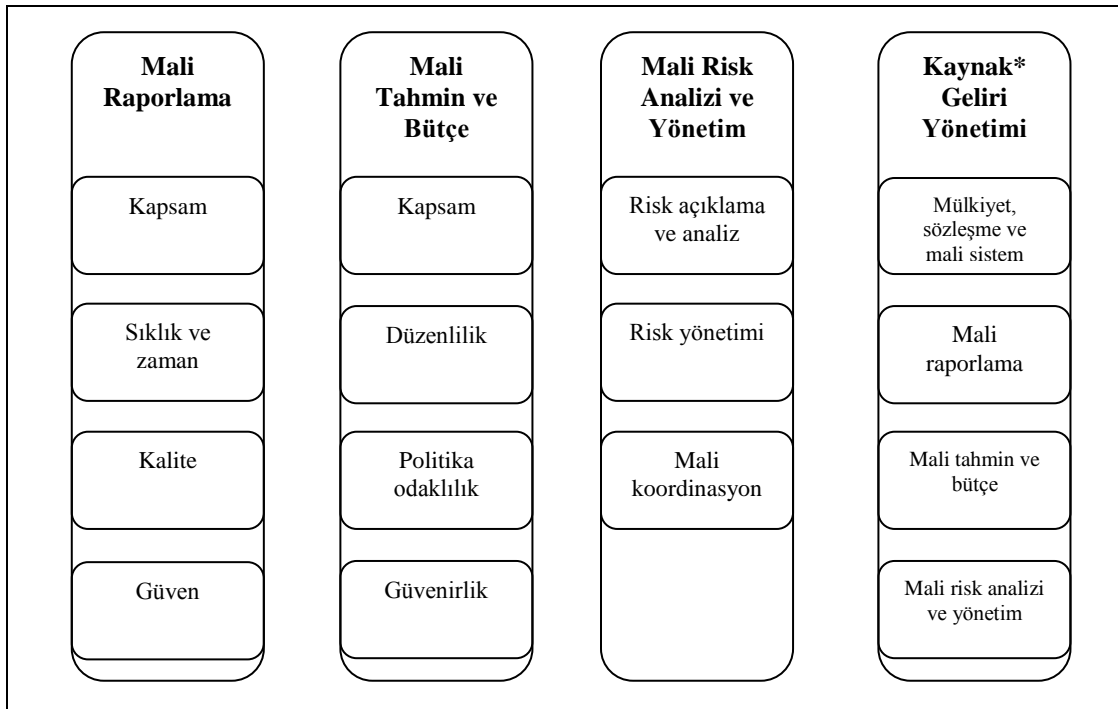
Tüzüğün en güncel hali ise 2014 Ağustos ayında yayınlanmıştır. Yeni tüzük kapsam itibarıyla de değişmiş ve Yeni Mali Saydamlık Kodu⁷ adı altında yayınlanmıştır. Güncel tüzüğün yapısı incelendiğinde dört bölümden oluştuğu görülmektedir (IMF, 2014:4). Birinci bölüm mali raporlamaya ilişkin olup, bununla mali hesapların ve istatistiklerin hükümetin mali durumunu ve performansını değerlendirmeye imkan sunacak ilgili, kapsamlı, güncel, ve güvenilir nitelikteki

⁶ IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü Ek 1’de sunulmuştur.

⁷ Yeni Mali Saydamlık Kodu Ek 2’de sunulmuştur.

bilginin sunulması amaçlanmaktadır. İkinci bölüm mali tahminler ve bütçeleme ile ilgili olup, amaçlanan hükümetin bütçe ve politika amaçlarının kamu maliyesine ilişkin kapsamlı, zamanında ve güvenilir tahminler ile birlikte sunulmasıdır. Üçüncü bölüm ise mali risk analizi ve yönetim ile ilgilidir. Bu kısım ile amaçlanan kamu maliyesi ile ilgili riskin açıklanması, analiz edilmesi ve yönetilmesini sağlamak ve kamu kesiminde mali karar almada etkinliği tesis etmektir. Son bölüm ise kaynak geliri yönetimi ile ilgilidir. Bu bölümde doğal kaynakların kullanımı, vergilendirilmesi, sözleşmeler ve mülkiyetine ilişkin saydam bir yapının oluşturulması amaçlanmaktadır. Aslında son bölüm ilk üç bölüm ilkelerinin doğal kaynak zengini olan ülkelerde spesifik durumlara uygulanmasını içermektedir. IMF'in revize edilmiş mali saydamlık kodlarının yeni yapısı Şekil 1.10'da sunulmaktadır.

Şekil 1.10: IMF Yeni Mali Saydamlık Kodunun Yapısı



Kaynak: IMF, (2014); "Update on The Fiscal Transparency Initiative", *IMF Policy Paper*, s. 4, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>, Erişim Tarihi: 13.10.2014).

*Bu bölüme ait standartların tespiti henüz sonuçlanmamıştır.

Yeni kodun öncekinden farkları; süreçten daha fazla çıktıya önem vermesi, ülke uygulamalarını temel, iyi üst düzey şeklinde farklı gruplara ayırması, mali riske

daha fazla önem vermesi ve mali saydamlığa yönelik diğer uluslararası girişimlerin standartlarını dikkate alması olarak ifade edilebilir (IMF, 2014:5-6).

IMF yeni kodlar ile birlikte artık ROSCs üzerinde de bir değişime gidilerek ülkelerin mali saydamlık düzeylerinin Mali Saydamlık Değerlendirmesi (Fiscal Transparency- FTE) adı altında yayınlanacağı ifade edilmektedir (IMF, 2014:6). Bu bağlamda yeni kodlara ilişkin 8 ülkede (Bolivya, Kosta Rika, İrlanda, Mozambik, Filipinler, Romanya, Portekiz, Rusya) pilot çalışma gerçekleştirilmiştir. FTE'nin ROSCs'dan farkları ise; mali risklerin temel kaynakları ve mali verilerin kalite ve kapsamına ilişkin daha özenli bir ölçümü içermesi, ülkelerin mali saydamlıkla ilgili uygulamalarının güçlü ve zayıf yönlerine ilişkin ulaşılabilir bilgi sunması, FTE sonuçlarına göre mali saydamlık eylem planına sahip olma imkanı sunması ve her bir kod bölümüne ilişkin ayrı ayrı değerlendirme imkanı sunması olarak sayılabilir (IMF, 2014:7).

1.3.3.4.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Mali Saydamlık

OECD 2001 yılında ulusal boyutta olmak üzere Bütçe Saydamlığında En İyi Uygulamalar⁸ adlı tüzüğü yayınlamıştır. OECD bu çalışmasıyla mali saydamlığın bir boyutu olarak bütçe saydamlığına dikkat çekmektedir. OECD'ye göre tek başına bütçe hükümetin en önemli politika belgesi olarak görülmektedir. Tüzük üç kısımdan oluşmaktadır⁹. Birincisi, bütçe belgelerinin hazırlanmasında uyulacak ilkeleri ve kapsamı ikincisi, raporlardaki mali ve mali olmayan performans bilgisine ilişkin spesifik açıklamaları ve üçüncüsü ise raporların bütünlüğü, güvenilirliği ve kalitesini sağlamaya yönelik uygulamaları kapsamaktadır. Üye ülkelerin uygulamalarına göre oluşturulan tüzük üye olmayan ülkeler açısından da bütçe süreçlerinde saydamlığı oluşturmak açısından önemli bir referanstır.

⁸ Best Practises in Budget Transparency.

⁹ Tüzüğün içeriğine ilişkin özet bilgi Ek 3'de sunulmaktadır.

1.3.3.4.3. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ve Mali Saydamlık

Mali saydamlığın bir boyutu olarak bütçe saydamlığı Uluslararası Bütçe Ortaklığı¹⁰ tarafından dünya genelinde yaklaşık 100 ülke üzerinde araştırılmakta olup, araştırma sonuçları Açık Bütçe Endeksi¹¹ adı altında iki yılda bir olmak üzere yayınlanmaktadır.

Uluslararası kuruluşların yanında bazı sivil toplum kuruluşları da mali saydamlığa yönelik çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bunların en önemlisi Uluslararası Bütçe Ortaklığı kurumudur. IBP, 1997 yılında Bütçe ve Politika Öncelikleri Merkezi olarak kurulmuştur. Söz konusu kuruluş yoksulluğu azaltmak ve etkin bir hükümet meydana getirmek amacıyla dünya üzerinde çeşitli sivil toplum örgütleri ile işbirliğinde bulunarak bütçe analizleri yapmakta ve yoksulluk ile savaşmada en önemli araç olarak bütçeleri görmektedir. Kuruluşun amacı toplumdaki fakir ve düşük gelirli kimselerin taleplerini cevaplandırarak devlet bütçelerinin oluşturulması amacıyla bütçe sistemlerinin saydam ve hesap verilebilir olmasını sağlamaktır. Genel olarak kuruluş, vatandaşların hükümet bütçelerini değerlendirebilecekleri bilgiyi elde etmesine yönelik amaca sahiptir.

IBP 2006 yılından itibaren dünya genelinde yaklaşık 100 ülkeye ilişkin iki yılda bir olmak üzere Açık Bütçe Endeksi (OBI) yayınlamaktadır. Söz konusu endeks, bütçe süreçlerinin çeşitli aşamalarında hükümet tarafından kamuoyuna duyurulması gereken çeşitli bütçe dokümanlarının kapsamı ve ulaşılabilirliğine ilişkin sorulara verilen yanıtların basit ortalaması ile hesaplanmaktadır. OBI değeri 0-100 arasında yer almakta olup, 100'e doğru gidildikçe daha saydam bir yapı ortaya çıkmaktadır. Endeks değerlerine göre ülkeler; 0-20 puan arasında *sınırlı veya bilgi yok*, 21-40 arasında *az bilgiye sahip*, 41-60 arasında *biraz bilgiye sahip*, 61-80 arasında *önemli derecede bilgiye sahip* ve 81-100 arasında *yoğun bilgiye sahip* şeklinde nitelendirilmektedir.

OBI değerinin hesaplanmasında dikkate alınan dokümanlara ilişkin özet bilgi Tablo 1.1'de sunulmaktadır.

¹⁰ International Budget Partnership-IBP

¹¹ Open Budget Index

Tablo 1.1: Kamuoyuna Duyurulması Gereken Belgeler

Süreç	Belge	Açıklama
Hazırlık	Bütçe Öncesi Rapor	<ul style="list-style-type: none"> Bütçenin hazırlanmasında dikkate alınması gereken varsayımları içerir. İdeal olarak bütçe yılının öncesindeki yılın 4. veya 5. ayında sunulmalıdır. Ancak, bir önceki yılın yarıyıl değerlendirmesi ile birlikte veya hükümetin bütçe teklifinin duyurulmasından en az bir ay önce de duyurulabilir.
	Yürütmenin Bütçe Teklifi	<ul style="list-style-type: none"> Hükümetin politika önceliklerine ve harcamacı birimler (bakanlıklar)'in bütçelerine ilişkin detaylı planları içerir.
Onaylama	Onaylanan Bütçe	<ul style="list-style-type: none"> Yasama tarafından onaylanmış ve hükümete gelir toplama, harcama yapma yetkisi verilen yasalasılmış bütçelerdir. İdeal olarak bütçenin yasama tarafından onaylanmasıyla birlikte duyurulmasıyken onaylandıktan en geç 3 ay içerisinde de duyurulabilir.
Uygulama	Yıl İçi Raporlar	<ul style="list-style-type: none"> Genelde aylık veya üçer aylık olmak üzere gerçekleşen gelir, gider, borç bilgisini içeren raporlardır. Raporlama sürecinin sonundan itibaren en geç 1 ay içinde duyurulması gerekir.
	Yarıyıl Raporu	<ul style="list-style-type: none"> İlk altı aya ilişkin gerçekleşen gelir, gider, borç bilgisinin yanında makroekonomik varsayımların tekrar gözden geçirilerek ikinci altı aya ilişkin beklentilerde güncellemeleri içerir. OECD'ye göre raporlama sürecinden sonra en geç 6 hafta içinde, IMF'e göre raporlama sürecinden sonra en geç 1 yıl içinde duyurulması gerekmektedir.
	Yıl Sonu Raporu	<ul style="list-style-type: none"> Mali yılsonunda ortaya çıkan kamu hesapları ile birlikte mali yılbaşında planlanan programların ne düzeyde gerçekleştirildiğine ilişkin bilgiyi içerir. OECD'ye göre raporlama sürecinden sonra en geç 6 ay içinde veya IMF'e göre raporlama sürecinden sonra en geç 1 yıl içinde duyurulması gerekmektedir.
	Vatandaş Bütçesi	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe uygulamalarına ilişkin teknik olmayan halkın anlayacağı nitelikte bilgiyi içerir. İlgili belgeyle birlikte yayınlanması gerekmektedir.
Denetim	Denetim Raporu	<ul style="list-style-type: none"> Hükümetin mali performansına ilişkin denetim kuruluşlarınca yapılan denetim sonuçlarının yer aldığı raporlardır. OECD'ye göre mali yıl bitiminden sonra en geç 6 ay içinde ve IMF'e göre raporlama sürecinden sonra en geç 1 yıl içinde duyurulması gerekmektedir.

Kaynak: IBP (2012); *Open Budget Survey Reports*, <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>, (Erişim Tarihi: 11.08.2014).

1.4. Mali Yerelleşme Bağlamında Mali Saydamlık

Mali saydamlığın gelişmesinde katkı sağlayan uluslararası kuruluşların ortaya koymuş olduğu standartlar ve bu standartlar çerçevesinde yapılan çalışmalar genel olarak merkezi hükümetler bünyesindedir. Son yıllarda kamu kesimi reformlarının neticesinde önem kazanan yerelleşme ile yerel yönetimlerin kamu kaynaklarını elde etme ve kullanmasında rol ve sorumlulukları artmıştır. Yerel yönetimlerin merkezden uzak olmaları kullandıkları kamu kaynaklarının denetimini zorunlu kılmakta olup, bu yönde çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu noktada yerel yönetimler düzeyinde saydamlık unsuru önem kazanmaktadır. Her ne kadar yerelleşmenin etkinliği sağlamada önemli olduğu teorik planda geniş yazar kitlelerince ifade edilse de uygulamada bunun aynı yönde olmadığı veya istenilen düzeye ulaşılamadığı da bazı yazarlar tarafından vurgulanmaktadır. Bu durumun sebepleri arasında yerel yöneticilerin idari kapasitelerinin zayıf olması ve modern seviyede saydam ve hesap verilebilir bir yerel kamusal mali sistemin oluşturulamaması sayılabilir (Ter-Minassian, 1997:5-6).

Bu kısımda kamu kesimi reformları ile amaçlanan iyi yönetişimin unsurlarından birisi olarak yerelleşme (decentralization) kavramından bahsedilerek yerel yönetimlerin son yıllardaki kamu kaynaklarını kullanımı bakımından gelişimi ve kazandığı önem üzerinde durulmakta ve yerelleşmenin amacına ulaşmasında mali saydamlığın önemi vurgulanmaktadır.

1.4.1. Yerel Yönetimlerin Var Oluş Gerekçesi ve Önemi

Yerel yönetimler halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler üreten, katılımcı demokrasi ilkelerinin somut olarak yaşama geçtiği, idari ve mali bakımdan özerk, demokratik bir yönetim biçimini ifade etmektedir (Çetinkaya, 2012:4). Merkezden yönetimin yanında yerinden yönetimlerin de ortaya çıkmasının altında iktisadi, siyasi ve idari gerekçeler bulunmaktadır. İktisadi açıdan incelendiğinde yerel yönetimlerin oluşmasının amacı yerel düzeyde önceliklerin daha iyi tespit edilebilir olması ve buna göre kaynakların daha etkin kullanıldığı düşüncesidir. Siyasi gerekçe altında ise demokrasi yer almaktadır. İdari sebepler ise yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda merkezi

idarenin etkin olmadığı düşüncesidir. Eryılmaz (2006:)'a göre yerel yönetimleri ortaya çıkaran sebepleri *fonksiyonel etkinlik* ve *demokrasi* düşüncesi olarak iki noktada toplamak mümkündür. Fonksiyonel etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluğu ifade etmekte ve bu uygunluğun sağlanabilmiş olması halkın gözünde etkinlik açısından önemli görülmektedir. Demokrasi açısından bakıldığında; yerel yönetimler halkın yönetime katılabilmesi ve yönetimi denetleyebilmesinin en kolay ve en etkili yeridir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişen dünya düzenine uyum sağlayamaması kamu yönetimi anlayışında özellikle 1980'lerden itibaren dünya genelinde yeni bir kamu yönetim anlayışının gerekliliğini teorik ve pratik olarak ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte kamusal etkinlik açısından kamu harcamalarının yapılmasına ve gelirlerin elde edilmesine ilişkin yetki ve sorumlulukların idareler arasında paylaşılması gerekliliği önem kazanmıştır. Eryılmaz (2006:77)'a göre yerelleşmeyi gerekli kılan gerekçeler; merkezi idarenin yürüttüğü fonksiyonların giderek karmaşıklaşması ve iş yükünün artması, hizmetlerde etkinliği sağlamak üzere bilgi toplama fonksiyonlarının ve karar alma sorumluluğunun alt birimlere aktarılması ihtiyacı, yerel özerkliği geliştirmek için yoğunlaşan siyasi talepler ve genel politikaların yerel şartlara ve ihtiyaçları karşılamaması olarak sıralanmaktadır.

Yerelleşmenin altında yatan temel iktisadi mantık, merkezi idare dışında yerel ihtiyaçları en iyi şekilde karşılayan kamusal mal ve hizmetlerin sunumu ile elde edilecek potansiyel refah kazançlarıdır (Norregaard, 1995:247; Ter-Minassian, 1997:4). Yerelleşme ile aslında merkezi hükümetlerin küçültülmesi hedeflenmektedir. Yerelleşme kamu otoritelerinin savurganlığını disiplin altına almak açısından önemli bir araçtır. Kamu sektörünün aşırı büyümesini sınırlandırıcı ve etkinliğini artırıcı önlemlerinden birisi de yerel yönetimler arasındaki rekabet olarak gösterilmektedir (Özdemir, 2005:240). Tiebout ve vergi rekabeti modelleri, yerel yönetimler arasındaki rekabetin yerel düzeyde sunulan kamu hizmetlerinde etkinliği sağlayabileceğini vurgulamaktadır (Ahmad vd., 1997:31). Tiebout¹²

¹² Tiebout Modelinin varsayımları:

Bireyler hareket kabiliyetine sahiptir, bireyler tam bilgiye sahiptir, bireylerin yaşamayı tercih ettiği birçok yerel birim söz konusudur, bireylerin tercih edecekleri yerel yönetimde işsiz kalma durumu

(1956:417)'a göre hareket imkanına sahip olan kent sahipleri yaşayacakları yerel yönetim biriminin seçiminde iktisadi ve iktisadi olmayan faktörlerden etkilenmektedir. Nerede yaşayacaklarına ilişkin karar verme süreçlerinde iyi insanların yaşadığı yeri seçebileceği gibi ihtiyaçlarının niteliğine göre en iyi hizmet ve vergi paketini sunan yeri de seçebilir. Buna göre vatandaş yaşadığı bölgedeki yerel yönetim tarafından kendisine sunulan vergi-hizmet paketinden memnun kalmadığında bir başka bölgeye göç etme, ya da gelecek seçimlerde alternatif adayları destekleme tehdidiyle yerel kamu otoritesini etkinliğe zorlayabilir. Bu etkinin gücü ise mali gücün idareler arasındaki dağılım seviyesi ile yakından ilintilidir (Özdemir, 2005: 240).

Merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde anahtar bir kavram olarak yerelleşme, merkezi idareden mahalli idarelere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2006:76). Yerelleşme, devlet örgütlerinde (merkezi-yerel) politik, idari ve mali konularda yetki ve sorumlulukların paylaşılmasıdır. İyi yönetişimin önemli unsurlarından birisi olarak yerelleşme, bireylerin iktisadi, sosyal ve siyasi nitelikteki karar alma süreçlerine katılımını sağlayarak bireylerin kapasitelerini ve devletin sorumluluğunu, saydamlığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştiren bir özelliğe sahiptir (UNDP, 1999:2). Sadece bir kamu kesimi reformu olmayan ve içerisinde sivil toplum ve özel kesimi de barındıran yerelleşme, merkezileşmenin bir alternatifi şeklinde düşünülmemeden onun yanında ihtiyaç duyulan bir unsur olarak ifade edilmektedir (UNDP, 1999:3). Yerelleşme, yerel düzeyde yerel hizmetin sunumunda birim maliyetler sınırlandırılarak ve yerelde vatandaşların yakın gözetiminde sunulan hizmetlerin daha etkin sunulmasına imkan tanıyarak kamusal mal ve hizmetlerin faydasını maksimize edip kamu kesiminin üretim etkinliğine pozitif katkı sağlar (Kar vd., 2003:1-2). Ayrıca merkezi idarelere

yoktur ve gelir elde etmektedir, sunulan kamu hizmetleri yerel birimler arasında dışsallıklara neden olmamaktadır, yerel birimlerin hizmetlerini en düşük maliyetle sunduğu optimal bir yerel birim büyüklüğü söz konusu olup, optimum ölçeğin altında kent sakinine sahip olan yerel birimler ortalama maliyeti düşürmek için yeni kent sakinlerini çekmeye çalışırken optimum seviyenin üzerinde olan yerel birimler tam tersini yapacaktır. Optimum düzeyde olanlar ise aynı seviyeyi korumaya çalışacaktır.

göre daha küçük organizasyon olmaları nedeniyle yerel yönetimlerde karar alma normal olarak daha kolaydır (Ahmad vd., 1997:31).

Yerelleşmenin farklı uygulamalarından bahsetmek mümkündür (White, 2011:2). *Yetki genişliği* (deconcentration) merkezi idarenin bazı hizmetlere ilişkin sorumlulukları yetki devri olmadan bölgesel ofis veya kamu idarelerine bırakması iken, *yetki devri* (delegation) ise merkezi idarenin yerel yönetime karar alma ve kamu fonksiyonlarını görebilmesi için sorumluluğu devrettiği durumu ifade etmektedir. Burada yerel yönetimin bütünüyle kontrol altında olmadığı ancak merkezi idareye karşı hesap verme sorumluluğunun olduğu bir durum söz konusudur. *Yerinden Yönetim* (devolution) ise merkezi yönetimin yerel yönetime karar alma, finanse etme ve idari yönetim yetkisini devretmesidir. Yerinden yönetim yerelleşmenin en yoğun görüldüğü durumdur.

Yerelleşme siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutlu değişimi gerektirmektedir. Demokrasinin gelişmesine katkıda bulunması beklenen siyasi yerelleşme, vatandaşlara ve seçilmişlere kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında daha fazla katılma yetkisi vermeyi hedeflerken, idari yerelleşme kamu hizmetlerinin sunumunda yetki, sorumluluk ve mali kaynakların merkezi yönetim dışındaki yönetim kademelerine dağıtımını düzenlemektedir (Güner, 2005:220). Mali yerelleşme ise idareler arasındaki mali sistemi düzenlemeye çalışmakta olup bu kapsamda harcama, gelir, transfer ve borçlanma konuları ön plana çıkmaktadır.

Mali yerelleşmenin başarıya ulaşması için idari ve siyasi yerelleşmenin de birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Bir başka ifade ile yerelleşme sadece idari, siyasi veya mali alanda değil bir bütün olarak düşünülmelidir. Eğer yerel yönetimde demokratik seçimler yapılamazsa ve vatandaş temsil eden bir yerel meclis oluşturulamazsa vatandaşlar, yerel yöneticileri gözetim altında tutamaz dolayısıyla da hesap verme sorumluluğu tesis edilemez. Aynı şekilde eğer yerel yönetimlerin sunacağı hizmetler üzerinde merkezi bir kontrol söz konusu ise yerel kamu hizmetleri etkili bir şekilde sunulamayacaktır (UNDP, 1999:2).

Yerelleşme türlerinin her birinin ayrı öneme sahip olduğu varsayımı altında çalışmayla daha yakından ilgili olması nedeniyle mali yerelleşmeye ayrı bir başlık altında değinilmektedir.

1.4.2. Mali Yerelleşme

Kamu kesiminde merkezi idarenin yanında yerel yönetimler de bulunmaktadır. Neredeyse her ülkede kamu örgütlenmesi bu şekilde olup, tek bir merkezi idarenin varlığı söz konusu değildir. Mali yerelleşme tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Merkezi ve yerel yönetim arasında kamu tarafından sunulan hizmetlerin ve elde edilen gelirlerin organize edilmesi gerekmektedir. Hangi hizmetleri yerel yönetim yapacak ve hangi gelirleri yerel yönetim toplayacak sorularının yanıtını aslında mali yerelleşme düzeyi belirlemektedir. Bir başka ifade ile merkezden yerele harcama yapma ve gelir elde etme konusunda yetki devri mali yerelleşme kapsamında olup, bu yetkinin niteliği ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

Mali yerelleşme, bir sistem olarak ele alındığında bu sistemde gerekli olan ve arzu edilen koşullar söz konusudur. Buna göre seçilmiş bir yerel meclis ve üst düzey memurların varlığı, gelirin elde edilmesine ilişkin takdir yetkisi ve harcamalara ilişkin sorumluluk, bütçe özerkliği, sert bütçe kısıtı ve saydamlık mali yerelleşme için gerekli olan koşullar iken, merkezi idarenin harcamalara ilişkin baskısının olmaması, idareler arasında koşulsuz bağışların olması ve borçlanma gücünün olması ise arzu edilen koşullar olarak gösterilmektedir (Bahl, 1999:6). Bu kapsamda mali yerelleşmenin kapsamında; harcama sorumluluğunun paylaşılması, vergi ve gelir kaynaklarının paylaşımı, mali transferler ve borçlanma şeklinde dört bileşenden söz edilebilir.

1.4.2.1. İdareler Arasında Harcama Sorumluluğunun Paylaşılması

Devlet örgütlenmesinde merkezi ve yerel yönetimlerin hangi hizmetleri sunacağı bir başka ifade ile hangi hizmetten hangi idarenin sorumlu tutulacağı burada araştırılması gereken soru olarak görülmektedir. Ülkelerin hangi hizmetleri merkezi idare ya da yerel yönetim sunacağına ilişkin standart bir kural olmayıp, bu genelde ülkenin tarihsel ve politik durumuna göre değişebilmektedir. Literatürde harcama

sorumluluklarının paylaşılmasında dikkat edilmesi gereken çeşitli ölçütler söz konusu olup, bunlar hizmette yakınlık (subsidiarity) ilkesi, hizmetin niteliği ve faydasının yayıldığı alan ilkesi, hizmetin sunulma amacı, dışsallıklar ve ölçek ekonomisi şeklinde sınıflandırılabilir. Söz konusu ölçütler daha etkin bir kamu kesimi açısından önem taşımaktadır.

Hizmete yakınlık ilkesi, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinde kamusal mal ve hizmetlerin genel olarak ve tercihen ilgili halka en yakın birimler tarafından sunulması gerektiği şeklinde yer almaktadır. Bu ilkeye göre, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde birinci derecede yetkili ve sorumlu olan halka en yakın konumda bulunan ve en alt kademedeki kamu yönetimi birimi olmalıdır (Vural, 2007:92).

Kamu hizmeti eğer tam kamusal mal özelliklerini yansıtıyorsa bu tür hizmetler merkezi yönetim tarafından sunulmalıdır. Ancak yarı kamusal mal niteliklerine sahip ise sunumun yerel yönetim tarafından yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda hizmetin faydasının yayıldığı alan da hizmetin niteliğiyle aynı doğrultuda sorumlulukları beraberinde getirmektedir. Bir başka ifade ile eğer hizmetin faydasının yayıldığı alan tüm ülkeyi kapsıyorsa merkezi yönetimin yoksa sadece belirli bir bölgeyi kapsıyor ise yerel yönetimin sorumluluğunda bulunmalıdır. Yine hizmetin sunulmasıyla hedeflenen amacın niteliği de sorumlu idarenin belirlenmesinde bir diğer ölçüt olarak gösterilebilir. Buna göre ekonomik istikrar, gelirin yeniden dağılımı gibi makro nitelikli amaçlar söz konusu hizmetin merkezi yönetime bırakılmasını gerektirmektedir. Söz konusu amaçları yerel yönetimlerin uygulayacağı politikalar ile gerçekleştirebilmesi mümkün görünmemektedir.

Dışsallıkları olan kamusal hizmetlerin de sunumunda merkezi yönetimin sorumlu olması gerekmektedir. Dışsallıklar kaynak dağılımında etkinliği sağlamada engel teşkil eden durumlar olup, bunların çözümü tıpkı piyasa başarısızlıklarında olduğu gibi devletin müdahalesini gerektirir. Yerel yönetimin sunduğu bir hizmetin dışsallığı ortaya fayda veya maliyet şeklinde çıkabilir. Fayda ortaya çıkması durumunda bu faydadan yararlanan diğer idarenin hizmetin maliyetine katlanmaması nedeniyle hizmeti sunan idare sosyal optimumun altında hizmet sunacaktır. Maliyetin

ortaya çıkması durumunda ise hizmeti sunan idarenin diğer idarelere olan negatif dışsallığı sosyal optimumun üzerinde hizmet sunmasına neden olacak ve etkilenen idarenin maliyet fonksiyonunda da bir artış meydana getirecektir. Bu durumda yerel yönetimin sınırlarını aşan böyle durumlarda bir üst seviyedeki kamu yönetim biriminin müdahalede bulunması sosyal optimuma ulaşımı sağlayacaktır.

Ölçek ekonomilerinin varlığı da hizmetin sorumlusunu belirlemede dikkate alınması gereken bir ilkedir. Ölçek ekonomisi bir hizmetin birden fazla üretim birimine göre tek bir üretim biriminin sunmasının daha ekonomik olduğu iktisadi alanlarda ortaya çıkmaktadır. Ölçek ekonomilerinin ortaya çıkmasında üretim ölçeğinin arttıkça; birim başına sabit giderleri azaltması, işbölümü ve uzmanlaşmanın etkisiyle emek verimliliğini arttırması, yönetim ve koordinasyon giderlerinin azalmasıyla birim başına düşen maliyetleri azaltması, kullanılan yeni teknolojilerin üretim maliyetlerini azaltması ve büyük ölçekte girdinin daha düşük maliyetle satın alınması etkili olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:80). Ölçek büyüdükçe idari sorumluluk alanının veya üretim yetki düzeyinin de giderek büyümesi ve yükselmesi, söz konusu alanlarda sunulan hizmetlerin sorumluluğunu yerel yönetimlerden merkezi yönetimlere doğru geçişini gerektirmektedir (Falay, 2006:11).

1.4.2.2. İdareler Arasında Gelir Sorumluluğunun Paylaşılması

İdareler arasındaki hizmet paylaşımları beraberinde söz konusu hizmetlerin nasıl finanse edileceği sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunan kamu hizmetlerini karşılayacak bir gelir kaynağının olması gerekmektedir.

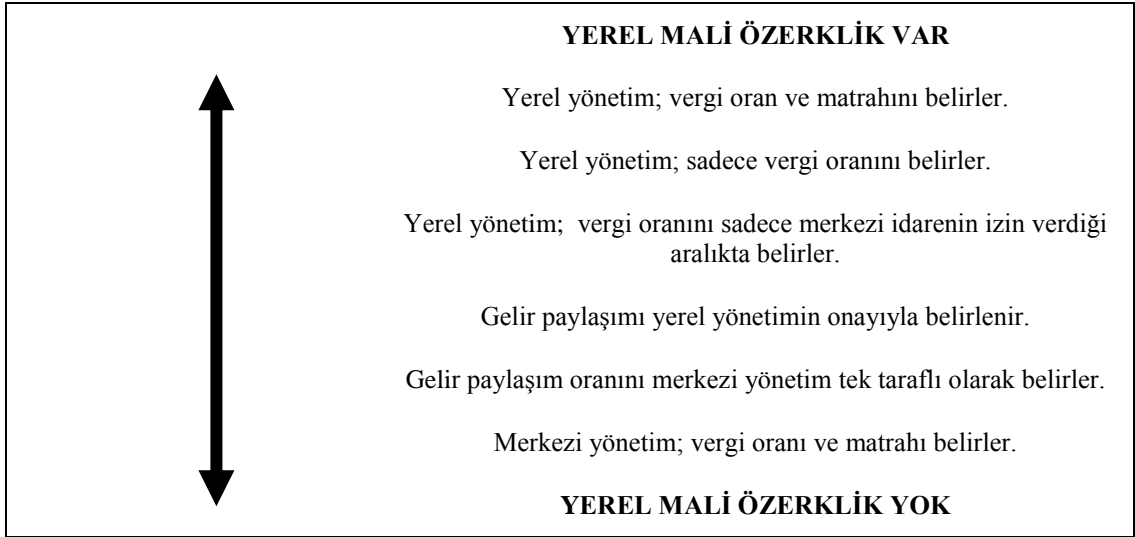
Kamu harcamalarının finansmanında vergilendirme yetkisinin hangi idarede olması gerektiğine ilişkin üç farklı görüş söz konusudur (Norregaard, 1997:50). Birinci görüş tüm vergi matrahlarının yetkisi yerel yönetimlere verilmesi ve buradan merkezi idareye transfer edilmesi ile ilgilidir. İkinci görüş, tüm vergi matrahlarının yetkisinin merkezi idareye verilmesine ve merkezi idarenin harcamalarından sonra yerel yönetimlerin finansmanının bağış veya transfer ile sağlanmasına dayanmaktadır. Üçüncüsü ise vergi matrah yetkisinin paylaşılmasına dayanmaktadır.

Üçüncü görüşün mali yerleşmenin amacına daha uygun olduğunu söylemek mümkündür.

Kamusal hizmetlerin paylaşılmasında olduğu gibi gelirlerin paylaşılmasında da idareler arasında standart bir ölçü olmayıp, dikkat edilmesi gereken bazı ilkeler söz konusudur (Güner, 2006:62). Birincisi; yerel yönetimlerin merkezi idarelere göre kurumsallaşamamış olması ve daha düşük mali yönetim kapasitelerinin bulunması nedeniyle yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan gelirlerin yönetiminin basit ve tahsilin maliyetli olmaması gerekmektedir. İkincisi; gelirlerin, sunulması öngörülen kamu hizmetlerinin maliyetini karşılayacak büyüklükte olması ve zaman içerisinde ekonomide ortaya çıkabilecek yeni iktisadi koşullara göre uyum gösterebilecek esnek bir yapıda bulunması gerekmektedir. Üçüncüsü; yerel yönetimlerde vergi fayda ilişkisine dayalı bir gelir elde etme yöntemi tercih edilmelidir. Bir başka ifade ile faydaya dayalı bir gelir elde etme yöntemi ile ödenen vergi, harç ya da kullanıcı bedeli ile elde edilen hizmet fayda ilişkisi güçlenerek şeffaflık önem kazanmaktadır. Dördüncüsü ise; yerel yönetimin mali özerkliğinin olması olup, buradaki amaç yerel yönetim biriminin verginin konusu, matrahı ve oranını belirleme yetkisine sahip olmasıdır.

Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü bir başka ifade ile yerel yönetimin ne kadar özerk olduğu Şekil 1.11’de gösterilmektedir.

Şekil 1.11: Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Derecesi



Kaynak: Robert D. Ebel (2003), “*Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization*,” <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/RobertDEbelPaper.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.09.2014).

Şekil 1.11 incelendiğinde yerel yönetimin vergi oranı ve matrahı üzerinde kendi politikalarını uygulayabildiği durumda tam mali özerkliğin olduğu buna karşın yerel yönetimin kendi politikalarını uygulayamadığı durumda bir başka ifade ile merkezi idarenin yoğun kontrolü altında olduğunda ise mali özerklikten bahsetmenin mümkün olmadığı görülmektedir.

Merkezi ve yerel yönetim arasında vergi geliri paylaşımında hangi verginin hangi idare tarafından toplanması gerektiğine ilişkin standartlar aşağıda özetlenmektedir (Norregaard, 1997:55):

- Alınan vergi ekonomik istikrar, gelir dağılımında adalet gibi amaçları taşıyorsa sorumluluk merkezi yönetime bırakılmalıdır.
- Vergi matrahı ne kadar hareketli ise o vergilerin sorumluluğunun merkezi yönetime bırakılması gerekmektedir.
- Bölgeler arasında vergi matrahının düzensiz dağılımı söz konusu ise bu vergiler merkezi yönetime bırakılmalıdır.
- Yerel vergiler görünür olmalı ve bireyler vergi mükellefiyetini bilmelidir. Böylece yerel yönetimin hesap verilebilirliği gelişir.

- Vergi bölge dışına taşınabilir olmamalıdır. Aksi takdirde yerel hizmetten faydalanmanın finansmanı sağlanamaz.
- Yerel vergiler dikey mali dengesizlikten kaçınmak için yeterli düzeyde olmalıdır.
- Yerel vergilerin toplanması kolay olmalıdır. Vergi yönetiminde ölçek ekonomileri ne kadar önemliyse bu vergilerin toplanması merkezi yönetime bırakılmalıdır.
- Vergilerin faydaya dayalı olması gerekmekte olup, bu yerel yönetimlerde daha da önem kazanmaktadır. Yerelde, bireylerin ödedikleri vergileri içselleştirmesi gerekmektedir.

Literatürde yaygın olarak arazi ve mülk vergilerinin yerel yönetime bırakılması kabul edilmiştir. Bazı istisnalar dışında, tüketim vergileri, sermaye gelirlerinden alınan vergiler ve kurumlar vergisi matrahın mobil olması nedeniyle yerel yönetimlerce toplanması uygun görülmemektedir (Norregaard, 1997:55).

1.4.2.3. İdareler Arası Mali Transferler

Yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunan kamu hizmetlerinin finansmanında bazen yerel gelir kaynakları yetersiz kalabilmektedir. Bu durumda merkezi idarenin müdahalesi gerekmektedir. Gelir gider dengesizliğinin sebep olduğu bu mali açığın giderilmesinde merkezi idareden yerel yönetime yapılan mali transferler önemli bir unsurdur. İdareler arasında vergi gelirlerinin paylaşılması kamusal hizmetlerin paylaşılmasının doğal bir sonucu iken mali transferler ise daha çok koruyucu ve denkleştirici bir niteliğe sahiptir (Ulusoy ve Akdemir, 2012:108). Yerelleşmenin amacına ulaşmasında tamamlayıcısı olarak değerlendirilebilecek olan mali transferler; yerel yönetimlerde ortaya çıkan gelir gider dengesizliğini bir başka ifade ile mali açığı telafi etmeyi, idarelerin mali kapasiteleri arasındaki farklılıkları eşitlemeyi ve merkezi idarenin planlanan programların etkilerini gözetimine izin vermeyi hedeflemektedir (Boadway ve Shah, 2007). Sağbaş (2003:11-13)'a göre idareler arasındaki mali transferlerin amaçları ise dışsallıkları içselleştirmek, ulusal

nitelikteki öncelikleri finanse etmek, dikey ve yatay dengesizlikleri gidermek şeklinde açıklanmaktadır.

Yerel yönetimlere yapılan mali transferler; gelirlerin bölüşülmesi ve bağış ve yardımlar olmak üzere iki türde incelenebilir. İlkinde merkezi idarenin elde ettiği vergi gelirleri veya bu gelirlerin belirli bir payı mahalli idarelere nüfus, kalkınmışlık düzeyi, vergi kapasitesi gibi belirli kriterlerin içerisinde bulunduğu bir formül çerçevesinde paylaştırılmaktadır. İkincisinde ise özel bir amaç için verilen şartlı bağış ve yardımların yanında kullanımına ilişkin herhangi bir özel amaç bulunmayan şartsız bağış ve yardımlar ile mali transferler gerçekleştirilmektedir.

Mali transfer uygulamasında dikkat edilmesi gereken bazı ilkeler söz konusu olup, bunlara kısaca değinmek gerekmektedir (Shah, 2007:15-16):

- Bağış ve yardımların amacının açıkça belirlenmesi gerekmektedir.
- Transferler yerel yönetimin özerkliğine zarar vermemeli ve yerel yönetim bağımsız ve esnek bir şekilde önceliklerini belirlemelidir. Merkezin yerel yönetime mali transferi de bu doğrultuda olmalıdır.
- Yerel yönetime yapılan transferler sorumlu olduğu hizmetlerin maliyetini karşılayacak seviyede olmalıdır.
- Bağış programı yerel yönetimin mali durumunda öngörülmeleyen bir değişikliğe cevap verebilecek esnekliğe sahip olmalıdır.
- Transfer mekanizması yerel yönetimin elde edeceği payın öngörülebilir olmasını sağlamalıdır.
- Dağıtılan fonlar idarelerin mali nitelikteki ihtiyaçlarıyla aynı yönde ve vergi kapasiteleri ile ters yönde değişmelidir.
- Transferlerin formülü ve dağıtımı saydam olmalıdır.
- Transfer mekanizması objektif kriterlere sahip ve anlaşılır olmalıdır.

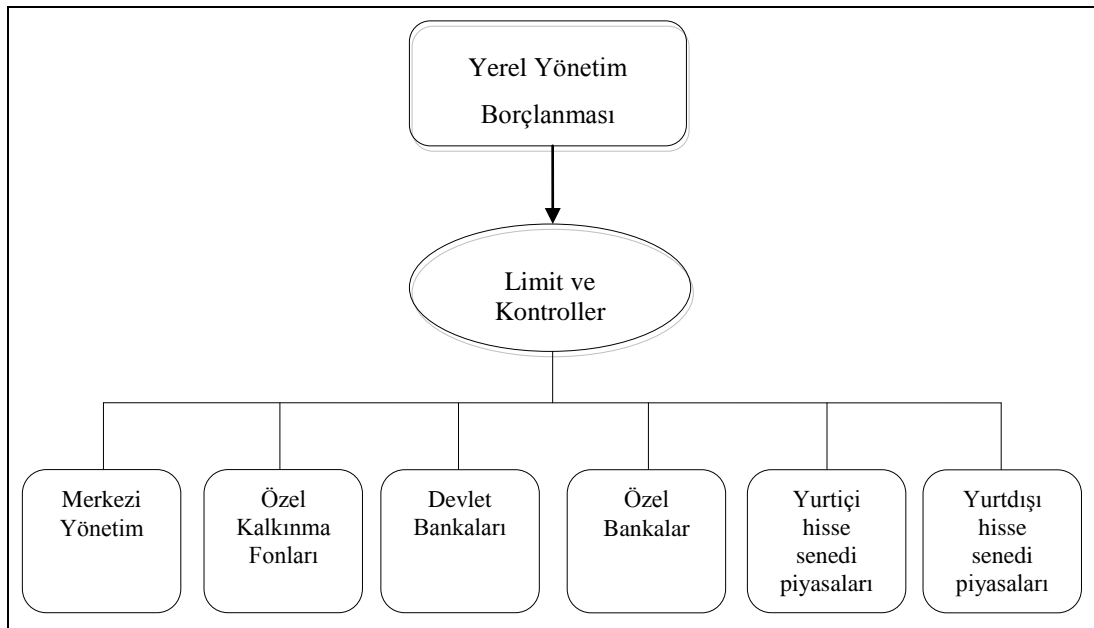
- Transferler yerel yönetimi verimsiz uygulamalardan kaçınmasını ve sağlam bir mali yönetimi tesis etmesini teşvik etmelidir.
- Transferlerin kullanılmasında esneklik sağlanmalı ve sonuç odaklı olarak amaçlara ne derecede ulaşıldığı bir başka ifade ile performans sorgulanmalıdır. Bu bağlamda yardım alan idarenin hesap verebilir olması sağlanmalıdır.

İdareler arasındaki mali transferlerde söz konusu ilkelerin göz önünde bulundurulması transfer sisteminin etkin bir biçimde işlemesine imkan tanımaktadır.

1.4.2.4. Borçlanma

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin finansmanını kendi kaynakları ve merkezi idare transferleri ile karşılayamadığı durumlarda ortaya çıkan bütçe açığının kapatılmasında başvuru kaynaklarından birisi de borçlanmadır. Yerel yönetimler finansal piyasalarda tahvil ve/veya bono ihraç ederek borçlanabileceği gibi ticari bankalar ya da mahalli idareler bankacılığı yapan kuruluşlar aracılığıyla da borçlanarak finansman kaynağı elde edebilir. Yerel yönetimler bakımından borç olarak gelir elde edebilmenin bir diğer yolu da projelerine yönelik Dünya Bankası gibi çeşitli uluslararası kuruluşlardan elde ettiği uzun vadeli borçlardır. Yerel yönetimlerin dış finansman kaynakları Şekil 1.12’de gösterilmektedir.

Şekil 1.12: Yerel Yönetimler İçin Dış Finansman Kaynakları



Kaynak: Maria Emilia Freire (2014); “Managing External Resources” *Municipal Finances A Handbook for Local Governments*, (Der.: Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi), The World Bank, Washington D.C.

Yerel yönetimler borçlanırken finanse edilen harcamaların niteliği önem taşımakta olup yerel yönetimlerin yatırım harcamaları için borçlanmaya başvurmaları gelecek nesillere fayda sağlamak açısından önemlidir. Cari harcamalar için borçlanıldığında tüketimin faydasından yararlananlar ile borcu ödeyen nesillerin farklı olması sonucu ortaya çıkacak ve bu da gelecek nesillerin üzerine bir yük olacaktır. Bunun yanı sıra bir ülkedeki merkezi ve yerel yönetimin her ikisinin de aynı borçlanma kaynaklarından fon sağlaması ise borçlanma maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:116).

Yerel yönetimlerin borçlanması sınırsız değildir. Borçlanma büyüklüğü üzerinde çeşitli sınırlamalar getirilmektedir. Bunlar piyasa sınırı, idari sınır ve kurala dayalı sınırlamalardır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:116). Piyasa sınırı idarenin borçlanmasında yurtiçi piyasalardan veya belirli kurumlardan borçlanmasını gerektiren, idari sınırlama yerel yönetimin borçlanmasında üst idarenin onayının olmasını gerektiren ve kurala dayalı sınırlama ise idarenin gelirinin belirli bir oranında borçlanmayı gerektiren sınırlamalardır. Söz konusu borç sınırının

gerekliliğinde ise idareler arasında güç dengesi, makroekonomik ve mali koşullar ve finansal piyasaların gelişimi yer almaktadır (Ter-Minassian ve Craig, 1997:169).

1.4.3. Mali Yerelleşmenin Amacına Ulaşmasında Çözüm Önerisi Olarak Mali Saydamlık

Harcamaların yerelleşmesinin, vatandaşa yakınlık bağlamında harcama önceliklerinin daha kolay tespit edilmesi sebebiyle kaynak dağılımında etkinliği sağladığı varsayımı, üzerinde hemfikir olunan yaygın bir teorik düşüncedir. Ancak uygulamada bu varsayım her zaman gerçekleşmeyebilir. Bunun sebebi yerel düzeyde var olan bazı kurumsal kısıtlardır (Ter-Minassian,1997:7). Söz konusu kısıtların birincisi yerel birimin, yönetim kapasitesinin düşüklüğüdür. Personelin eğitiminin ve yeteneklerinin zayıf olması ve verimli harcama programlarının hazırlanmasında ve uygulanmasında eksiklik bu kapsamda değerlendirilebilir. İkincisi yerel yönetimlerin harcama programlarını değerlendirmeyi, hesap verilebilirliği, raporlamayı ve mali kontrolü içeren modern ve saydam bir kamu harcama yönetimi sistemini oluşturamamasıdır. Üçüncüsü ise yerel yönetimlerin yerelleşme ile elde edilecek verimlilik kazançlarını tam olarak idrak edememeleridir. Tanzi (1995:300-304) ise sunulan bilgi düzeyi, yolsuzluk, yerel bürokratların kalitesi, teknolojik değişime uyum ve kamu harcamaları yönetim sisteminin kalitesini yerel yönetimlerde yerelleşme ile amaçlanan fayda düzeyinden sapmaların temel gerekçeleri olarak göstermektedir.

Yerel kamu yönetiminde de asil vekil ilişkisi bulunmaktadır. Asil vekil ilişkisinin varlığı asimetrik bilgi ile birlikte yanlış uygulamalara yol açabilmektedir. Yolsuzlukların dışında *mali yanılısama* da yerel yönetimlerde asimetrik bilginin ortaya çıkardığı durumlardan birisidir. Buna göre yerel yönetime yapılan mali transferler kamu hizmetlerinin algılanan fiyatını düşürerek bireylerin daha fazla kamu hizmetini talep etmesine dolayısıyla da yerel kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerde mali yanılısama vergi fiyatının gerçek değerinin öngörülememesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetime merkezi yönetim tarafından yapılan bağış ve yardımlar bireylerin yerel harcamaların vergi fiyatını sistematik olarak olması gerekenin altında tahmin etmesine neden olur ve bu yanlış algı iki etkiyi ortaya çıkarır (Turnbull, 1998:1). Birincisi *aşırı harcama etkisi*

olup, bu etki yerel kamu harcamalarının tam bilgi durumundaki seviyeden daha fazla gerçekleşmesine neden olmaktadır. İkincisi ise *sinek kağıdı etkisi* (*The Flypaper Effect*) olup, mali transferlerdeki artışın yerel vergi ödeyicilerin gelirlerindeki artıştan daha fazla kamu harcamasını teşvik etmesidir. Özellikle merkezi yönetimler tarafından yerel yönetimlere yapılan mali transferlerin bölge halkının vergi yükünü azaltıcı nitelikte kullanılmayıp, bürokratik ve politik gerekçelerle kullanılması yerel yönetim bakımından daha fazla harcama yapılmasına yol açmaktadır. Buna göre sinek kağıdı etkisi mali yanlısamanın yanında bürokrasinin davranışlarından da kaynaklanabilmektedir (Sağbaş ve Saruç, 2004:80). Bu ise yerel yönetimin gerçekte sahip olduğu yerel gelirlerin harcamalar karşısında yetersiz kalmasına yol açarak idarenin mali dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yerel yönetimlerde yolsuzluk olgusu da yerelleşmenin başarıya ulaşmasının önünde önemli bir engel olarak değerlendirilebilir. Yolsuzluğa ilişkin görüşler incelendiğinde yerel düzeyde yolsuzluğun azımsanmayacak seviyede olduğu görüşünün yaygın olduğu görülmektedir. Prud'homme (1995:211), yerel yönetimlerde yolsuzluğun ulusal boyuta göre daha fazla olduğunu ve bunun gerekçesinin yerel yöneticilerin yerel düzeydeki baskı ve çıkar gruplarının taleplerini karşılama çabası olduğunu ayrıca yerel yöneticilerin ulusal düzeydeki yöneticilere göre daha keyfi hareket edebileceğini ifade etmektedir. Tanzi (1995:301) ise özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel düzeyde yolsuzluğun ulusal düzeye göre daha yaygın olduğunu ifade etmektedir. Bunun gerekçesini ise yerel düzeydeki yöneticiler ile vatandaşların komşuluk ilişkisine bir başka ifade ile birbirlerini tanımalarına bağlamaktadır. Treisman (2000:2)'da daha fazla yerelleşmeye önem veren ülkelerde algılanan yolsuzluğun daha yüksek olduğunu ve bu ülkelerde kamu hizmetlerinin sunum etkinliğinin düşük olduğundan bahsetmektedir. Shick (2003: 96) ise yerel yönetimlerde seçmenlerin katılımının daha az gerçekleştiğini, kamu faaliyetlerinin daha kapalı olduğunu ve yolsuzluk riskinin daha yüksek olduğunu ifade etmektedir.

Bürokrasi de yerel yönetimlerde yerelleşmenin önünde engel olarak görülen bir diğer önemli unsurdur. Kamu tercihi teorisi, bütçe karar mekanizmaları arasında kamusal mal ve hizmet üreticisi olarak ifade edilen bürokratların bütçe

görüşmelerinde sahip oldukları teknik bilgi üstünlüğüne dayanarak kendi bütçe tercihlerini kamusal mal ve hizmetlerin alıcısı aynı zamanda sponsoru olan politikacılar üzerine empoze ettiklerini ve dolayısıyla kamu kesiminde savurganlığa neden olduklarını savunmaktadır (Bağdigen, 2001:15). Niskanen (1971:38)'e göre; bürokratların fayda fonksiyonu bütçe büyüklüğü ile doğrudan ilgili olup, bürokratlar bütçelerini en çoklaştırmayı amaçlamaktadır. Yerel bürokratlar yerel baskı gruplarının baskısı altındadır. Merkezde yer alan bürokratların aldıkları kararlar yereldeki bürokratlara göre daha etkilidir. Bunun nedeni merkez bürokratlarının tekrar seçilme gibi bir amaca sahip olmamaları ve ülkenin herhangi bir yerinden geldikleri için yerel baskının etkisi altında kalmamalarıdır (Prud'homme, 1995:211). Ayrıca yerel yönetimlerde görevli bulunan bürokratların ulusal düzeydeki bürokratlara göre daha az donanıma sahip olduğunu söylemek de mümkündür. Yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde bürokratların önemli bir yeri bulunmakta olup çeşitli faktörler (eğitim durumu, vizyon, maaş vb.) alınan kararların başarısını etkilemektedir.

Yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlerin önem kazanması ve her zamankinden daha fazla kamu harcaması yapması ve kamu geliri elde etmesi bir başka ifade ile daha fazla kamu kaynağını yönetmesi beraberinde bazı önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimlerde mali yerelleşmenin tam manasıyla amacına kavuşabilmesi bakımından ve yerel düzeyde etkinliği sağlayabilmek açısından toplam kalite yönetiminin, iyi yönetim ilkelerinin, elektronik devlet uygulamasının, hesap verilebilirliğin, performans ölçüm ve denetim tekniklerinin yerel yönetimlere uygulanmasında yarar bulunmaktadır (Vural, 2007:72-92).

Yerel yönetimlerde etkinliğin sağlanması bakımından ortaya çıkan muhtemel sorunların çözümünde en etkili unsur saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması olarak gösterilebilir. Bilginin varlığı ve ulaşılabilirliğini ifade eden saydamlık yerel yöneticiler ile yerel halk arasındaki asimetrik bilginin yol açtığı olumsuzlukları gidermede önemli bir unsurdur. Özellikle asimetrik bilginin sebep olduğu yanlış uygulamaların önüne geçilmesinde saydamlık etkili bir araçtır.

Yerel yönetimlerde yöneticilerin başarısının yanında ayrıca etkili bir kamu harcamaları yönetim sisteminin de oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu sistem, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek mekanizmaları bünyesinde barındırmalıdır. Bu bağlamda faaliyetlere ilişkin zamanında, güvenilir bilginin yerel kamuoyu ile paylaşılması ve raporlama mekanizmasının etkili bir biçimde çalıştırılması gerekmektedir. Bunun yanında bireylerin ilgisini çekmek için vatandaş bütçesi adı altında bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin anlaşılır nitelikte sözel açıklamaların da olduğu bilginin yaygın olarak paylaşılmalıdır. Yerel yönetimlerin kamu maliyesi açısından rol ve sorumluluklarının artmasına paralel olarak bütçesel olarak yeni haklar elde etmesi de normaldir. Yerel yönetimlere bütçesel yeni hak ve sorumlulukların verilmesi durumunda yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinin açıklığının sağlanması da gerekli görülmektedir (De Mello, 2000:366). Özellikle bu süreçlere bölge halkının katılımını teşvik edici unsurların belirlenmesi bütçenin halkın taleplerini yansıtır bir biçimde oluşturulmasını sağlamayacaktır. Bu da nihayetinde yerelleşmenin amaçlarının gerçekleşmesine olanak sunacaktır.

Demokrasinin bir beşiği olarak düşünülen yerel yönetimler açısından saydamlığın olmaması yerel yönetimlerin siyasi olarak var oluş gerekçesinin işlerliğini kaybetmesine de yol açacaktır. Öyle ki, yerel yönetimler mahalli ortak nitelikteki kamusal ihtiyaçların etkin karşılanabilmesi için o bölge halkının kendi yöneticilerini seçebildiği bir başka ifade ile siyasal sürece daha bilinçli ve ilgili olarak dahil olduğu yönetim birimleridir. Bu bağlamda bireylerin sürece dahil olmaları ve yerel yöneticiler hakkında karar verebilmeleri için saydamlığın sağlanması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin iş ve eylemlerinin kontrolünü sağlamak bakımından da saydamlık önemli bir ilke olup, burada yerel karar alıcıların hesap verme sorumluluğu altında olmalarını sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde saydamlığın; orta vadeli mali politika ve tahminlerde, mali büyüklüklerdeki risklerde, harcama ve gelir tahminlerinin dayandığı model ve varsayımlarda, varlık ve yükümlülüklerde ve bütçe uygulamalarındaki saydamlığa, bütçenin kapsamlı olmasına ve mali bilginin güvenilirliğini garanti altına alan kurumların varlığına bağlı olduğu ifade edilmektedir (Fölscher, 2007:101).

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER, MALİ YÖNETİM VE SAYDAMLIK

Bu bölümde öncelikle Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel ve niceliksel gelişimi ortaya koyulmakta sonrasında ise yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya dönük idari ve mali sorunlar irdelenmekte ve mali saydamlığa ilişkin özellikle 5018 Sayılı Kanun öncülüğünde son dönem düzenlemelerinden bahsedilmektedir.

2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel ve Niceliksel Gelişimi

Yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında iktisadi, siyasi ve idari nedenler etkili olmuştur. Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin arzında yerel talebin daha iyi bilinmesi ve o hizmetin faydasının yerel yönetim sınırlarına dağılması iktisadi varoluş gerekçesini, demokrasinin adeta bir uygulama okulu olması siyasi var oluş gerekçesini ve merkezi idarenin yükünün dağıtılması ise idari varoluş gerekçesini ortaya koymaktadır. Özellikle 1970'li yıllardan sonra ortaya çıkan gelişmeler yerel yönetimlerin önemli bir yönetim birimi olmasını sağlamıştır. Türkiye'de de yerel yönetimlerin gelişimi incelendiğinde günümüzdeki önemine 1990'lı yıllarda yaşanan kültürel, sosyal, siyasal ve iktisadi dönüşüm gibi iç dinamiklerin yanı sıra küreselleşme, Avrupa Birliği gibi dış dinamiklerin etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi olmayıp, batıda yerel yönetimlerce yerine getirilen bazı yerel hizmetler Osmanlı'da vakıflarca ve esnaf teşkilatlarınca gerçekleştirilmiştir (Keleş, 1992:131). Modern Türk idari kurumlarının ortaya çıkışı geleneksel tarım toplumundan modern sanayi toplumuna geçiş sıkıntılarının yaşandığı Tanzimat Dönemine rastlamış ve modern yönetim araçları olan anayasa, parlamento, bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, belediye ve il özel idarelerinin temeli bu dönemde atılmıştır (Al, 2007:356). Söz konusu dönemde ortaya çıkan yerel yönetimler yerel demokrasiyi geliştirmekten daha çok vergilerin düzenli olarak toplanması, hizmetlerin iyi görüldüğü ve asayiş ve ekonomik gücün gelişip yerleştiği düzenli şehirleşmenin sağlanması nedeniyle ortaya çıkmıştır (Sarioğlu, 2007:30). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e olan süreçte taşraya vali derecesinde gönderilen muhassıllar ve onlara yardımcı olan muhassıllık meclisi Türkiye'de yerel

yönetim geleneğinin çekirdeği olarak kabul edilebilir (Ökmen, 2008:47). Muhassıllık meclislerinin geleneksel temeli ise 18.yy'dan sonra fonksiyonel hale gelen Meşveret Meclislerine dayanmaktadır (MİGM, 2014:4). Osmanlı'da 19. yüzyıl yönetsel reformları ile özellikle Fransa'daki merkeziyetçi yönetim tarzının şekillendirdiği belediye (commune) ve il yerel yönetimi (département) modeli benimsenmiştir (Parlak, 2005:177).

Bu kısımda öncelikle Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel süreçte ortaya çıkışı sonrasında ise sayısal gelişimi incelenmektedir.

2.1.1. Belediyelerin Gelişimi

Birçok belediye hizmeti hem Selçuklu'da hem de Osmanlı'da başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların yerine getirdiği bilinmektedir. Kadıların; 1826 yılına kadar mahiyetindeki subaşı, ihtisap ağası ve mimarbaşı gibi görevlilerle yerel, yargısal ve idari görev yaptıkları ve ayrıca şehrin temizliği, ticaretin sağlıklı yürütülmesi, esnafın denetim ve kontrolü, fiyatların denetimi ve imar düzeninin gözetilmesi gibi bazı temel yerel sorunların çözümünde yer aldığı görülmektedir (MİGM, 2014:5). Belediye hizmetlerinin yürütülmesi için 1826 yılında İhtisap Nazırlığı kurulmuş ve genelde kadının yürüttüğü belediye hizmetlerinin zabıtaya ait görevlerini üstlenmiştir (MİGM, 2014:5).

Modern anlamda ise ilk belediye İstanbul'da kurulmuştur. Kırım Savaşı sırasında İstanbul'da ortaya çıkan çeşitli sorunlar şehri yaşanmaz kılmış ve yabancı ülkelerin elçiliklerinin baskıları ile birlikte İstanbul'da siyasal katılım bir başka ifade ile demokrasi bağlamında değil de şehirdeki düzeni sağlamak, özellikle temizlik gibi konularda hizmet sunmak açısından bir belediye kurulmuştur. Buna göre belediye, merkez ve yerelde böyle bir ihtisaslaşma anlayışı ve örgütlenmesi olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 2014:2). İstanbul'da kurulan Şehremaneti'nde Şehremini merkezden tayin edilen bir memur olup, yanında esnaf temsilcilerinden kurulu bir istişare kurulu (Şehremaneti Meclisi) yer almaktadır. İstanbul Şehremaneti başarılı olamamış ve bu başarısızlığın nedenlerini ve karşılaşılan sorunları araştırmak üzere kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, İstanbul'un 14 belediye şubesine ayrılmasını önermişse de bu öneri mali yetersizlikler nedeniyle sadece Galata-Beyoğlu için

uygulanmıştır (Öner, 2006:34). Burada özel statülü bir 6. Daire-i Belediye teşkilatı kurulmuştur. Söz konusu teşkilatın organları Daire Müdürü ve Daire Meclisi atama yolu ile belirlenmiş ve yarı özerk yapısı, gelir kaynakları ve personeli ile Altıncı Daire-i Belediye işletmeci belediyeciliğin ilk örneklerini vermiştir (Öner, 2006:34). Modern Osmanlı belediyesinde yetki kısıtlılığı, fonksiyonlardaki dağınıklık ve eşgüdüm noksanlığı şeklinde yapısal sıkıntılar söz konusudur (Ortaylı, 2014:2). Zaten Osmanlı'da padişahın otoritesinin ve merkeziyetçiliğin zayıflamasına paralel olarak yerelleşme eğilimlerinin ortaya çıktığı görülmektedir (Kalabalık, 2005:47).

1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü oluşturulmuştur. Söz konusu örgüt İstanbul'da iki düzeyli federatif bir yapı niteliğinde olup, alt düzeyde çeşitli semtlerin yönetiminden sorumlu 14 daire bulunmaktayken üst düzeyde ise hükümetçe atanan bir Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yer almaktadır. Ayrıca Şehremininin başkanlığında 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye de yer almaktadır (Keleş, 1992:133).

1876 Anayasasında, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesi ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesi öngörülmüştür (Tortop vd., 2006:38). 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Yasası ise eski belediye örgütünü olduğu gibi korurken farkı İstanbul'daki 14 Belediye Dairesinin sayısını 20'e yükseltmesi ile ortaya çıkmaktadır (Keleş, 1992:133).

1912'de çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye dairelerinin yerine belediye şubeleri kurulmuş ve Şehremaneti Meclisi yerine de Encümen kurulması öngörülmüştür. Şehremini yine atama ile işbaşına gelmekte olup, bu sistem 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar devam etmiştir (Tortop vd., 2006:38).

Cumhuriyet döneminde siyasal rejimin yenilenmesi ile birlikte belediye mevzuatında da değişim yaşanmıştır (Şengül, 2010:70). Öncelikle başkent Ankara'ya

ilişkin 1924 yılında 417 sayılı kanun çıkarılmıştır. Tüm belediyeleri kapsayan genel nitelikte bir düzenleme ise 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 1580 sayılı kanunun sahip olduğu temel özellikler aşağıdaki gibi özetlenebilir (Şengül, 2010:72-73).

- İstanbul ve Ankara haricinde diğer belediyeleri eşit sayarken söz konusu iki belediyeye ayrıcalıklar tanımaktadır.
- Yerel işlerin görülmesinde esasen belediyelerin özerkliğini tanımaktadır.
- Merkezin belediyeler üzerinde vesayet denetimi söz konusudur.
- Yerel yönetimlerin organları seçim ile işbaşına gelmekte ve halkın katılımına ilişkin meclis toplantılarının açık yapılması söz konusudur.
- Belediye faaliyetleri liste usulü ile belirtilmektedir. Gelir kaynakları ile harcamalar arasında ilişki kurulması öngörülmektedir.

1984 yılında ise belediyelerde ikili bir yapıya geçilerek 3 (Ankara, İstanbul ve İzmir) kentte uygulanmak üzere 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

1580 sayılı kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 5272 sayılı kanun ile yürürlükten kalkmıştır. 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve günümüzde de söz konusu kanun yürürlükte devam etmektedir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.

2.1.2. İl Özel İdarelerin Gelişimi

İl özel idareleri ilk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan *vilayet umum meclisi* ile yönetim sistemine dahil edilmiş ve Fransız sistemi model olarak alınmıştır. 1860-70'li yıllarda Osmanlı topraklarında hızlı bir biçimde belediyeleşme yaygınlaşmış ve yeni yerel sistem kapsamında vilayet oluşumuna

paralel olarak il özel idareleri kurulmuştur (Parlak, 2005:178). 1864 yılındaki Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile yerelde belli işlerden sorumlu olan bir il idaresi oluşturulmuş ve ilde yaşayan halkın yerel sorumluluklara katılımı amaçlanmıştır. Nizamname ilk defa Tuna vilayetinde pilot olarak uygulanmış ve 1865 yılından itibaren diğer bazı bölgelere de genişletilmiştir. 1867 yılında ise Vilayet-i Umummiye Nizamnamesi adıyla bütün Osmanlı'ya yaygınlaştırılmıştır (MİGM, 2014:4).

1871 yılında il özel idarelerine ilişkin bir diğer düzenleme İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi adı altında yapılmış ve bu nizamname ile vilayet umumi meclisine bazı yetkiler verilmiş ve nahiye idareleri geniş ve detaylı bir düzenlemeye konu edilmiştir. Ancak 1864 ve 1871 nizamnameleri vilayetlere tüzel kişilik tanımamış ve vilayet meclislerine icrai karar alma yetkisi vermemiştir (Parlak, 2005:180). Vilayetlerin özerk bir yerel yönetim birimi haline gelmeleri 1876 Kanuni Esasi ile gerçekleşmiştir. Söz konusu anayasa ile vilayet ilişkilerinde yetki genişliği ve görevlerin ayırımı esaslı belirlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2012:187).

Daha çok istişari bir statüye sahip olan vilayet umumi meclisleri 1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı ile il özel idarelerinin karar organı durumuna gelmiştir. Bu kanun ile il yönetimi genel ve özel olarak ikiye ayrılarak bugünkü yönetim sisteminin de temelini oluşturmakta ve kanunla vilayetler hem merkezi idarenin bir parçası hem de hükmi şahsiyeti haiz bir yerel yönetim olarak kabul edilmiştir (MİGM, 2014:4).

1913 yılında geçici bir kanun olarak yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu adı altında yeniden düzenlenmiştir (Parlak, 2005:180). 2005 yılına kadar yürürlükte kalan 3360 sayılı kanun 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 6360 sayılı kanun ile 2014 yerel yönetim seçimlerinden itibaren 30 ilde il özel idaresi kaldırılmış bunların görev ve yetkileri belediyelere devredilmiştir.

2.1.3. Köylerin Gelişimi

İnsanların bir arada bulunduğu en küçük yerleşim birimi olarak köyün tarihi insanlık tarihi kadar eskiye dayanmakta olup, insanlık tarihinin ilerlemesine bağlı olarak köylerin önemi azalmıştır (Tortop vd., 2006:108). Köyden idari bir birim olarak ilk defa 1858 yılında çıkarılan *Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezâifini Şamil Talimat*'ta bahsedildiği görülmekle birlikte köyün kuruluşuna ve üstleneceği görevlere ilişkin bir açıklama söz konusu değildir (Toprak, 2006:312). Söz konusu talimatlarda Osmanlı Devleti'nin mülki idare bölümleri eyalet, liva, kaza ve karyeler olarak belirlenmiş ve eyaletlerin yönetimi valilere, livaların yönetimi mutasarrıflara, kazaların yönetimi ise müdürlere verilmiştir. Ayrıca eyaletlerin livalardan, livaların kazalardan, kazaların ise karyelerden (köy ve mahallelerden) oluşacağı kabul edilmiştir (Kalabalık, 2005:84).

Köylerin organlarına ve görevlerine ilişkin düzenlemeye ise ilk defa Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'nde yer verilmiş olmasına karşın bu düzenlemede köylere tüzel kişilik verilmemiştir (Ökmen ve Parlak, 2008:215). 1876 tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi ile 200 haneden fazla nüfusu olan köylerin birer nahiye (bucak) oluşturması, daha az haneli köylerin de 200 hane olacak şekilde birleştirilmeleri öngörülmüştür. 1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile önceki yıllarda çıkarılan nizamnameler yürürlükten kaldırılmış, Cumhuriyetin ilanından birkaç ay sonra 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir (Kalabalık, 2005:84). Köyler tüzel kişiliğini söz konusu kanun ile elde ederken belediye ve il özel idarelerin yanında bir diğer yerel yönetim birimi olarak sınıflandırılması ilk defa 1961 anayasası ile olmuştur.

Köylere ilişkin yasal mevzuat günümüzde hala 442 sayılı Köy Kanunu ile devam etmektedir. Türkiye'de sosyal, ekonomik, demografik ve kültürel yapıdaki değişim köylerin nüfusunda kentlere göçler ile önemli bir azalış meydana getirmiş ve bu da kırsal alandaki ihtiyaçların kapsam ve niteliğinde değişime neden olmuştur. Bu bağlamda 60. Hükümet tarafından köylerin idari ve mali kapasitelerinin

güçlendirilmesi amacıyla yeni bir Köy Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlamış ancak söz konusu tasarı hala yasalaşamamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:334).

2.1.4. Yerel Yönetimlerin Niceliksel Gelişimi

Anayasa 127 inci maddeye göre yerel yönetimler “*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*” şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre il özel idaresi, belediye ve köy birer yerel yönetim birimi olarak anayasal kurumlardır. Bunun yanında belirli kamu hizmetlerinin görülmesinde kendi aralarında Bakanlar Kurulu kararı ile yerel yönetim birlikleri kurma imkanı da söz konusudur.

Türkiye’de yerel yönetimler anayasal kurumlar olup, bunların arasında belediyelerin yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda diğerlerine göre daha öncelikli ve önemli görevlerinin bulunduğu söylemek mümkündür (Öner, 2006:29). Bir başka ifade ile belediyeler, gerek yerel nitelikte sunduğu hizmetler gerekse de kullandığı kamu kaynağı miktarı ve bileşeni bakımından diğerlerine göre daha önemli bir paya sahiptir.

Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin zaman içerisindeki gelişmelerin rakamlarla incelenmesi değişimin izlenebilmesi açısından önemli görülmektedir. Yerel yönetimlerin niceliksel gelişimi yıllar itibarıyla Tablo 2.1’de sunulmaktadır.

Tablo 2.1: Türlerine Göre Yerel Yönetimlerin Sayısı

Yıl	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
1927	63	460	39901	40424
1935	57	505	34067	34629
1940	63	549	33134	33746
1945	63	583	33153	33799
1950	63	628	33305	33996
1955	66	809	33857	34732
1960	67	995	34548	35610
1965	67	1062	34740	35869
1970	67	1303	35110	36480
1975	67	1654	35228	36949
1980	67	1725	35268	37060
1985	68	1715	35151	36934
1990	73	2053	35532	37658
2000	81	3228	37371	40680
2010	81	2950	34386	37417
2013	81	2950	34283	37314
2014	51	1396	18216	19663

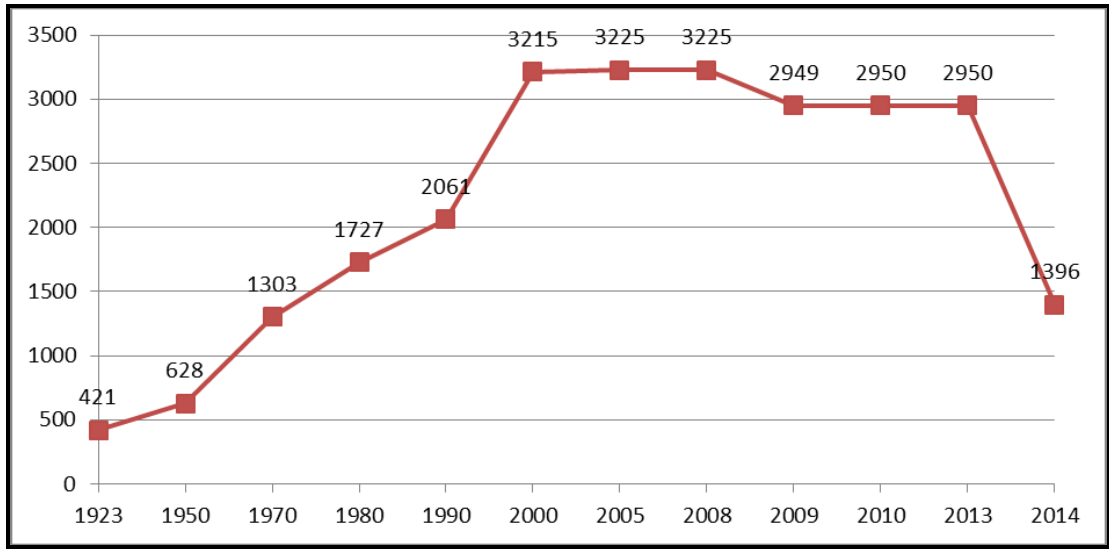
Kaynak: MİGM, 2014; TÜİK, 2014; Ulusoy ve Akdemir, 2013'den oluşturulmuştur.

Tablo 2.1 incelendiğinde yıllar itibariyle genelde yerel yönetim sayısının arttığı görülmektedir. 2014 yılında ise il özel idare sayısı 51, belediye sayısı 1396 ve köy sayısı ise 18216 olarak görülmektedir. Toplamda ise 19663 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Tablodan elde edilen bir diğer sonuç ise 2013 yılı ile kıyaslandığında yerel yönetimlerin sayısında oldukça önemli bir azalış olmasıdır. Buna göre 2013'ten 2014'e geçildiğinde il özel idarelerinin sayısında yaklaşık %37, belediyelerin sayısında yaklaşık %53, köylerin sayısında ise yaklaşık %47'lik bir azalma söz konusudur. Toplamda ise tüm yerel yönetimlerdeki azalış yaklaşık %47'dir. Son dönemdeki yerel yönetimlerin sayılarına ilişkin bu azalışın gerekçesi ise 6360 sayılı

düzenlemedir¹³. Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediye sayısı artmış ve büyükşehirlerin bulunduğu illerde il özel idareleri ve köylerin tüzel kişiliğini kaldırılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler arasında en önemli konumda bulunan birimler olarak belediyelerin Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze sayıları Grafik 2.1’de verilmektedir.

Grafik 2.1: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları



Kaynak: MİGM (2014); *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, s.7.

Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanununa göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir (MİGM, 2014:11). Genel olarak belediye sayılarını gösteren Grafik 2.1 incelendiğinde belediye sayılarının cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren 2000 yılına kadar sürekli arttığı görülmektedir. Belediye sayılarındaki azalışa geçiş ise 2009 yılından itibaren ortaya çıkmıştır. En son

13 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la, mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 il daha eklenmiştir (R.G. 06.12.2012, No: 28489). 6447 sayılı Kanunla da Ordu ili de büyükşehir düzenlemesine tabi tutulmuş olup toplamda 30 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. (R.G. 22.03.2013, No: 28595).

düzenleme olan 6360 sayılı kanunla birlikte 1554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında %53 azalmaya gidilmiş ve 2014 yılındaki belediye sayısının 1396 olduğu görülmektedir.

Belediyelerin türlerine göre sayısı ise Tablo 2.2’de sunulmaktadır.

Tablo 2.2: Türlerine Göre Belediye Sayıları

Yıl	Büyükşehir Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
1927	-	63	328	69	460
1935	-	57	356	92	505
1940	-	63	370	116	549
1945	-	63	396	124	583
1950	-	63	422	143	628
1955	-	66	493	250	809
1960	-	67	570	358	995
1965	-	67	571	424	1062
1970	-	67	572	664	1303
1975	-	67	572	1015	1654
1980	-	67	572	1086	1725
1985	3	65	580	1067	1715
1990	8	65	829	1151	2053
2000	16	65	850	2266	3228
2010	16	65	892	1977	2950
2013	30	65	892	1977	2950
2014	30	51	919	396	1396

Kaynak: MİGM (2014); *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.; TÜİK (2014); *Temel İstatistikler Nüfus ve Demografi*, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 21.11.2014).

Tablo 2.2 incelendiğinde genelde belediye sayılarının arttığı görülmektedir. 1985’den itibaren büyükşehir belediyelerinin kurulduğu ve yıllar itibariyle geliştiği

ifade edilebilir. 2014 yılında ise 1396 belediyenin 30'u büyükşehir belediyesi, 51'i il belediyesi, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 400'ü ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 396'sı ise belde belediyesidir. Tablo 2.2 incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin sayısının artması Türkiye'de kentleşme yönünde adım atıldığını göstermektedir.

2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin Batıdaki anlayıştan farklı olarak merkezi idarenin zayıflığı karşısında devletin bütünlüğünü tesis etmek, asayiş sağlamak, vergi toplamak gibi daha çok merkezi idareyi ilgilendiren amaçlar ile ortaya çıkışı teorideki yerel yönetimlerin siyasi, iktisadi ve idari var oluş gerekçelerini tam anlamıyla karşılayamamaktadır. Söz konusu yerel yönetim geleneği Cumhuriyet döneminde de devam etmiş dolayısıyla yerel yönetimlerin asıl var oluş gerekçeleri tam anlamıyla yansıtılmamıştır. Yerel yönetimler merkezi idarenin bir uzantısı olarak düşünülmüş ve yerelleşmenin sınırlı düzeyde kalması sağlanmıştır. Bunun altında ise geleneklere bağlılık söz konusu olup, bunun yansımaları aşırı merkeziyetçilik olarak görülmektedir. Ökmen (2008:50)'in de ifade ettiği gibi merkez denetimini güçlendirme kaygısı ile Batının medeni kurumlarının bağdaştırılmasının yansımaları olarak yerel yönetimler gerek sundukları hizmetler gerekse merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz mali ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememiştir. Bu bağlamda aşırı merkeziyetçiliğin olduğu bir kamu yönetiminde sadece yerel yönetimler düzeyinde reformların gerçekleştirilmesi çok etkili olmayacak reformların genelden özele bir başka ifade ile merkezden yerele doğru bütüncül bir yaklaşım ile ele alınması gerekmektedir.

2.2.1. Yeniden Yapılanmaya Yönelik İdari ve Mali Sorunlar

Genel olarak incelendiğinde Türkiye'de kamu yönetiminde özellikle bürokraside var olan sorunlar örgütsel ve işlemsel olmak üzere iki grupta ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2006:234). Örgütsel sorunlar kapsamında merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, gizlilik ve dışa kapalılık ve yönetimde tutuculuk yer alırken, işlemsel sorunlar kapsamında ise kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ve aracılara yoluyla işlemlerin

yürütülmesi yer almaktadır. Türk kamu yönetiminde var olan söz konusu sorunların yerel yönetimlere sirayet etmemesi düşünülemez. Sezer (2008:289-306) yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel sorunlarını; yerel yönetim geleneğinin eksikliği, merkeziyetçi geleneğin baskınlığı, görev ve yetki bölüşümünde sorunlar, mali kaynak ve finansman sorunu, yerel demokrasi anlayışı ve katılımcı uygulamalardaki eksiklikler, yerel yönetimlerin optimal büyüklük sorunları, idari vesayet sorunu, çağdaş yönetim tekniklerinin eksikliği, personel istihdamı ve personelin eğitimindeki sorunlar şeklinde ifade etmektedir.

Türkiye’de yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler tazminat dönemine kadar götürülebilirken 1950’lerden itibaren günümüzde de devam eden reform çabalarının bir yandan toplumsal, iktisadi ve politik yapıdaki değişimin diğer yandan da küresel ölçekli gelişmelerin gerektirdiği zorunluluktan kaynaklandığını söylemek mümkündür (Ökmen ve Parlak, 2008:351). Reformların ortaya çıkmasında iç ve dış dinamiklerin etkisinin olduğu söylenebilir. Buna göre yerel yönetim düzenlemelerinin iç dinamikleri; yerel yönetimlere ilişkin yapısal ve işlevsel sorunlar, merkezi ve yerel yönetim arasında görev ve kaynak bölüşümü sorunları, yerel yönetimlerin performans düşüklüğüne ilişkin sorunlar iken dış dinamikler ise; küreselleşme ve küreselleşmenin etkisiyle toplumsal değişim, iktisadi koşullar, yeni kamu yönetimi anlayışı, uluslararası aktörlerin (AB, Dünya Bankası, IMF, OECD, BM) etkisi olarak ifade edilebilir (Emini, 2009).

Reformların merkezden yerele doğru yoğunlaşmasının arkasında ise 1980’lerden itibaren önem kazanan yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında ortaya çıkan yerelleşme eğilimleri olup, reformların özellikle yerel yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi ve aşırı merkeziyetçilikten kurtarılması amaçlarını taşıdığı görülmektedir. Genel olarak yerel yönetimlere ilişkin yeniden yapılanmayı gerektiren sorunlar arasında; merkeziyetçilik, bürokrasi, dışa kapalılık, kuralcılık ve siyasal yozlaşma gibi yönetsel sorunların yanı sıra kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın talep ve beklentilerinin değişmesi, demokrasi talepleri, hemşehrilik bilinci gibi toplumun sosyal, iktisadi ve kültürel değişiminden kaynaklı gelişmelerden de bahsedilebilir (Ökmen ve Parlak, 2008:352).

Yerel yönetimlere ilişkin düzenleme ve çalışmalar kronolojik olarak Tablo 2.3’de sunulmaktadır.

Tablo 2.3: Yerel Yönetimlere İlişkin Düzenlemeler

Yıl	Düzenleme/Çalışma
1930	1580 sayılı Belediye Kanunu
1964-65	Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Çalışma
1978	Yerel Yönetimler Bakanlığı
1984	3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
1988	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabulü
1991	Yerel Yönetimler Araştırma Grubu
1998	Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı
2003	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
2005	5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
2005	5393 sayılı Belediye Kanunu
2005	5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
2008	5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2008	5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
2012	6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kamu yönetiminin sadece yerel yönetimler boyutunu ele alan düzenleme ve çalışmalar¹⁴ ele alındığında 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanunu ilk kapsamlı düzenleme olarak ifade edilebilir. Sonrasında ise 1964-1965 yıllarında Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Çalışma adlı araştırma, 1978 yılında kurulan ve bir yıl sonra kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı, 1984 yılında 3030 sayılı

14 Direkt olarak yerel yönetimlere yönelik olmayıp içerisinde yerel yönetimlere ilişkin önerileri de barındıran çalışmalar da bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) raporlarıdır.

Büyükşehir Belediye Kanunu, 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabulü, 1991 yılında Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1998 yılında Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler kapsamında yer almıştır (Emini, 2009:33-35). Ayrıca 2008 yılındaki 5747 ve 5779 sayılı kanunlar ile 2012 yılındaki 6360 sayılı kanun yerel yönetimlere ilişkin son dönem gerçekleştirilen önemli düzenlemeler arasında yer almaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimin var oluş gerekçelerini içerisinde barındıran ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerini gösteren düzenlemeler genel olarak 2000'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Buna göre yerel yönetimlere ilişkin temel mevzuat 5393, 5216, 5302, 5355, 5779 ve 6360 sayılı yasalardır. Söz konusu düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimlerin sorunlarına çözümler geliştirilmiştir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin ölçek sorunu, idari vesayet sorunu, görev ve kaynak bölüşüm sorunları söz konusu yasalar ile giderilmeye çalışılmıştır.

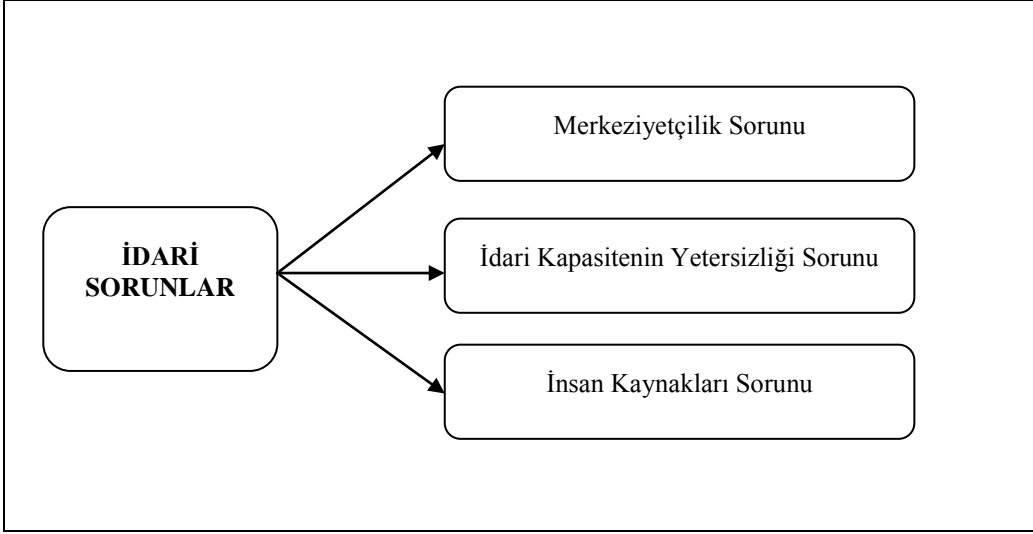
Genel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin sorunlarını¹⁵; idari (yönetim) ve mali sorunlar şeklinde iki başlık altında incelemek mümkündür.

2.2.1.1. İdari Sorunlar ve Yeniden Yapılanma

İdari sorunlar arasında aşırı merkeziyetçilik, idari kapasitenin yetersizliği ve insan kaynaklarına ilişkin sorunlar sayılabilir. İdari sorunlar Şekil 2.1'de verilmektedir.

15 Yerel yönetimlerin sorunlarından bahsederken diğerlerine göre daha önemli olması nedeniyle belediyeler üzerinde odaklanılması gerekmektedir. Türkiye'de tarihi süreç içerisinde belediye sayılarının artmasıyla beraber artan şehir nüfusu, buna bağlı olarak nüfusun yaklaşık % 80'inin belediye sınırları içinde yaşıyor duruma gelmesi, mevcut reformların ve önerilerin daha çok belediyeler üzerinde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. İl özel idareleri ile köyler hem mali hem de yönetsel açıdan belediyelere göre daha az bir öneme sahiptir. Bütçe büyüklüğü itibarıyla baktığımızda, Türkiye'de yerel yönetimler içinde köyler %1, özel idareler %14, belediyeler ise %85 büyüklüğünde yer tutmaktadır. Köyler, doğrudan harcamacı kuruluşlar olmaktan çok, il özel idareleri ve merkezi yönetim tarafından hizmet götürülen yönetim birimleridir (Yüksel, 2013:199-200).

Şekil 2.1: Yerel Yönetimlerde İdari Sorunlar



İdari sorunlara ilişkin açıklamalar alt başlıklar ile aşağıda ifade edilmektedir.

2.2.1.1.1. Merkeziyetçilik Sorunu

Türkiye’de yerel yönetimlerin sahip olduğu sorunların temelinde aslında aşırı merkeziyetçilik yatmaktadır. Merkeziyetçi bir yapıda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve söz konusu idarelere yetki ve kaynak devrini gerçekleştirmek kolay olmayıp, Türkiye’de de yerel yönetimler günümüze kadar gelen süreçte kamu hizmetlerin planlanması, organize edilmesi ve sunulması bakımından merkezi yönetimin taşradaki bir uzantısı konumundadır (Sezer, 2008:290). Zaten böyle bir sorun yerel yönetimlerin siyasi, iktisadi ve idari var oluş gereçlerini gerçekleştirmesine imkan sunmamaktadır. Bu noktada yerel yönetimleri merkezi idarelere rakip bir yönetim birimi olarak değil, ancak yerel yönetimlerin optimum seviyede merkezin kontrolünde bir yönetim birimi olarak görmek gerekmektedir. Optimum seviyenin üzerinde bir merkez müdahalesi yerel yönetimlerin amaçlarını gerçekleştirmesi önünde bir engel olacaktır. Burada amaçlanan; merkezi ve yerel yönetimlerin aslında bir bütünün elemanları olması ve bu bağlamda yetki ve sorumlulukla donatılmalarıdır.

Aşırı merkeziyetçiliğin bir yansıması da merkezin yerel yönetimi gözetim ve denetim yetkisi olan idari vesayet alanında ortaya çıkmaktadır. Merkeziyetçi bir yapıda merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki vesayet yetkisi yerel yönetimin

idari anlamda özerk olmasını sınırlandırılmakta ve yerel yönetimin faaliyetlerinde etkinliğin sağlanması zorlaşmaktadır.

5393, 5216 ve 5302 sayılı kanunlarda idari ve mali özerklikten bahsedilmektedir. Buna göre 5393 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde belediye "*belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini*" ifade ederken, 5216 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde büyükşehir belediyesi "*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini*" ve 5302 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesinde ise il özel idaresi "*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini*" ifade etmektedir.

5302 sayılı il özel idaresi kanunu ile valinin konumu yeniden düzenlenmiş, il genel meclisinin kendi başkanını seçmesine imkan tanınarak valinin il genel meclisine başkanlık yapmasına son verilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır vesayeti nedeniyle eleştirilmiş, bu çerçevede 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı¹⁶'nın da dolaylı etkisiyle söz konusu vesayet yetkilerinin önemli bir kısmı kaldırılmıştır (Çiner ve Karakaya, 2013:81). 5393 sayılı kanunda ise belediyelerin kendi kararlarını yetkili organları aracılığıyla alması ve uygulaması genel kural haline getirilerek belediye meclis kararlarının mülki idare amirleri tarafından onaylanması işlemine son verilmiştir (MİGM, 2014:38).

Son düzenlemeler ile birlikte Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının öngördüğü yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkelerinin

¹⁶ Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi Bakanlar Konferansı tarafından 1985 yılında kabul edilmiş ve Türkiye özerklik şartını 21 Kasım 1988'de imzalamış ve 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunun 1 inci maddesi ile onaylamıştır. Bakanlar kurulu 06.08.1992 tarihli kararı ile herhangi bir değişiklik yapmadan kabul etmiştir (Öner, 2006;12).

bir gereği olarak atanmışlar, seçilmişler karşısında geri plana çekilmiştir (Urhan, 2008:92). 5393 sayılı kanun gerekçesine göre; yeni kamu yönetimi anlayışında, mahallî idarelerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılmaması esası benimsenerek merkezî hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesinin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Aşırı merkeziyetçiliğin iktisadi, siyasi ve idari nitelikteki sonuçlarını da irdelemek gerekmektedir. Aşırı merkeziyetçilik etkin bir kaynak dağılımı önünde engeldir. Yerel yönetimler yerel bölge ihtiyaçlarını daha iyi tespit eder ve kaynakları daha etkin kullanır. Bu bağlamda iktisadi anlamda etkinlik merkeziyetçi bir yapıda sağlanabilir nitelikte değildir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlerin demokrasiyi geliştirici özelliği de aşırı merkeziyetçilik ile işlevini yitirmektedir. Yerel bölge halkı kendi kendini yönetemez ve merkezin boyunduruğu altında kalır. Siyasi anlamda etkinliğin sağlanması yerel halkın kendi yöneticilerini kendilerinin seçtiği ve alınan kararlara etki edebilme imkanlarına sahip olması ile mümkündür.

İdari anlamda ise yerel yönetimlerin var oluş gerekçesi merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesidir. Ancak aşırı merkezi bir yapı durumunda yerel yönetimlerin söz konusu amacı sağlamayacak ve merkezi idarenin yükü artacaktır. Aşırı merkeziyetçilik bir taraftan bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına; diğer yandan halkın yerel nitelikteki hizmetlere olan ilgisinin azalmasına ve demokrasinin gelişmemesine neden olmaktadır (Ökmen, 2008:59).

2.2.1.1.2. İdari Kapasitenin Yetersizliği Sorunu

Genelde yerel yöneticilerin idari kapasitesinin sınırlı olması ve modern saydam ve hesap verilebilir niteliklere sahip yönetim tekniklerini oluşturamaması yerel yönetimler açısından idari sorunların temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bölge halkının ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için bir bütçeye sahiptir. Söz konusu bütçe kısıtı altında yerel yönetimlerin bölge halkının refahını en üst düzeye getirecek harcama kararlarını almaları gerekmektedir. Bu bağlamda sınırlı düzeyde olan kaynak ile sınırsız olan bölgesel ihtiyaçların önceliklendirilerek giderilmesi ve

bunu sağlarken uzun vadeli stratejik bir dűşünce yapısına sahip olunması gerekmektedir. Bir başka ifade ile yerel yönetimlerde hizmetlerin yerine getirilmesinde ve yatırımların gerçekleştirilmesinde orta ve uzun vadeli bir bakış açısı ile belirli bir plan ve program dahilinde hareket edilmesi gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013:447).

Kamu yönetiminde değişimin 1980'lerden itibaren önemli bir tetikleyici faktörü olarak yeni kamu yönetimi anlayışı ve unsurları kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır. Ancak Türkiye açısından incelendiğinde geleneksel yönetim anlayışının etkileri hala hissedilmekte olup, bu durum bürokratik örgüt yapısı içerisinde görülmektedir. Bu örgüt yapısında kurallara bağlı, esnek olmayan çevresini değerlendirmeyen, kuruluş misyonu ve vizyonunu dikkate almayan kısa vadeli bir yönetim söz konusu olup, etkinlik verimlilik kavramları ikinci planda yer almaktadır (Kutlar vd., 2011:204).

Özellikle görece düşük nüfusa sahip olan belediyelerde üst yöneticilerin orta ve uzun vadeli plan ve program yapabilme kapasitesinin daha da sınırlı olduğu söylenebilir. Buna ilave olarak söz konusu belediyelerin bütçe yapıp uygulamasında da problemler ortaya çıkabilmektedir. Bu da nihai olarak etkinlikten uzaklaşmasına sebep olmaktadır. Belediyelerde bir diğer idari kapasite sorunu da bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılmasında ortaya çıkmaktadır. İdarenin gelişmeleri yakından takip etmesi buna ilişkin teknik altyapıyı oluşturması ve personelini bu yönde eğitmesi gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013:450).

2.2.1.1.3. İnsan Kaynakları Sorunu

Yerel yönetimler açısından idari nitelikte önemli bulunan bir sorun da insan kaynakları alanında ortaya çıkmaktadır. Hangi açıdan değerlendirilirse değerlendirilsin yerel yönetimlerin sorunlarının temelinde insan, özelinde personelin olduğu ve yerel yönetimlerin etkin hizmet sunumunda nitelikli insan kaynağına sahip olması önemli bir faktör olarak görülmektedir (Azaklı ve Özkösedat İcin, 2009:199). Belediyelerin personele ilişkin temel sorunları; nitelikli personel eksikliği, yeni kadroların maliyetini karşılayacak imkanların elverişsizliği, hizmet içi eğitim ve seminerlerin eksikliği, kadro önerilerinin merkezi yönetimle olan vesayet ilişkisinden

dolayı çeşitli engellerle karşılaşması ve yasal düzenlemelerdeki eksiklikler sayılabilir (Çukurçayır, 2002:159).

Personel sistemi işe alma ve yerleştirmeden görevde yükselme ve başarı değerlendirmesine kadar birçok aşama ile ilgili olup, Türkiye’de yerel yönetimlerde personel sisteminde özellikle işe alım sürecinde irrasyonel uygulamalar söz konusudur (Kutlar vd., 2011:204). Niteliğe, yeterliliğe ve liyakate bakılmadan gerçekleştirilen personel istihdamı belediyelerin personel sayısını ve dolayısıyla bütçe içindeki personel giderlerini arttırmıştır (Sezer, 2008:305). 2013 yılında yerel yönetimlerin personel harcamalarının toplam harcamaları içerisindeki payının %15’lerde olduğu görülmekte (MİGM, 2014:67) olup, bu kadar yüksek personel harcamasına karşın yerel yönetimlerde kaliteli bir personel hizmeti ve verimliliğin gerçekleştirildiğini söylemek mümkün görünmemektedir (Mutluer ve Öner, 2009:249).

Emil ve Yılmaz (2012) mali izleme raporunda belediyelerin kişi başı personel ve yatırım harcamalarına ilişkin çarpıcı bir tespite ulaşmıştır. Buna göre 2009 yılında nüfusu az olan belediyelerde kişi başı personel harcaması yüksek kişi başına yatırım harcaması ise daha düşüktür. Ölçek büyüdükçe genel olarak yatırım düzeyi artmakta ve personel harcamaları azalmaktadır.

Eğitim düzeyinin arttıkça daha iyi hizmet sunan bir idarenin ortaya çıkması beklenmektedir. Eğitim seviyesinin yüksek olması personelin yeni yönetim tekniklerine daha kolay adapte olmasını sağlayacaktır. Eğitim bir yandan hizmet öncesi ile ilgiliyken bir yandan da hizmet içi ile ilgilidir. Hizmet içi eğitimlere ilişkin belediyelerde eksikliklerin olduğu düzenli ve kapsamlı bir hizmet içi eğitim sisteminin bulunmadığı ve bu eğitimi veren belediye üstü kuruluşlarda da koordinasyonun zayıf olduğu görülmektedir (İlhan, 2011:88-89).

5216, 5393 ve 5302 sayılı kanunlarla birlikte yerel yönetimler personel sistemi norm kadroya göre yeniden düzenlenmiş ve bununla kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının sağlanması, sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, ünvan ve sayıda personel

istihdamının sağlanması amaçlanmaktadır. 5302 sayılı yasa da norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek il genel meclisinin, personeli atamak ise valinin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır.

Vali personeli atadıktan sonraki ilk toplantıda il genel meclisine bilgi vermek durumundadır. Belediyelerde ise norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek belediye meclisinin, personeli atamak ise belediye başkanının görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Ayrıca belediye personeli ödemelerine de sınırlama getirilmiştir. Bu sınır *“belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır.”* şeklinde açıklanmaktadır. 5216 sayılı yasa da ise büyükşehir belediyesi teşkilâtının; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluştuğu ve birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin ve personelin ataması ise büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında olduğu ifade edilmektedir.

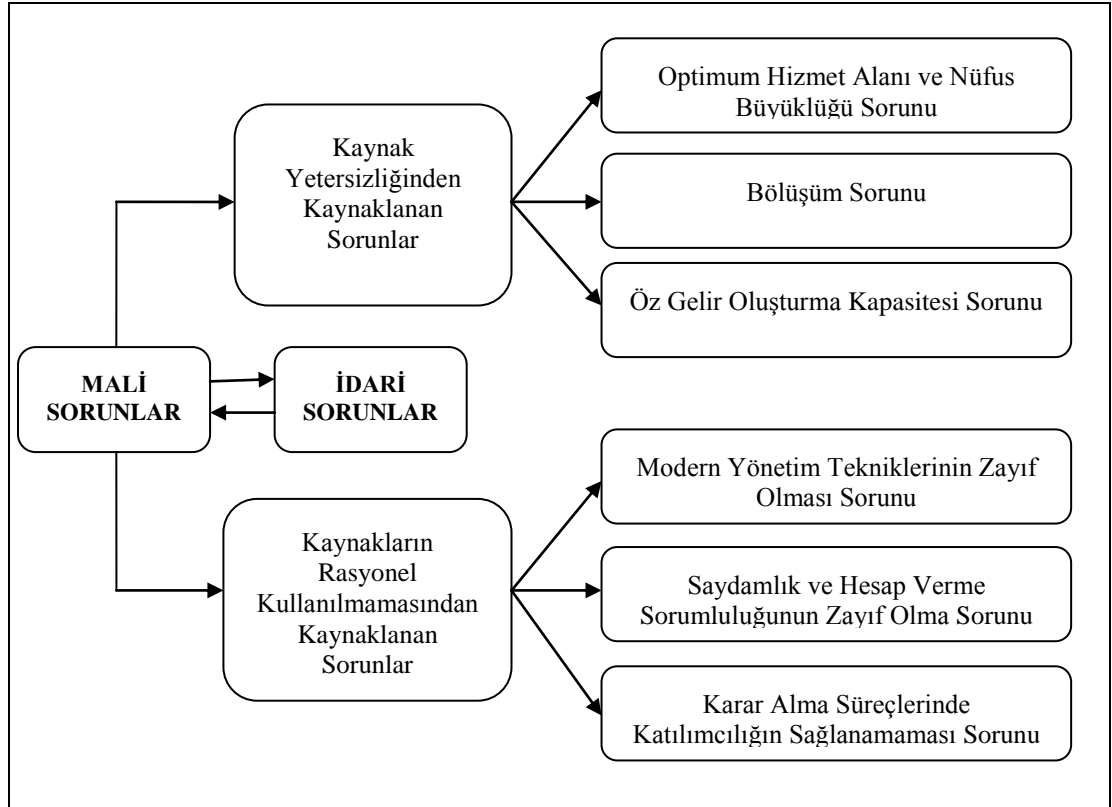
Son yıllarda kamu kuruluşlarında istihdamın azaltılması politikaları çerçevesinde belediyelerin özellikle işçi statüsünde bulunan personel sayısının azaltılması amaçlandığı ancak fiili olarak bunun sağlanmadığı görülmektedir. Bunun sebebi ise belediyelerin personel ihtiyacını belediye şirketleri ve diğer taşeron firmalar aracılığı ile karşılaması şeklinde açıklanabilir (Meşe, 2011:207).

2.2.1.2. Mali Sorunlar ve Yeniden Yapılanma

İdari sorunlar ile mali sorunlar arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur. Yerel yönetimlerin mali sorunları genelde; kaynak yetersizliği ve kaynakların rasyonel kullanılmaması şeklinde iki konu üzerinde ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012:419-420). Kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar; optimum hizmet alanı ve nüfus büyüklüğü sorunu, bölüşüm sorunu ve öz gelir oluşturma kapasitesinin zayıf olması olarak ifade edilebilir.

Kaynakların rasyonel kullanılmamasından kaynaklanan sorunlar ise modern yönetim tekniklerinin zayıf olması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun zayıf olması ve katılımcı karar alma süreçlerinin sağlanamaması olarak sayılabilir. Esasında kaynakların rasyonel kullanılmamasından kaynaklı sorunlar idari sorunlar ile iç içedir. Bir başka ifade ile kaynakların rasyonel kullanılmama sorunu kötü yönetim ile ilgili bir sorundur. Genel olarak yerel yönetimlerin mali sorunları Şekil 2.2’de gösterilmektedir.

Şekil 2.2: Yerel Yönetimlerde Mali Sorunlar



Mali sorunlar öncelikle mikro düzeyde idarenin iktisadi bunalımına neden olurken makro düzeyde ise devletin mali açılara maruz kalmasına neden olmaktadır. Son tahlilde ise milli ekonomide kamu kaynaklı krizlerin ortaya çıkmasına neden olarak toplumsal refahın bölgeden başlayarak tüm ülkede azalmasına neden olabilmektedir. Özellikle günümüzde tüm kamu harcamalarının içerisindeki payının %15’lerde olması yerel yönetimlerin iktisadi anlamda önemli bir kamu ajanı olduğunu göstermektedir.

2.2.1.2.1. Kaynak Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Bu başlık altında optimum hizmet alanı ve nüfus büyüklüğü sorunu, bölüşüm sorunu ve öz gelir oluşturma kapasitesi sorunu incelenmektedir.

2.2.1.2.1.1. Optimum Hizmet Alanı ve Nüfus Büyüklüğü Sorunu

Yerel yönetimlerin kuruluşunda yerel yönetimin hizmet götüreceği alan ve nüfus ne olmalıdır sorusu, kurulan yerel yönetimin hizmetlerini etkin sunabilmesi açısından önem taşımaktadır. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için yerel yönetimlerde optimal nüfus ve yerleşim alanı büyüklüğünün dikkate alınması gerekmekte olup, söz konusu şartlara sahip olmadan kurulan yerel yönetimlerde kamusal mal ve hizmet sunumunda birim maliyetlerin artacağı varsayılmaktadır (Akdede ve Acartürk, 2005:6). Türkiye’de belediye sayıları incelendiğinde 1980’de 1727, 1999’da 3215 ve 2005’de 3225 belediyenin bulunduğu görülmekte olup, söz konusu sayıdaki artışın gerekçesinde daha çok seçim dönemlerindeki vaatler; bir başka ifade ile siyasi amaçlar olduğu ifade edilmektedir (Akdede ve Acartürk, 2005:8; Yüksel, 2013:198).

Türkiye’de belediyelerin kurulmasındaki temel kriter nüfustur. Son düzenlemelerden önce nüfusu 2000 olan idarelerde belediye kurulabilmekteydi. Büyüklüğü ne olursa olsun yeni bir il kurulmasıyla yasal olarak bir il özel idaresi ve bir belediye kurulması ve yeni bir ilçe kurulması durumunda da ilçe belediyesinin kurulması gerekmekteydi (Ulusoy ve Akdemir, 2013:431). Bu bağlamda 2011 tarihinde 1078 belediyenin nüfusu 2000’den azken 978’inin ise 2000 ile 5000 arasındadır. Buna göre küçük ölçekli belediyelerin sayısının fazla olması bunların ölçek ekonomilerinden ve ekonomik etkinlikten uzak faaliyet göstermelerine neden olmakta ve ölçek farklılıklarına rağmen görevlerinde farklılıkların bulunmaması hizmet tahsisinde ve belediyelerin ölçeğinin belirlenmesinde optimum hizmet alanının sağlanamamasına neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013:431).

Kentleşme ile birlikte büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Büyükşehirlerin temel özelliklerinden birisi sınırları içerisinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim biriminin bulunması olup, bu kapsamda büyükşehir bölgesini ilgilendiren

makro çerçevede bir planlamanın yapılması ve koordinasyonun sağlanması ve ölçek ekonomilerinden yararlanılarak kaynakların etkin kullanılması mümkündür. Küçük belediyeler varlığında bunların yapılması zorlaşmaktadır.

Uygulamada belediyenin kurulmasını sağlayan ölçülerde iktisadi gelişmişlik olmasına rağmen tamamen siyasi nedenlerle belediye kurulduğu görülmekte ve bu da küçük ölçekli belediye sorununu ortaya çıkarmaktadır. Küçük belediyelerde, nüfus kriterine göre merkezi idareden kaynak aktarımının olması nedeniyle gelir sıkıntıları ortaya çıkarken, söz konusu belediyelerin kalifiye elemanlara sahip olamamaları da yönetsel olarak sıkıntıların ortaya çıkmasında etkili olmaktadır (İlhan, 2011:84).

Ölçek sorunu aslında belediyelerin kurulması ile ilgili sorundur. Günümüz mevzuat uygulaması öncesinde belediyelerin kurulması daha kolay ulaşılabilir koşulları içermekte olup, belediye sayıları ciddi derecede artış göstermiştir. Buna göre daha önceki düzenlemede belediyenin kurulabilmesi için 2000 nüfusu şart iken bu sayı günümüz düzenlemesinde 5000 olarak değiştirilmiştir. Buna göre belediye kurulabilmesi için belirli bir ölçeğe ulaşım gerekmektedir.

Büyükşehir belediyeleri bakımından incelendiğinde ise mevcut düzenleme kuruluş şartı olarak 750000 nüfus gerekli görülmekte ve bu durum 5216 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde büyükşehir belediyesinin kuruluşu başlığında *“Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”* şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre nüfusun yanında fiziki ve iktisadi durumlar da dikkate alınmaktadır.

Türkiye'deki belediye sayısında sürekli bir artış eğilimi görülmektedir. Bu durum, çok düşük nüfuslu ve hizmet üretemeyen belediyelerin oluşmasına yol açmıştır. Nitekim belediye ölçeğine göre kişi başına yatırım harcamaları incelendiğinde küçük ölçekli belediyelerin düşük; büyük ölçekli belediyelerin ise daha yüksek yatırım harcamaları gerçekleştirdiği görülmektedir (Emil ve Yılmaz,

2012:7). Bu sakinlerin giderilmesi amacıyla, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehirler dâhilindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir (MİGM, 2014:40).

6360 sayılı düzenlemede ise büyükşehir belediyelerinin kurulmasında yalnızca 750.000 nüfusa sahip olma şartı getirilmekte, 5216 sayılı Kanunda yer alan bir kentin büyükşehir olması için gereken fiziki yerleşme durumu ve ekonomik gelişmişlik şartları gibi nüfus dışındaki ölçütler kaldırılmaktadır (Karasu, 2013:6). Büyükşehirlerin sayısı ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla son düzenlemelerle¹⁷ birlikte 16'dan 30'a çıkarılmış ve büyükşehirlerin sınırları il sınırı olmuştur. Bu düzenleme ile birlikte 30 büyükşehir içerisinde il özel idaresi kaldırılarak merkezi idarenin yatırımlarını koordine etmek üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı¹⁸ kurulmuştur. Ayrıca düzenleme ile büyükşehir

17 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"la, mevcut 16 büyükşehir belediyesine 13 il daha eklenmiştir (R.G. 06.12.2012, No: 28489). 6447 sayılı Kanunla da Ordu ili de büyükşehir düzenlemesine tabi tutulmuş olup toplamda 30 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. (R.G. 22.03.2013, No: 28595).

18 Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Valiye bağlı olarak kurulan Başkanlığın görevleri; a) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, b) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, c) 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, ç) Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek, d) İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek, e) Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek, f) Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek, g) Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi çerçevesinde kullanmak, ğ) Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden Başkanlığa aktarılan ödenekleri kullanmak, h) Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak, ı) Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak, i) Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak, j) Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak, k) Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımcı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek, l) Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek, m) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın

belediyesinin bulunduğu illerde bütün belde belediyeleri ve köy yönetimleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinde ilk kademe belediyesi kaldırılmış ve 26 yeni ilçe kurulmuştur. 6360 sayılı yasa öncesi ve sonrasında yerel yönetimde meydana gelen sayısal değişimler Tablo 2.4'de sunulmaktadır.

Tablo 2.4: 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler

Yerel Yönetim	6360 Sayılı Yasa Öncesi	6360 Sayılı Yasa Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Sayısı	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	395
Toplam Belediye Sayısı	2950	1392
İl Özel İdaresi	81	52
Köy	34283	17720

Kaynak: Hicran Çelikyay (2014); *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA Analiz, Sayı 101, s.16.

Tablo 2.4 incelendiğinde düzenleme sonrasında kentleşme yönünde adımlar atıldığı büyükşehirlerin sayısının arttığı ve küçük ölçekli idarelerin dönüştürüldüğü görülmektedir. Buna göre belediyelerin toplam sayısında yaklaşık %53 bir azalış söz konusudur.

Çelikyay (2014:15)'a göre il sınırlarına kadar ölçeğin büyütülmesi hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, bütüncül imar planlarının yapılması mali kaynakların etkin kullanımı, hizmet üretme kapasitesinin artması ve şehrin farklı bölgelerinde yaşayan

sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek, n) Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak, o) Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak, ö) 4562 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek, p) Valinin vereceği diğer görevleri yapmak.

vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması faydalarını beraberinde getirecektir. 6360 sayılı kanunun optimal ölçek konusunda dünyadaki yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması ve optimal yönetim alanına ulaşılması amacını taşıyan idari reformlara uygun olduğu düşünülmektedir (Parlak, 2013). Ayrıca yasanın hizmet bütünlüğü açısından imkanların birleştirilmesi ile kalitenin artırılması tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınarak düzenlendiği ifade edilmektedir (Çelikyay, 2014:21).

Türkiye’de son düzenlemeleri de dikkate alan ve 2013 yılında adrese dayalı nüfus sistemi kayıtlarına göre belediyelerin türleri itibariyle yer aldığı nüfus aralıkları dağılımı Tablo 2.5’de sunulmaktadır.

Tablo 2.5: Türlerine ve Nüfus Aralıklarına Göre Belediyelerin Dağılımı

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
2000 ve altı			1	39	37	77
2001-5000			11	196	323	470
5001-10000			37	98	34	169
10001-25000		1	112	81	2	196
25001-100000		23	190	43		256
100001-500000		27	148	3		178
500001-1000000	10		20			30
1000001-2000000	13					13
2000001-3000000	4					4
3000001 ve üstü	3					3
<i>Toplam</i>	<i>30</i>	<i>51</i>	<i>519</i>	<i>400</i>	<i>396</i>	<i>1396</i>

Kaynak: MİGM (2014); *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara, s. 12.

Tablo 2.5 incelendiğinde; nüfusu 2.000’in altında 77, 5.000’in altında 547, 10.000’in altında 912 belediye bulunmaktadır. Nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin toplam belediye sayısına oranı % 51,29’dur. Nüfusu 100.000’in üzerinde 228 belediye bulunmaktadır. Türkiye nüfusunun yaşadığı yerel birim çerçevesinde değerlendirildiğinde ise MİGM (2014:12)’e göre Türkiye nüfusunun %

93'ü belediye sınırları içerisinde, % 7'si belediye sınırları dışında yaşamakta ve belediye sınırları içerisinde yaşayanların % 82,8'i büyükşehir belediyesi, % 17,2'si ise diğer belediye sınırları içerisinde bulunmaktadır. Buna göre nüfusun daha çok büyük ölçekli belediyeler içerisinde ikamet ettiği görülmektedir.

2.2.1.2.1.2. Bölüşüm Sorunu

Bölüşüm sorunu merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin ve gelirlerin bölüşülmesi sürecinde ortaya çıkan sorunları ifade etmektedir. Söz konusu sorunların varlığı kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması önünde engel teşkil etmektedir. Bu da kaynak yetersizliği temelinde mali sorunların ortaya çıkmasında neden olmaktadır. Yönetimler arasında hangi hizmetlerin hangi idare tarafından yerine getirileceğine ilişkin kararın rasyonel biçimde verilmesi gerekmektedir. Görev paylaşımında herkes tarafından anlaşılabilir nitelikte standartların belirlenmesi ve ayrıca söz konusu standartların zaman içerisindeki iktisadi, teknolojik, sosyal gelişmelere göre kendini güncelleyebilen özelliğe sahip olması gerekmektedir.

Türkiye'de hizmetlerin bölüşümündeki sorunlar merkezi ve yerel yönetim arasında ortaya çıkabilmekteyken yerel yönetimlerin kendileri arasında da ortaya çıkabilmektedir. Hizmetlerin bölüşümünde çeşitli kriterlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bunlar; bölüştürme yapılacak hizmetlerin açık bir şekilde belirlenmesi, merkezi ve yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendileri arasında hizmet boşluğunun bırakılmaması, hizmet bölüşümünde mükerrerliğe neden olunmaması ve hizmetlerin en uygun idareye bırakılmasıdır (Mutluer ve Öner, 2009:248).

Hizmetlerin bölüşümünde Avrupa Birliği Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nda önerilen kriter ise *hizmette yakınlık* (subsidiarity) ilkesidir. Bu ilkeye göre kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın idari birimler tarafından sunulması gerekmektedir. Bahsedilen kriterlere uygun hizmet bölüşümünün yapılmaması kaynakların etkin kullanılmasını engelleyerek mali kaynakların yetersizliğine sebep olacaktır. İdareler arasındaki görev bölüşümü ayrıca yerel yönetimlerin idari anlamdaki var oluş gerekçesini de sağlayarak merkezi idarenin görev yükünü hafifletecektir.

Yerel yönetimler bakımından hizmet bölüşümünün rasyonel esaslara göre yapılması tek başına yeterli olmayıp, bunun yanında hizmetlerle orantılı gelir kaynaklarına ihtiyaç bulunmaktadır. Gelirlerin bölüşülmesinde de bazı kriterler bulunmakta olup, bunlar (Mutluer ve Öner, 2009:249); her kamu idaresine yerine getirmesi zorunlu olduğu hizmetleri sağlayacak derecede kaynak sağlanması, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarının güçlendirilmesi, yerel vergi mükelleflerinin ağır vergi yükü altında bırakılmaması ve mükerrer vergilendirilmemesi, merkezi ve yerel yönetimler arasında vergi sistemleri arasında boşluk bırakılmaması ve yerel yönetimler arasında vergi eşitsizliklerini giderici bir vergi sistemi oluşturmaktır.

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6 ıncı maddesinde sıralanmıştır. Bu Kanunla, mülga 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundan farklı olarak il özel idarelerine bazı yeni görevler verilmiş ve İl Özel İdaresi Kanununda özel idarelerin görevleri, belediye sınırları dışındaki görevler ve il sınırları içindeki görevler olarak ikili bir ayırma tabi tutulmuştur (MİGM, 2014:16). 1580 sayılı eski yasada belediyenin görevlerinin 80 madde halinde sayma yöntemi ile belirlenmiş olması görevlerin genişletilmesine olanak vermemesi nedeniyle eleştirilmiş ve 5393 sayılı yeni yasa ile yapılacak hizmetlerin sayılıp sıralanması yöntemi yerine, hizmet başlıkları sayılarak, belediyelere esneklik sağlanmıştır (Çiner ve Karakaya, 2013:81).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları ikili bir tasnife tabi tutularak birinci bölümdeki hizmetler belediyelere görev olarak verilirken ikinci bölümdeki hizmetleri de yapabilme yetkisi tanınmaktadır (MİGM, 2014:18). 5216 sayılı yasada da büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler düzenlenmiş ve büyükşehir belediyeleri mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması görevi ile geniş yetkilerle donatılmıştır (Çelikyay, 2014: 17).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7 nci maddesine göre büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki çatışmasını önlemek adına büyükşehir belediyesi sınırlarındaki yetkiler büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında dağıtılmış ve 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir

belediyelerinin görev alanı il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Son 6360 sayılı düzenlemede büyükşehir belediyelerine yeni görevler de verilmiştir. 5393 sayılı Kanun 14 üncü maddesinin gerekçesinde belediyelerin zorunlu görev ve yetkilerinden birkaçı sayıldıktan sonra belediyenin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği bazı hizmetlere de değinilmiştir. Maddenin takip eden fıkralarında ise kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen *mahallî müşterek* nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir.

Görevlerin bölüşülmesi gelirlerin yeterli olması durumunda önem kazanacaktır. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin mali sorunlarının başında gelir gider dengesizliği ve bunun neden olduğu borçlanma yer almaktadır. Bu bağlamda son yıllarda Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin mali bilgi Tablo 2.6’da sunulmaktadır.

Tablo 2.6: Yerel Yönetimler* Bütçe Dengesi ve Borçlanma (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gider	33.008.797	39.383.398	45.941.555	48.227.119	52.226.305	61.011.336	69.298.699	87.589.594
Gelir	31.724.905	35.474.232	38.841.851	42.477.177	53.582.118	63.415.789	69.263.300	83.376.231
Denge	-1.283.892	-3.909.166	-7.099.704	-5.749.942	1.355.813	2.404.453	-35.399	-4.213.363
Borç	21.131.607	27.648.139	31.708.804	35.887.283	46.053.765	45.523.421	48.932.663	55.244.254

Kaynak: Maliye Bakanlığı, (2014); *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*, www.muhasabat.gov.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2014).

*Yerel Yönetimler; il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir, il, ilçe ve belde), belediye bağlı birimler ve mahalli idare birliklerini kapsamaktadır.

Tablo 2.6 incelendiğinde yerel yönetimlerin harcamaları da gelirleri de son yıllarda artmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin gelirlerinin giderlerini karşılayamadığı ve genel olarak bütçe açığının ortaya çıktığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin borçlarında ise yıllar itibarıyla bir artışın olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin içerisinde belediyelerin durumu ise Tablo 2.7’de gösterilmektedir.

Tablo 2.7: Belediyeler* Bütçe Dengesi ve Borçlanma (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gider	21.640.204	25.832.553	30.959.084	31.012.132	34.474.935	41.132.755	46.988.113	59.964.440
Gelir	20.372.864	23.648.122	25.736.012	26.844.961	34.233.863	40.740.227	45.131.525	53.931.284
Denge	-1.267.340	-2.184.431	-5.223.072	-4.167.171	-241.072	-392.528	-1.856.588	-6.033.156
Borç	20.622.561	27.098.752	30.982.754	34.992.735	43.066.065	41.981.080	45.331.769	50.794.370

Kaynak: Maliye Bakanlığı, (2014); *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*, www.muhasabat.gov.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2014).

*Belediyeler; büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyelerini kapsamaktadır.

Yerel yönetimler içerisinde diğerlerine göre daha fazla kaynak elde eden ve harcama yapan belediyeler dikkate alındığında yine gelirlerin giderleri genelde karşılamadığı Tablo 2.7’de görülmektedir. Borçlanmada da yıllar içerisinde bir artışın varlığı görülmektedir. Belediyelerin türleri itibariyle bütçe dengesi ise Tablo 2.8’de sunulmaktadır.

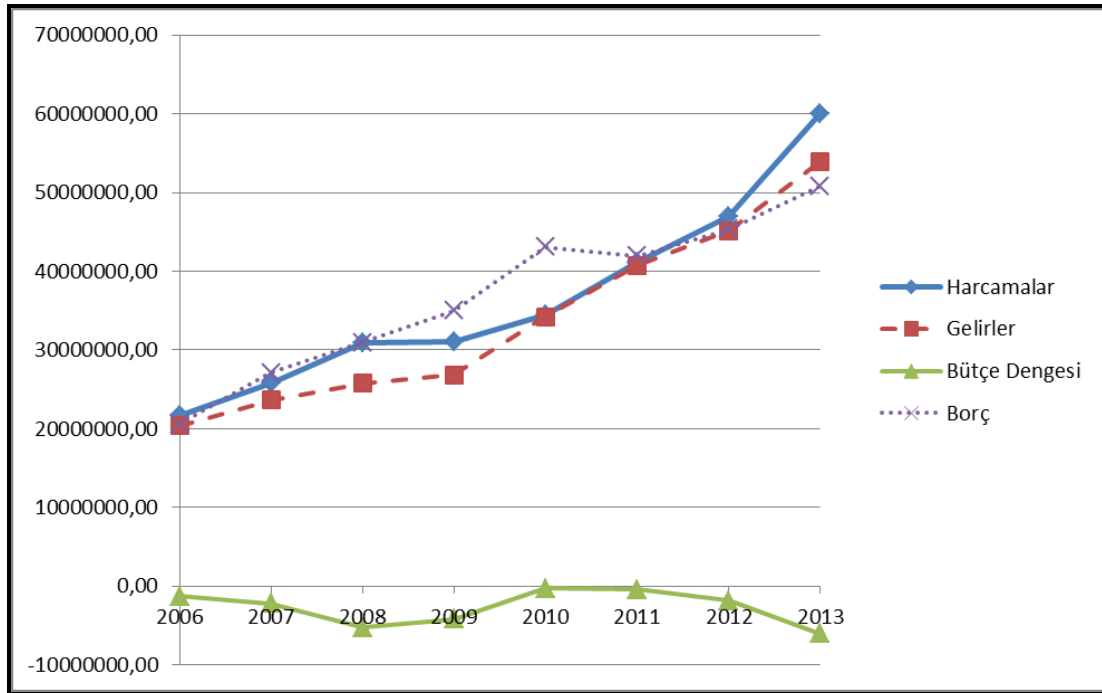
Tablo 2.8: Türlerine Göre Belediyeler Bütçe Dengesi (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Büyükşehir Belediyesi	-194.762	-894.952	-2.453.313	-2.327.300	-514.139	-10.389	391.047	-1.962.120
İl Belediyesi	-391.502	-196.491	-485.572	-345.508	248	-382.557	-424.072	-666.599
İlçe ve Belde Belediyeleri	-681.076	-1.092.988	-2.284.187	-1.530.820	237.466	-55.463	-1.944.104	-3.681.687

Kaynak: Maliye Bakanlığı, (2014); *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*, www.muhasabat.gov.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2014).

Tablo 2.8 incelendiğinde her türlü belediyenin yıllar itibariyle genelde açık verdiği görülmektedir. Diğerlerine göre daha küçük ölçekli olan ilçe ve belde belediyelerinin bütçe açığı son yıllarda ciddi bir artış göstermiştir. Bu önemli bir sonuç olup, bunun ortaya çıkmasında küçük belediyelerin idari kapasitelerinin zayıf olması sebeplerden birisi olarak değerlendirilebilir.

Belediyelerin gelir, gider, denge ve borçlanma düzeylerinin grafiksel olarak gösterimi ise Grafik 2.2’de verilmektedir.

Grafik 2.2: Belediyelerin Gelir, Gider, Bütçe Dengesi ve Borç Gelişimi

Kaynak: Maliye Bakanlığı, (2014); *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*, www.muhasabat.gov.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2014).

Grafik 2.2 incelendiğinde harcamaların genelde gelirler üzerinde seyrettiği, zaman içerisinde her ikisinde de artışın olduğu ancak aralarında giderler lehine bir farkın ortaya çıktığı görülmektedir. Bütçe dengesi ise genelde negatif yönde seyir izlemektedirken borçlanma düzeyi de sürekli bir artış içerisindeydi.

Türkiye’de Anayasa’nın 127 inci maddesinde mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı belirtilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin gelir ve giderlerine yıllar itibarıyla bakıldığında gelirlerin giderleri tam olarak karşılayamadığı görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin öz gelirlerine ilişkin bir yasa mevcut değildir. Bu durum yerel yönetim gelirlerinin dağınık yapısını sürdürmesine ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim gelir kaynaklarına bağımlı olmasına neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013:434). Öz gelir kaynaklarının yeterli olmaması ve merkezi idareye bağımlılık yerel yönetimlerin mali özerklik sorununu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye’de 2013 yılına ilişkin yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirlerine oranı yaklaşık %48 ve vergi gelirlerinin toplam gelirene oranı ise %10 civarında olduğu görülmektedir. Aynı yıl için genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay ise toplam gelirlerinin yaklaşık %38’idir. Belediye türleri

itibariyle incelendiğinde ise 2013 yılında toplam gelirleri içinde genel bütçe vergi gelir tahsilatından elde edilen payların oranının büyükşehir belediyelerinde %67, il belediyelerinde %49 ve ilçe ve belde belediyelerinde ise %38 olduğu görülmektedir (MİGM, 2014:159). Buna göre yerel yönetimlerin sahip olduğu öz gelirlerin görevlerini karşılamada yetersiz olduğu ve önemli bir miktarını merkezi idare transferleri ile karşıladığı görülmektedir.

Belediye gelirlerinin son yıllardaki seyri gelir türleri itibariyle Tablo 2.9’da sunulmaktadır.

Tablo 2.9: Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Dağılımı

Gelir Türü	Belediye Gelirleri İçindeki Payı (%)												
	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Genel Bütçe Vergi Gelir Payı	47,4	53,1	50,1	43,8	52,4	53,6	46,0	44,2	48,6	49,8	50,6	50,9	52,8
Vergiler	10,8	8,6	12,4	18,1	13,3	11,2	11,4	10,4	11,1	9,1	12,0	12,4	11,5
Harçlar	3,4	2,7	2,3	2,2	2,7	4,6	5,1	5,2	4,7	4,4	5,1	4,5	4,0
Harcamalara katılma payı	1,3	1,1	1	1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3	1,3
Teşebbüs ve mülkiyet geliri	16,1	16	17,7	18,2	16,4	15,3	14,8	15,8	14,6	15,4	14,1	13,2	14,4
Cezalar	2,3	2	2	2,2	2,5	2,1	1,9	1,8	1,9	1,9	1,8	1,6	2,5
Özel yardımlar ve fonlar	4,1	3	2,9	1,7	1,8	2,3	1,8	2,4	1,9	1,4	1,3	1,5	1,4
Diğer gelirler	14,6	13,5	11,6	12,8	10	10	18	19	16	16,7	13,5	14,6	12
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir (2013); *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, s.286.

Tablo 2.9 incelendiğinde belediyelerin gelirleri içerisinde yıllar itibariyle genel bütçe vergi gelir tahsilatından alınan paylar önemli bir yere sahip olup, son yıllarda genelde artış göstermektedir. Ayrıca Tablo 2.9’da olmayıp, belediyelerin borçlarına istinaden Maliye Bakanlığı ve İl Bank tarafından belediyelere aktarılacak paylardan kaynakta kesilen tutarlar da eklendiğinde daha yüksek merkeze bağımlılık oranlarının ortaya çıkması söz konusudur. Merkeze bağımlılık, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde söz sahibi olmasına olanak tanımaktadır. Merkezi idare genelde mali

kaynakları kendi sorumluluğunda bulundurmakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmakta olup, belediye ve il özel idarelerine belirli esaslar çerçevesinde yapılan yardımların dağıtımında siyasi tercihlerin etkili olduğu bilinmektedir (Sezer, 2008:295).

Yerel yönetimlerin öz gelirlerine ilişkin bir yasanın da bulunmaması yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını artırmaktadır. Siyasi iktidarlar yerel yönetimleri idari ve mali açıdan kendilerine bağımlı hale getirerek yerel demokrasiyi zayıflatmıştır. Ökmen (2008:53)' e göre 1960-1980 döneminde belediyeler, yeterli hizmet üreten kuruluşlar olmaktan çıkıp, merkezi idare yardımları ile ayakta durabilen politize olmuş kurumlar haline gelmiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idareleri ve belediyelere aktarılan paylar konusunda yeni ilke ve esaslar ihdas eden bir yasal düzenleme olarak 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile mahalli idarelerin gelirlerinde önemli artışlar sağlamaktadır (MİGM, 2014:39). Böylece; il özel idarelerinin hizmet alanına göre; yüzölçümleri, köy sayıları, kırsal alan nüfusları ve gelişmişlik endeksi gibi birçok unsur da pay dağıtım sistemine dâhil edilerek hizmet alanı ve ihtiyacı yüksek yörelere daha fazla kaynak aktarılması mümkün hale gelmiştir. Diğer taraftan, belediye pay dağıtım sisteminde de yeni esaslar getirilmiştir. Bu kapsamda, belediyelere ayrılan payın yüzde 80'lik kısmı nüfusa ve yüzde 20'lik kısmının ise gelişmişlik endeksine göre dağıtılması esası getirilmiştir (MİGM, 2014:39).

6360 sayılı kanun ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylara ilişkin yeniden bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'sinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'inin il özel idarelerine ayrılacağı ifade edilmektedir. Ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri payının yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinden aldığı pay %6'ya çıkarılmıştır. Bu payın %60'ı doğrudan büyükşehir belediyesine verilirken, kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Belediyelere ilişkin diğer bir düzenlemede ise nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde %65'i eşit %35'i nüfus esasına göre dağıtılmak üzere kesinleşen en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesinde denkleştirme ödeneği olarak saklanır. Bu da küçük ölçekli belediyelerin finansmanında önemli bir araç olarak görülmektedir.

2.2.1.2.1.3. Öz Gelir Oluşturma Kapasitesi Sorunu

Belediyelerin öz gelirlerini iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta vergiler, resim ve harçlar, harcamalara katılma payı ve ücret gelirleri sayılabilir. Bu gelir kaynakları devamlıdır. İkinci grupta ise menkul ve gayrimenkul gelirleri, işletme ve faaliyet gelirleri, bağışlar ve cezalar yer almakta olup, bu gelir kaynakları daimi nitelikte değildir. Belediyelerin birinci gruptaki gelirlerini arttırabilme kapasitesi sınırlı olduğundan ikinci gruptaki gelirleri elde etme yönünde adımlar attığı görülmektedir (Güner ve Yılmaz, 2006:86). Bu grupta yer alan özellikle ticari ve sınai işletmelerden elde edilecek gelirler belediyelerin gelirleri açısından önemli görülmektedir. Belediyelerin öz gelir oluşturma konusunda yararlandığı alternatiflerin başında iktisadi girişimler gelmektedir.

Belediyeler, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek amacıyla işletme kurma yetkisine sahiptir. Belediye şirketleri, bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan, bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri şeklinde tanımlanabilir (Meşe, 2011:203). Belediyelerin iktisadi girişimleri olarak kurulan bu şirketler aslında belediyelerin sunduğu hizmetlerin daha etkin, verimli ve hızlı sunulması maksadını taşımaktadır. İşlevsel açıdan bakıldığında

ise kamu yararını sağlamak adına zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz olarak halka ulaştırılması amaçlanmaktadır (Özdemir, 2009:43). Şirketlerin kurulmasında kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulma düşüncesi bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013:458).

Belediye şirketleri belediyelerin siyasi amaçları doğrultusunda da kullanılabilir. Özellikle istihdam anlamında belediye şirketlerinin önemli bir araç olduğu söylenebilir. Belediyelerde personel harcamalarına ilişkin koyulan sınırlar belediye şirketlerinde istihdam ile aşılabılır. Belediyelerin hizmetlerine ilişkin ihaleleri belediye şirketlerinin aldığı da görülmektedir. Belediyelerin, belediye şirketlerine kaynak transferlerinin en önemli aracı, belediye ihaleleridir. Özellikle temizlik hizmetleri, park bahçe hizmetleri, güvenlik hizmetleri gibi belediyelerin asli görevi niteliğindeki hizmetler, ihale yöntemiyle yerine getirilmekte, bu yöntemde ise ihaleleri genelde belediye şirketleri almaktadır (Meşe, 2011:209).

Belediye hizmetlerine ilişkin ihalelerde belediye şirketlerinin ihaleye girmesi önünde bir engel bulunmamaktadır. Bu da ihale sürecinin rekabet ilkeleri çerçevesinde gerçekleşmesini engellemektedir. Rekabetin olmaması ise hizmetlerin kaliteli, ucuz ve verimli sunulması önünde engel olarak görülmektedir. Belediye şirketlerine ilişkin bir diğer önemli sorun da denetime ilişkindir. Şirketlerin özel hukuka tabi olması idari vesayet ve Sayıştay denetiminin dışında kalmasına neden olmaktadır. 2010 yılındaki Sayıştay kanunu ile birlikte şirketlerin denetimi olanaklı kılınmıştır (Meşe, 2011:213).

Belediye şirketlerinin kuruluşundaki hedefleri başaramadığı ve zamanla zarar ettiği görülmektedir. Öner (2006:230)'e göre belediye iktisadi teşebbüsleri başarıya ulaşamamış ve kamu açıklarının artışında önemli bir faktör olmuştur. Belediye şirketlerinin öz gelir oluşturma adına başarısız olduğu ifade edilebilir.

Belediyelerin öz gelir oluşturmada başvurduğu alternatifler arasında taşınmazlar da (arsa ve arazi) bulunmaktadır. Taşınmazların kiraya verilmesi veya satışından gelir elde etmek mümkündür. Özellikle belediyelerde öz gelir oluşturma

kapasitesinde 2010 yılından itibaren sahip olunan gayrimenkullerin satılması, kiraya verilmesi veya konuta dönüştürülmesi şeklinde bir eğilimin olduğu görülmektedir. Bu kısa vadeli bir gelir meydana getirirken uzun vadede sürdürülebilir nitelikten uzaktır (Emil ve Yılmaz, 2012:2).

Belediyelerin öz gelir oluşturmaları şehrin gelir oluşturma potansiyeli ile yakından ilgilidir. Her belediyenin öz gelir oluşturma anlamında eşit imkanlara sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Turizm bölgesinde bulunan bir belediyenin terör olaylarının bulunduğu bölgedeki bir belediyeye göre öz gelir oluşturma potansiyelinin daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Ancak belediyelerin bölgesel farklılıkları da dikkate alındığında gelir oluşturma kapasitesinin zayıf olduğu, potansiyele sahip olanların da bunu kullanma noktasında çekindiği görülmektedir. Bir başka ifade ile belediyelerin yetkileri olmasına karşın kendi hizmet alanlarında vatandaşlardan birikmiş vergi borçlarını veya vergi dışı gelirlerin tahsilatı konusunda yeniden seçilme kaygısı nedeniyle çekingen davrandıkları söylenebilir (Emil ve Yılmaz, 2012:2).

2.2.1.2.2. Kaynakların Rasyonel Kullanılmamasından Kaynaklanan Sorunlar

Genelde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yetersiz olması ve merkeze bağımlılığı yerel yönetimler lehine dile getirilen bir savunmayken yerel yönetimlerin kaynaklarını modern yönetim tekniklerinden yoksun bir biçimde etkinsiz ve verimsiz kullanması da aleyhte olan bir düşünce olarak ifade edilebilir. Kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana alan performansa dayalı bir mali yönetim anlayışının yerel yönetimlerde olmaması yerel yönetimlerin etkinlikten uzak kalmasına neden olmuştur.

Yerel yönetimler açısından mali yönetim sisteminin katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, performansa dayalı yönetim ve denetime olanak tanıyan bir yapıda oluşturulması kaynakların daha etkin kullanılması açısından önemli görülmektedir. Özellikle demokrasinin önemini yapısında barındıran yerel yönetimlerde iyi yönetişimin temel unsurlarının başında geldiği ifade edilen mali saydamlık ilkesinin uygulanması öncelikle mikro sonrasında ise makro çerçevede mali sorunların en aza indirgenmesinde yararlı bir araç olarak görülmektedir.

Bu kısımda modern yönetim tekniklerinin kullanılmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilememesi ve katılımcı karar alma süreçlerinin oluşturulamamasından kaynaklı mali sorunlar incelenmektedir. Esasında bu kısımda üç grupta ele alınan unsurlar modern yönetim teknikleri başlığı altında ayırım olmadan da ele alınabilir. Ancak önemini vurgulamak açısından ayrı olarak ele alınmıştır.

2.2.1.2.2.1. Modern Yönetim Tekniklerinin Zayıf Olması

Bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve küreselleşme ile birlikte birey ile idare arasındaki ilişkinin değiştiği görülmektedir. Bu süreçte bireyin daha ön plana çıktığı ve idarenin bireyin isteklerini dikkate alan bir örgüt olduğu görülmektedir. Süreçte bir yandan bireyin talep ve beklentilerinde bir değişim yaşanmış diğer yandan hakim olan iktisadi ve yönetim paradigmanın da etkisiyle de yönetim anlayışında dönüşüm yaşanmıştır. Bu süreçte amaç, her iki tarafın da anlaşabildiği bir mekanizmanın inşa edilmesidir. Bir başka ifade ile bireylerin isteklerini idareye yansıtan ve idarenin de bu isteklere yanıt verebilecek nitelikte kamu hizmeti üretebilmesi ancak iki taraf arasındaki iletişimi güçlendiren tekniklerin kullanılması ile mümkündür.

Vatandaşın taleplerini idarelerin bütçelerine yansıtması gerekmektedir. Özellikle vatandaşa en yakın konumda bulunan yönetim birimi olması nedeniyle yerel yönetimlerde söz konusu iletişimin sağlanması daha da önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim gibi tekniklerin uygulanmaya başladığı görülmektedir. Bu yönetim teknikleri muhteviyatında söz konusu amacı sağlayacak unsurlara sahiptir.

Toplam kalite yönetimi müşterilerin beklenti ve ihtiyaçlarına cevap verip, onları tatmin etme ve bunu için sürekli olarak iyileştirme ilkesinin belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008:418). Söz konusu tanım yerel yönetimler özeline yansıtıldığında yerel vatandaşların talep ve beklentilerine ihtiyaç veren ve yerel toplumsal refahı yükselten ve bu yönde hareket etme amacı taşıyan bir yönetim tekniği olarak ifade edilebilir.

Stratejik yönetim ise uzun vadeli bir yaklaşımla kurumun iç ve dış çevresindeki gelişmeleri göz önünde bulundurarak stratejilerin belirlendiği bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim kapsamında değerlendirilebilecek performans yönetiminde ise bir stratejinin belirlenmesi ve sonuçların izlenmesi söz konusu (Çukurçayır ve Eroğlu, 2005:131) olup, performansın unsurları arasında tutumluluk, verimlilik, etkililik ve kalite sayılmaktadır (Özutku vd., 2014:4-5).

Yerel yönetimlerin son yıllarda harcamalarında ve gelirlerinde hissedilir derecede bir artış söz konusudur. Mali anlamda artan önem nedeniyle yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin kullanması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerin kaynaklarını iktisadi faktörlerden ziyade siyasal faktörlerin etkisinde kullandıkları ve hizmet önceliklerinin gerçekçi ve toplumsal talepleri dikkate alarak etkili, verimli ve rasyonel belirlenemediği ifade edilmektedir (Acar ve Şahin, 2008:87).

Günümüzde yerel yönetimlerin; iyi bir mali yönetimin uygulama araçları olan bütçe, gelir, gider ve mal yönetimi ve mali yönetimin etkinliğini sağlayacak mali denetim ile bunlara yardımcı olan raporlama sistemlerini bilimsel yöntemlerle düzenlemeleriyle, kaynaklarını uzun vadeli planlamaları ve bunları yıllık dönemler halinde programlayarak uygulamaları sonucunda etkin ve verimli hizmet sunmada başarı elde edebilecekleri düşüncesi hakim bir düşünce olarak karşımıza çıkmaktadır (Acar ve Şahin, 2008:87).

Yerel yönetimler bakımından mali sorunların başında gelirlerin giderleri karşılayamaması gelmektedir. Yetersiz gelir ve merkeze aşırı bağımlılık yerel yönetimlerin tutarlı ve rasyonel bir mali planlama yapmasını engellemektedir. Öte yandan özellikle küçük ölçekli belediyelerde nitelikli insan kaynağının yetersizliği nedeniyle uzun vadeli yaklaşımı içerisinde barındıran bir planlama yapmak kolay görülmemektedir. Yine küçük ölçekli belediyeler açısından bir diğer önemli sorun ise teknolojiyi takipte yaşanmaktadır. Vatandaş ile idare arasındaki işlemlerin daha hızlı işlediği ve katılımı sevk etmesi nedeniyle elektronik belediyecilik anlayışına ilişkin gerekli altyapı ve donanıma sahip olamadığı da söylenebilir.

2.2.1.2.2.2. Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Zayıf Olması

Saydamlık ve hesap verilebilirlik etkin bir kamu mali yönetiminin inşasında olmazsa olmaz kriterlerdir. Saydamlık, hesap verme sorumluluğunun çalışması açısından bir ön koşuldur. Merkezden uzak olmaları nedeniyle kamu kaynağı kullanan ve elde eden yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde ise söz konusu kriterlerin daha da önem kazandığını ifade etmek mümkündür. Yerel yönetimler kendilerine bir bütçe tahsis edilen kurumlardır. Bölge halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla söz konusu bütçe kısıtı altında en yüksek faydayı ortaya çıkaracak kararlar almaları gerekmektedir. Bu kararların alınma süreçlerinin saydam, sonuçlarının da hesap verilebilir olması gerekmektedir.

Mali saydamlık; rol ve sorumlulukların açık olmasını, bütçe sürecinin açık olmasını, bilginin açık olmasını ve istatistiki veri yayımlamanın güvenilir olmasını gerektirmektedir. Yerel yönetimler açısından incelendiğinde rol ve sorumlulukların açık olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü bunlar kanunlar çerçevesinde düzenlenmiştir. Ancak diğer gerekliliklerde ise yerel yönetimlerin sıkıntılarının olduğunu söylemek mümkündür.

Bütçe süreçlerinin açıklığı merkezi düzeyde son yıllarda çeşitli uluslararası kuruluşların da üzerinde durduğu önemli bir ilkedir. Bütçe süreçlerinin açık olması daha rasyonel ve sağlam bütçelerin oluşturulmasına ve daha iyi hizmet sunumuna olanak sunmaktadır. Yerel yönetimlerde bütçenin hazırlanmasına ilişkin bir takvim söz konusu olup, genelde bu takvime uyulmaktadır. Ancak belirlenen bütçe rakamlarının ne kadar rasyonel ve toplumun tercihlerini yansıttığı tartışmalıdır.

Diğer yandan bütçe uygulamalarına ilişkin bilgilendirmenin yerel yönetimlerin pek azında kendiliğinden yapıldığı ve özellikle bütçe uygulamalarına ilişkin soruların gizli kaldığı ifade edilebilir. Mali bilginin yerel paydaşlara duyurulmasına ilişkin bir kültür yerel yönetimlerde oluşmamıştır. Yerel yönetimlerde mali bilginin yayınlanmasında mevzuatın dışında olumlu yönde de olsa adım atılmamaktadır. Yerel yönetimlerde aylık veya üçer aylık bütçe gelişmelerini güncel olarak takip edebilme olanağı söz konusu olmayıp, ancak mevzuatın gerektirdiği zamanlarda; ara rapor niteliğindeki *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu* ve nihai rapor

niteliğinde olan *Faaliyet Raporu* ile mali bilgi sunulmaktadır. Bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında istenilen mali veriler de kanunun çeşitli hükümleri kapsamında değerlendirilerek gizli niteliği ile verilmemektedir.

Büyük ölçekli belediyeler olarak büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları incelendiğinde düzenli, güncel mali bilginin takibi mümkün görünmemektedir. Bunun yanında bütçe uygulamalarına ilişkin teknik bilginin yerel paydaşların kolayca anlayacağı nitelikte genel ve sözel olarak bilgi sunan bir mekanizma da söz konusu değildir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yerel paydaşlarca her an değerlendirilmesi mümkün olmayıp, ancak bir mali yılın uygulamaları gelecek mali yılın nisan-mayıs aylarında değerlendirilebilmektedir.

Saydamlığın olmaması beraberinde bazı yanlış uygulamaları getirmektedir. Kamu kesiminde var olan asil vekil ilişkisi nedeniyle yönetenler ve yönetilenler arasında ortaya çıkan asimetric bilginin olumsuz sonuçlarından birisi de yolsuzluktur. Yolsuzluk olayları bilginin izlenemediği bir yapıda daha kolay ortaya çıkma potansiyeline sahiptir. Türk kamu yönetiminde reforma yol açan nedenlerin birisi de yolsuzluk olaylarının fazlalığıdır. Bu nedenle kamu kaynaklarının rasyonel kullanılması açısından saydamlığın özellikle yerel yönetimlerde yerel yöneticilerin baskı çıkar gruplarına yakın olması nedeniyle daha da önemli bir kriter olduğu söylenebilir. Saydamlık, yerel halkın yerel politika ve politikacılara karşı daha ilgili olmasını sağlayacak ve siyasi katılımını arttıracaktır.

Ayrıca, merkezi idarelere göre daha fazla politize olan yerel yönetimlerde (İlhan, 2011:89) özel çıkar amaçlayan rant kollayıcı faaliyetleri de önleyecektir. İyi yönetişimin temel unsurlarından birisi olarak saydamlık, idarelerin performanslarını değerlendirme imkanını sunması yanında hesap verme sorumluluğunun da temelini oluşturmaktadır. Bir başka anlatımla saydamlığın varlığı rol ve sorumlulukların açık olmasını sağlayarak karar alıcıların kararlarından sorumlu olmasına imkan sunmaktadır.

Merkeze bağımlılığın yüksek olması hesap verme sorumluluğunun sağlanması önünde bir engel olarak görülmektedir. Sunulan hizmetlere ilişkin yerel vatandaşların

yerel yöneticileri sorumlu tutabilmesi için hizmetlerin finansmanının olarak öz gelirler ile karşılanması gerekmektedir. Bir başka ifade ile performansın sorgulanması bakımından harcama ve gelir arasında merkezin müdahalesi olmadan bir kıyaslanmanın yapılması gerekmektedir. Belediyelerin mali açıdan sıkıntı içerisinde bulunmaları merkezi yönetim tarafından sıklıkla borçların yapılandırılmasına ve affına yönelik düzenlemelerin yapılmasına neden olmakta bu da belediyelerin kaynaklarını sorumlu bir şekilde kullanmasını önlemektedir (Emil ve Yılmaz, 2012:4).

Özellikle performansa dayalı bir yönetim anlayışında saydamlık, performans kriterlerinin ortaya koyulmasında ve faaliyetlerin bu kriterlere göre değerlendirilerek karar alıcıların başarısının değerlendirilmesinde öneme sahiptir. Performans yönetimi son tahlilde kurumların hesap vermesi ile ilgili bir konu olup, kurumun ürettiği çıktıları ve ulaştığı sonuçları yönetmesini ifade etmektedir (Özutku vd., 2014:6). Yerel yönetimler açısından performans yönetiminin genelde amatörce uygulandığı ve sadece mevzuat hükümlerini gerçekleştirmek adına bazı uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda stratejik plan hazırlanmasında bazı belediyelerin büyük belediyelerin hazırladığı stratejik planlarını taklit ettikleri bilinen sorunlardan birisidir.

2.2.1.2.2.3. Karar Alma Süreçlerinde Katılımcılığın Sağlanamaması Sorunu

Katılımcılık; yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde paydaşların temsil edilmesi olarak ifade edilebilir. Katılımcılık, hesap verme sorumluluğu gibi saydamlık ile yakından ilgili bir kavramdır. Saydamlığın var olduğu bir yapıda katılımcılığın sağlanması mümkündür. Bir başka ifade ile katılımcılığın sağlanması ile idare aslında saydamlığını ortaya çıkarmaktadır. Katılımcılık, alınan kararların daha rasyonel alınmasına katkı sağlayan bir unsurdur. Ayrıca alınan kararların benimsenmesinde de katılımcılığın etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Modern yönetim anlayışında *birlikte yönetim* esas olup, karar alma süreçlerine paydaşların katılmasını özendiren araçların bulunması gerekmektedir. Özellikle *demokrasinin okulu* şeklinde ifade edilen yerel yönetimler açısından bu daha da önem kazanmaktadır. Yerel yönetimlerde demokratik karar alma süreçleri

oluşturulması gerekmektedir. Bölge paydaşlarının bölgenin geleceğini ilgilendiren harcama kararlarından haberdar olması ve bu kararların alınma süreçlerine katılması gerekmektedir. Bu da bölge halkının üzerinde mutabık olduğu ve birlikte belirlediği uzun vadeli hedeflerin ortaya koyulması ve uzun vadeli bir yönetim anlayışı ile mümkündür. Böylece oy kaygısı ile uygulanan kısa vadeli popülist politikaların önlenmesi ile kaynak kullanımında etkinlik tesis edilebilir. Bölge halkının karar alma süreçlerine iştiraki ile kamu kaynaklarının hesap verilebilir bir şekilde kullanılması da mümkün olacaktır.

Yerel düzeyde katılım, denetim ve temsil bakımından sorunlar bulunmakta olup, bu sorunlar yerel yönetimin siyasi varoluş gerekçesi olan demokrasinin uygulaması olması niteliğini olumsuz etkilemektedir. Aktel ve Memişoğlu (2005:25)'na göre halkın yerel yönetim karar alma süreçlerini etkileyen yollarının oldukça sınırlı oluşu, hemşehri bilincinin yetersizliği yerel yönetimlerin halka en yakın demokratik kuruluşlar olduğu gerçeğinin algılanmasında ve yerel yönetimlerin sahiplenilmesinde yetersizlikleri beraberinde getirmiş, ayrıca katılımı özendirerek ve etkili kılabilecek sivil toplum örgütlerinin yeterince yaygınlaşmaması da bunu körüklemiştir. Batı yerel yönetimlerinin ortaya çıkışında temel sebepler olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar Türkiye'de yerel yönetim alanına çok sonra girmiştir (Ökmen, 2008:51).

Yerel yönetimlerde son yıllardaki düzenlemelerin hemşehri hukuku, stratejik plan hazırlanması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım, ihtisas komisyonları kurulması ve kent konseylerine yönelik düzenlemeleri içererek katılımcı mekanizmaların geliştirilmesini amaçladığı görülmektedir (Kerman vd., 2011; 21).

2.3. Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında Belediyelerde Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Uygulamalar

Modern anlamda kamu mali yönetim sistemine ilişkin düzenlemelerin 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile ortaya koyulduğu ve bunun yerel yönetim düzenlemelerine yansıdığı görülmektedir. Özellikle mali saydamlık ile ilgili uygulamaların bu düzenlemelerde önem taşıdığı ve mali sorunların çözümünde uyulması gereken ilkelerin başında yer aldığı görülmektedir.

Bunun yanında demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yasalaşmış ve yerel yönetimlerin faaliyetleri de bu kapsama dahil tutulmuştur.

Bu yönde bir diğer düzenleme ise 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ile ilgili kanun olup, bununla amaçlanan kamu görevlilerinin uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmektir. Ayrıca kamu idarelerinin mal ve hizmet alımlarına ilişkin ilkeleri belirleyen 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu da yerel yönetimlerin mal ve hizmet satın alımlarında önemli bir düzenlemedir. 2002 yılında yürürlüğe giren kanunda idarelerin, ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde en önemli düzenlemelerden birisi olarak mali saydamlık, yerel yönetimler açısından modern anlamda bir kamu mali yönetiminin inşasında temel bileşenlerden birisidir. Saydamlık, yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilişkin bilginin var olması ile ilgilidir. Yerel yönetimlerde ortaya çıkan mali sorunların temelinde kaynakların etkin kullanılmaması yatmaktadır ki bunun sebeplerinin başında ise alınan kararların etkinliğini değerlendirmeye yönelik bilginin bulunmaması yer almaktadır. Bir başka ifade ile yöneticilerin performanslarını değerlendirmeye yönelik altyapının oluşturulması gerekmektedir. Performans değerlendirmesi ancak saydam bir yapıda ve bilginin varlığında gerçekleştirilebilir.

Mali saydamlığa yönelik reformların merkezi düzenlemelerden ayrı ele alınması mümkün değildir. Bu bağlamda yerel yönetimleri de sorumlu tutan en önemli düzenleme 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'dur. Söz konusu kanunun amacı, 1 inci maddede *“kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve*

kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir” şeklinde ifade edilmektedir. Buna göre mali saydamlığın hesap verme sorumluluğu ile birlikte önemli bir amaç olduğu görülmektedir. Söz konusu kanunun kapsam başlığı altındaki 2 inci maddesinde ise mahalli idarelerin de mali yönetim ve kontrolünün bu kanuna tabi olduğu ifade edilmektedir. Kanunda yerel yönetimlerin tanımı ise *“yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareler”* şeklinde yapılmaktadır.

KMYKK’da kamu kaynağının kullanılmasında uyulması gereken temel esaslar ise 7 ve 8 inci maddelerde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu başlıkları altında açıklanmaktadır. Madde 7’ye göre mali saydamlık, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimi mümkün kılan bir bilgilendirme aracı olarak ifade edilmektedir. Mali saydamlığın şartları ise yine aynı madde altında dört kısımda açıklanmaktadır. Buna göre mali saydamlığın sağlanması için;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması

zorunlu tutulmuştur. Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu tutulmuş ve bunu izlemede Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

KMYKK'da 8 inci maddede ise hesap verme sorumluluğu; *“her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* hükmü ile düzenlenmiştir. Mali saydamlığın yanında hesap verme sorumluluğu da kamu kesiminde kaynakların etkin ve verimli kullanılması bakımından karar alıcılar tarafından dikkate alınması gereken önemli bir ilke olarak görülmektedir.

Saydamlık bilgi ile ilgili bir kavramdır. Yerel yönetimin faaliyetlerine ilişkin kapsamlı, gerçekçi, güncel, ulaşılabilir ve açık bilginin varlığı ile saydamlık sağlanabilir. Bu bağlamda belediyelerde saydamlığı sağlamaya yönelik çeşitli uygulamalar 5018 sayılı yasa ve belediyelerin özel kanunlarında düzenlenmiştir. Mali saydamlığa ulaştıracak uygulamalar; stratejik planlama, performans programı, performans esaslı bütçe sistemi, analitik bütçe sınıflandırması, faaliyet raporu, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, denetim, mali istatistikler ve kesin hesap kanunu olarak değerlendirilebilir. Söz konusu uygulamalar mali saydamlık ve hesap verilebilirlik zemininde kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlamayı amaçlamakta ve performansa dayalı bir mali yönetim sistemini inşa etmektedir.

Bu kısımda Türkiye’de yerel yönetimlerin başatı olan belediyelerde 5018 sayılı KMYKK ve belediyelerin mevzuatı çerçevesinde mali saydamlığı sağlamaya yönelik uygulamalara yer verilmektedir.

2.3.1. Belediyelerde Stratejik Plan

Belediyelerin performansının değerlendirilebilmesi için öncesinde faaliyetlerine ilişkin amaç ve hedefler belirlenmesi gerekmektedir. Böylece uygulama neticesinde faaliyetlerinin öngörülen süre zarfında hedeflere ne seviyede ulaştığı ve/veya ulaşamadığına ilişkin bir değerlendirme yapma imkanı ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde yeni performansa dayalı mali yönetim kapsamında belediyelerin stratejik plan hazırlayarak hedeflerini açık bir şekilde ortaya koyması

beklenmektedir. Aslında stratejik plan mali saydamlığın ilk adımlarından birisi olarak da düşünülebilir. Ayrıca stratejik plan uzun vadeli bir bakış açısı ile belediyenin amaç ve hedeflerini belirlemesi ve bu hedeflere ulaştıracak yöntemlerin tespiti ile ilgili olduğundan hesap verilebilirliğe de temel oluşturmaktadır.

KMYKK, 9 uncu maddede “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*” şeklinde idarelerin nasıl stratejik plan hazırlayacakları belirtilmektedir.

5393 sayılı Kanunda da 41 inci maddede stratejik plana atıf yapılmaktadır. Buna göre; “*belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar*” şeklinde ifade edilmekte ve stratejik planın hazırlanma görevi belediye başkanına verilmektedir. Bu maddenin gerekçesi ise “*yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda belediyelerde stratejik yönetim uygulanmasına geçilmesi, stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması ve stratejik yönetimle kentlerin geleceğinin altyapı, ulaşım, çevre gibi temel hizmetler açısından uzun vadeli olarak planlanması ve çalışma programlarının bu planlara göre yapılması öngörülmektedir.*” şeklinde ifade edilmektedir.

Belediyelerde “*stratejik plan, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer*” hükmü ise stratejik planın katılımcı yöntemlerle hazırlanmasını ifade etmektedir. Buna göre stratejik planların, beldede bulunan üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri de alınarak hazırlanması, böylece kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması imkanı getirilmektedir.

Belediye yönetimlerinde katılımcılığın ayrı bir önemi bulunmaktadır. Bölgedeki paydaşların belediye karar alma süreçlerine doğrudan ve/veya dolaylı yöntemler ile katılımı mümkündür. Demokrasinin uygulamalı okulu olarak ifade edilen yerel yönetimler açısından paydaşların belediye faaliyetlerine ilişkin beklentilerini açıklayabilmesi ve faaliyetleri gözlemleyebilmesi bir başka ifade ile siyasal süreç ile ilgili olması bakımından katılım önemli görülmektedir. Belediyeye ilişkin siyasal süreçte ilgili vatandaşların bulunması belediye faaliyetlerinin hesap verilebilir bir yapıda gerçekleşmesini ve etkin hizmetin ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Stratejik planın hazırlanması belediye başkanının sorumluluğuna bırakılmışken kabul edilmesi ise belediye meclisinin görev ve yetkisindedir. Stratejik plan hazırlık süreci çok boyutlu düşünmeyi ve katılımı gerektirmektedir. Planın başarıya ulaşması bakımından öncelikle belediye başkanının süreci sahiplenmesi ve benimsemesi sonrasında ise onun koordinasyonu altında gerek iç gerekse de dış paydaşların fikirlerinin dikkate alındığı profesyonel bir sürecin başlaması gerekmektedir.

Stratejik plana ilişkin kanundaki bir diğer düzenleme ise nüfus kriteriyle ilgili olup, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu görülmemiştir. Ancak bu nitelikteki belediyeler dilerse stratejik plan hazırlayabilirler. Stratejik plan ile ilgili bir diğer hüküm ise *“stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir”* şeklinde olup, bu ifade ile kaynakların önceliklere göre etkin ve verimli kullanılması öngörülmektedir. Stratejik planların bütçenin altyapısını oluşturduğu ifade edilebilir.

2.3.2. Belediyelerde Performans Programı

Kamu idaresinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ortaya koyan stratejik planın bir yıllık uygulamaları idarenin önce birimler bazında sonra ise idare düzeyinde hazırladığı performans programında ortaya koyulmaktadır. Performans programı idarenin faaliyet raporunun hazırlanmasına ve performans denetiminin yapılmasında ön ayak konumundadır. Ayrıca performans programı; idarenin stratejik planı ile bütçesi arasında köprü görevi ifa etmekte ve idarenin yıllık faaliyetlerinin

kaynak ihtiyacı performans programlarına dayanarak tahsis edilmektedir (Bağdigen ve Avcı, 2012:9). Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilginin yanında, performans bilgisinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır (BUMKO, 2009:9). Performans programı sahip olduğu söz konusu özellikler nedeniyle stratejik yönetim açısından oldukça önemli bir belgedir.

Kapsamında stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı, performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergeleri yer alan performans programları, stratejik plan ile bütçe arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlamaktadır (BUMKO, 2009:1-2). Performans programının temeli aslında stratejik plandır. Stratejik plan uzun vadeli bir bakış açısı ile hazırlanmakta ve bunun yıllık uygulama dilimleri ise performans programları ile gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı KMYKK , 9 uncu maddede “*kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.*” hükmü ile performans programı düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun’un 41 inci maddesinde stratejik plan ile birlikte performans programı düzenlenmiştir. Buna göre belediye başkanının, ilgili olduğu yılbaşından önce yıllık performans programını hazırlayıp, belediye meclisine sunacağı ifade edilmektedir. Performans programının görüşülmesi ve kabul edilmesi yine belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olmayan 50.000 nüfus altındaki belediyelerde performans programı da hazırlanmamaktadır. Buna göre performans programlarının stratejik plan ile bağı ortaya çıkmakta ve stratejik planın olmaması performans programını anlamsız kılmaktadır.

2.3.3. Belediyelerde Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Kamu mali yönetimi sisteminin yeniden yapılanması sürecinde kamu idarelerinde performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu bağlamda idarelerin bütçeleri de stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi¹⁹ olarak değişmiştir. Söz konusu bütçe sistemi ile amaçlanan bütçe süreci ve programların etkinliğini sağlamak, program girdi ve çıktıları arasında saydamlığı oluşturmak ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmektir (Jordan ve Hackbart, 2005:1). PEB sistemi bütçe ödeneklerinin ölçülebilir sonuçlar ile ilişkilendirilerek dağıtıldığı bir anlayışa sahiptir (OECD, 2007:20). Bu anlayış kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen kaynaklarla ne yapacaklarına ilişkin bilgiyi gösteren ve ödenek artışını kamu idarelerinin çıktı ve sonuçlarındaki artışa bağlayan bir bütçe sistemini ifade etmektedir (Schick, 2003:101). PEB sisteminde performans ölçüm ve gelişmelerini ifade etmek için kullanılan performans bilgisi (Curristine, 2005:13) aracılığı ile kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi elde edilmekte ve bu da bir sonraki dönemin bütçe ödeneklerinde gösterge niteliği taşımaktadır.

5018 sayılı KMYKK'da 9 uncu madde stratejik plan ve performans esaslı bütçe başlığı altında bütçeyle ilgili bilgi yer almaktadır. Buna göre; kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilmektedir. Ayrıca söz konusu sürece ilişkin hususları belirlemede Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise bütçeye ilişkin düzenleme; ikinci bölümde belediye bütçesi başlığı altında genel ifadelerle açıklanmakta ve uygulamaya dönük kısmının ise Maliye Bakanlığı'nın görüşü esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayımlanmıştır. Yönetmeliğin amacı "*il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında*

¹⁹ Türkiye'de kamu idarelerinde 1973 yılına kadar Geleneksel Bütçe Sistemi uygulanırken sonrasında 2003 yılına kadar Planlama Programlama Bütçe Sistemi uygulanmıştır. 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK ile birlikte Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi'ne geçilmiştir.

kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir” şeklinde ifade edilmektedir.

5393 Sayılı Kanun 61 inci maddesinde; belediye bütçesi, stratejik plana ve performans programına göre hazırlanan, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren ve gelirlerin toplanmasına harcamaların yapılmasına izin veren bir araç olarak ifade edilmektedir. Buna göre belediye bütçelerinin de orta vadeli bir yaklaşımla hazırlanması gerektiğini söylemek mümkündür. Yeni bütçe yaklaşımı ile belediye başkanı ve harcama yetkililerinin bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu oldukları ifade edilerek hesap verme mekanizmasının çalıştırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK 13 üncü maddede bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulması gereken ilkeler ifade edilmiştir. Söz konusu ilkelere “e” ve “l” bentleri mali saydamlık ile yakından ilgili olup, bütçenin kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlayan bir mali araç olduğu ve bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık ilkelerinin esas alınması gerektiği ifade edilmektedir.

2.3.4. Belediyelerde Analitik Bütçe Sınıflandırması

Bütçe sınıflandırması devlet faaliyetleri hakkında detaylı bilgi sunan ve bu bilgiye dayanarak analizlerin yapılmasına yardımcı olan bir araçtır. Devlet faaliyetleri hakkında detaylı bilginin elde edilmesi harcamaların ve gelirlerin ne yönde kullanıldığının anlaşılması için önemlidir. Bir başka ifade ile söz konusu bilginin varlığı aslında saydamlığa işaret etmektedir. Analitik bütçe sınıflandırması kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin detaylı olarak sınıflandırıldığı bir bütçe kod yapısını ifade etmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırmasında aşağıdaki dört ana soruya cevap aranmaktadır (Ağcakaya ve Şataf, 2010:5).

- Kamu kaynaklarını kim kullanır?
- Kamu kaynaklarını kullanan birinci soruya cevap teşkil eden kurumlar hangi kamusal işlevi yerine getirmektedir?
- Kamu kaynağını kullanan kurumlar fonksiyonlarını yerine getirirken hangi kaynaktan finansman sağlamaktadır?
- Kurumlar işlevlerini yerine getirirken ne gibi bir maliyete katlanmaktadır?

Bu soruların cevaplarını sırasıyla kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik kodlama içinde bulmak mümkündür. 5018 sayılı KMYKK'da kamu idarelerinin bütçelerini hazırlarken uyması gerektiği ilkelerden birisi de bütçe sınıflandırması ile ilgilidir. Buna göre “*bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır*” ifadesi ile sınıflandırmaya ilişkin yetki de Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın *2012-2014 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi* idarelerin analitik sınıflandırmaya ilişkin dikkat edeceği hususları göstermektedir. Rehberde göre; kurumsal sınıflandırmada, yönetim yetkisinin temel kriter olduğu ve bu sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesinin hedeflendiği, fonksiyonel sınıflandırmanın devlet faaliyetlerinin türüne yönelik harcamaları gösterdiği, finansman tipi sınıflandırmada, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiği ve ekonomik sınıflandırmada ise devletin, görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflendiği ifade edilmektedir (BUMKO, 2014).

5393 sayılı kanun incelendiğinde ise bütçeye ayrıntılı harcama ve finansman programlarının eklenmesi gerektiği ve detayların ise Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanacak yönetmelikte yer alacağı ifade

edilmektedir. Bu bağlamda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yönetmelikte belediye bütçesinin gider, gelir ve finansman olmak üzere üç kısımdan oluştuğu ifade edilmektedir.

Gider bütçesi kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırmalardan oluşmaktadır.

Kurumsal sınıflandırma dört düzeyden oluşur, her düzeyi iki haneli rakamla kodlanır. Birinci düzey; kurumun il özel idaresi, belediye, bağlı idare veya birlik olduğunu ikinci düzey; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bulunduğu ilin plaka numarasını üçüncü düzey; il özel idaresinin genel sekreterlik ve ana hizmet birimlerini, büyükşehir belediyesini, il belediyesini, bağlı idareyi, ilçe belediyesini, ilk kademe belediyesini ve kasaba belediyelerinin ortak kodu ile birliklerin ortak kodunu ve dördüncü düzey; il özel idaresindeki yardımcı hizmet birimleri ile ilçe teşkilatını, üçüncü düzeyde kod verilen belediye ve bağlı idarelerin birimleri ile il dahilindeki her bir kasaba belediyesi ve birliği gösterir. Buna göre harcamaları yapanların sorumluluğunu ortaya çıkarmak adına detaylı bir sınıflandırma söz konusudur.

Fonksiyonel sınıflandırma da dört düzeyden oluşur, birinci düzeyi iki haneli, iki ve üçüncü düzeyi tek haneli, dördüncü düzeyi ise iki haneli rakamla kodlanır. Birinci düzey, on gruba ayrılmış olan Devlet faaliyetlerinden il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin gördüğü hizmetleri; ikinci düzey, bu hizmetlerin bölüdüğü programları; üçüncü düzey, nihai hizmetleri ihtiva eder. Dördüncü düzey, muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmış olup, projeler dördüncü düzeyde takip edilebilir.

Finansman tipi kodlama tek düzeyden oluşur ve tek haneli rakamla kodlanır. Ekonomik sınıflandırma ise dört düzeyden oluşur, birinci düzeyi iki haneli, iki ve üçüncü düzeyi tek haneli, dördüncü düzeyi ise iki haneli rakamla kodlanır.

Gelir bütçesi ise kurumların gelirlerinin çeşitlerini gösterir ve dört düzeyden oluşur. Birinci düzey iki haneli, ikinci ve üçüncü düzey tek haneli, dördüncü düzey iki haneli rakamla kodlanır.

Bütçenin hazırlanmasında; bütçe açığı ortaya çıkar ise ve bu açık borçlanma yoluyla kapatılacaksa yapılacak borçlanma tutarı, bütçe açığı ortaya çıkar ise ve bu açık önceki yıldan nakit devri yoluyla kapatılacaksa devreden nakit tutarı, bütçe fazlası ortaya çıkar ise, bu fazlanın nasıl değerlendirileceği ve alınan borçların anapara ödemeleri finansmanın ekonomik sınıflandırması cetveli'nde gösterilir. Alınan borçlar ile bu borçların anapara ödemeleri gelir ve gider bütçelerinde gösterilmez. Alınan borçların faiz tutarları gider bütçesinin faiz giderleri tertibinden ödenir.

Analitik bütçe sınıflandırması; harcama sorumlularının tespiti ve devlet faaliyetlerine ilişkin kapsamlı, güncel ve karşılaştırılabilir nitelikte bilginin sağlanması bakımından önemli bir uygulama olup, idarelerin performansına dayalı hazırladıkları bütçelerin de destekleyicisi konumundadır. Bir başka ifade ile bütçe sisteminin amacına ulaşabilmesi için analitik sınıflandırmaya gerek duyulmaktadır.

2.3.5. Belediyelerde Faaliyet Raporu

Mali saydamlığın sağlanmasında bir diğer önemli uygulama da faaliyet raporudur. Faaliyet raporu 5018 sayılı KMYKK 41 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; *“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.”* hükmü yer almakta ve burada hesap verme sorumluluğu ile kamuoyunu bilgilendirme mali saydamlık açısından önem taşımaktadır. Aynı maddedeki *“Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.”* hükmü ise belediyeleri ilgilendirmektedir.

Faaliyet raporlarının kapsamına ilişkin hüküm ise *“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri*

ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.” şeklindedir. Faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasların, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay’ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda Maliye Bakanlığı tarafından *Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik* yayınlanmıştır.

5393 sayılı Kanun’un 56 ncı maddesi de faaliyet raporu ile ilgilidir. Belediye başkanının, belediyenin stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı ve faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Faaliyet raporlarının mali saydamlık açısından sahip olduğu önem; bir mali yıl boyunca idarenin faaliyetlerinin performans göstergeleri çerçevesinde değerlendirmesine ve performansının denetlenmesine imkan sunmasındandır. Ayrıca söz konusu belgelerin kamuoyuna sunulması da idarenin kamuoyu tarafından sorgulanmasına olanak tanımaktadır. Siyasal bir kurum olmalarının yanında bir yerinden yönetim birimi olması nedeniyle belediyeler açısından faaliyet raporları daha da önem kazanmaktadır. Bireylerin siyasal süreçteki tercihlerini daha rasyonel temellerde yapabilmesi bakımından faaliyet raporlarındaki bilginin yol gösterici nitelikte olması beklenmektedir.

2.3.6. Belediyelerde Tahakkuk Esaslı Bütçe Sistemi

Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Bir başka ifade ile ekonomik olaylara

ilişkin işlemler ait oldukları mali yılda kaydedilip raporlanmakta olup, bu özellik dönemsel mali raporların ilgili faaliyet dönemine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtmasını sağlamaktadır (Karaarslan, 2014:3).

Haftacı ve Badem (2006:104)'e göre Türkiye’de genel yönetim birimlerini kapsayan ortak muhasebe ve raporlama standartları ile sonuçları birleştirmeye uygun bir muhasebe düzeninin olmayışı, eski muhasebe düzeninin bütçe üzerine odaklanması ve nakit esasını benimsemiş olması gibi birçok neden, 5018 sayılı yasa çerçevesinde devlet muhasebe yönetmeliğinin düzenlenmesi sonucunu doğurmuş ve yasayla birlikte, genel idareye dahil birimlerin muhasebe yapıları ortak hale getirilmiştir. Bu bağlamda kayıtlar tahakkuk esasına göre tutulmaya başlamıştır. 5018 sayılı Kanun’da kayıt zamanı başlığı altında 50 inci maddesi *“bir ekonomik değer oluşturulduğunda, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”* hükmü ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden bahsedilmektedir.

Yeni sistemle geliştirilen muhasebe standartları ve hesap planıyla birlikte, idarenin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri ve yarı mali nitelikli tüm faaliyetleri muhasebe tarafından uygun şekilde kayıt altına alınıp ve raporlanmaya başlanmış ve borçlanma yoluyla nakit veya mahsup olarak elde edilen kaynakların kullanımı tamamen muhasebe tarafından izlenebilir duruma getirilmiş, genel idareyle ilgili bilanço, faaliyet tablosu, nakit akım tablosu v.b. tablolar kamuoyunun bilgisine sunulur hale gelmiştir (Haftacı ve Badem, 2006:104-105).

5018 sayılı KMYKK’da mali saydamlığın unsurları arasında devlet hesapları da bulunmakta olup, *“kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması”* gerektiği ifade edilmektedir. 49 uncu maddede ise *“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür. Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü*

işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre mali raporların düzenlenmesinde ve denetimin gerçekleştirilmesinde muhasebe sistemi ve kayıtlarının altyapıyı oluşturduğu görülmektedir. Ayrıca muhasebe kayıtlarının kamuoyu açısından mali konularda bir bilgilendirme vasfını da taşıdığı görülmektedir.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi program maliyetlerinin tamamını hesaplayıp, raporladığından kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığına ya da diğer bir ifade ile devlet yöneticilerinin performanslarının ölçümünde ve mali hesap verilebilirliğin sağlanmasında sağlam bir alt yapı oluşturur (Kerimoğlu, 2006:103).

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kamu hizmetlerinin maliyetlerini içeren bilgiyi raporlayarak şeffaflığın oluşturulmasına imkan tanımaktadır. Bu bağlamda tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ile birlikte belediyelerde raporlama düzeniyle, kurumun kaynakları ve kullanımları hakkında bilgi almak, kurumun finansman şekli ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığı görmek, kurumun faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumluluklarını ve taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini görebilmek, mali durum performansının ve etkinliğinin değerlendirilebilmesi için bilgi sağlamak mümkün hale gelmiştir (Haftacı ve Badem, 2006:106). Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, belediyelerde raporlamayı güncel, kapsamlı ve güvenilir niteliklere sokmakta ve belediyenin mali yapısına ilişkin değerlendirme yapma olanağı sunan bilginin kamuoyuna duyurulmasına imkan tanımaktadır.

2.3.7. Belediyelerde Mali İstatistikler ve Mali Raporlama

Mali saydamlığın temelinde mali bilginin ulaşılabilir olması yatmaktadır. Ayrıca söz konusu bilginin güncel, güvenilir, kapsamlı ve karşılaştırılabilir niteliklerde olması gerekmektedir. Bu istatistiklerin ortaya çıkmasında, uygulanan muhasebe sistemi ve raporlamanın önemi bulunmaktadır. Bir başka ifade ile istatistiklerin ortaya çıkması ancak iyi bir muhasebe sistemi ile mümkündür. 5018 sayılı KMYKK 52, 53 ve 54 üncü maddeler mali istatistikle ilgili düzenlemeleri

içermektedir. Mali istatistiklerin idarelerin mali işlemlerini kapsadığı ve uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanacağı kanunda ifade edilmektedir. Buna göre muhasebe kayıtlarından elde edilen veri mali istatistiklerin temelini oluşturmakta ve mali istatistiklerin belirli niteliklere sahip olmasının yanında uzmanlar tarafından düzenlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde özellikle küçük ölçekli belediyelerde sağlıklı mali istatistiklerin elde edilmesi bakımından uzman personelin bulunması gerekmektedir. Kanunda merkezi yönetim dışında kalan yerel yönetimlerin belirlenen ilkelere göre mali istatistikleri hazırlamaları ve belirli aralıklarla Maliye Bakanlığı'na göndermeleri gerekmektedir. Belediyelerin de içerisinde bulunduğu genel yönetim kapsamındaki idarelerin mali istatistikleri Maliye Bakanlığı'nca üçer aylık olarak yayımlanmaktadır. Bu bağlamda yayımlanan verilerin anlaşılabilir ve kullanıcılar için kolayca erişebilir olması gerekmektedir.

Kanunda bir diğer önemli düzenleme verileri zamanında Maliye Bakanlığı'na göndermeyen idareler yönelik yaptırımlardır. Buna göre; “... kamu idarelerinden, mali istatistiklerine esas verilerini süresinde göndermeyenlere Maliye Bakanlığınca bir ay ek süre verilir. Ek süre sonunda da verilerin gönderilmemesi halinde, Maliye Bakanlığının talebi üzerine, ilgili kamu idaresinin üst yöneticileri tarafından mali hizmetler birimi yöneticisi ile muhasebe yetkilisine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamı tutarında idari para cezası verilir. İdari para cezası uygulanmış olması bilgi verme yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz...” hükmü ile mali istatistiklerin sürekli, güncel ve ulaşılabilir olması amaçlanmaktadır.

Ayrıca mali istatistiklerin Sayıştay tarafından değerlendirmesi de söz konusu olup, bu değerlendirme “Bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına

gönderilir. Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.” hükmü ile düzenlenmiştir.

Mali istatistiklere dayalı olarak belediyelerin mali yıl içinde bazı mali raporları kamuoyu ile paylaşması gerekmektedir. Söz konusu raporlara ilişkin düzenleme 5018 sayılı KMYKK ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde ifade edilmektedir.

5018 sayılı Kanun’un 30 uncu maddesindeki “*Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini... temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.*” hükmü ile ara rapor niteliğinde belgenin kamuoyuna duyurulması gerekmektedir. Belediyelerin de hazırlamakla yükümlü olduğu bu belgeye ilişkin detaylı düzenleme Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerine gönderilmiştir. Buna göre söz konusu belge *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu* adı altında yayınlanmakta olup, amacı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bütçe uygulamalarında saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ile kamuoyunun kamu idareleri üzerindeki genel denetim ve gözetim fonksiyonunun gereği şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bu uygulama ile belediyelerin faaliyetlerine ilişkin kamuoyuna temmuz ayı içinde bir bilgilendirme yapması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde 17. bölüm mali raporlama başlığı ile belediyelerin hazırlamakla yükümlü olduğu raporları açıklamaktadır. Söz konusu raporlar ve yayınlanma sıklığı Tablo 2.10’da yer almaktadır.

Tablo 2.10: Belediyelerde Yayınlanma Sıklığına Göre Mali Rapor ve Tablolar

Aylık Olarak Hazırlanacak Rapor ve Tablolar	Üçer Aylık Hazırlanacak Rapor ve Tablolar	Yıllık Olarak Hazırlanacak Rapor ve Tablolar
-Mizan cetveli	-Mizan cetveli	-Mizan cetveli
-Bütçe uygulama sonuçları tablosu	-Faaliyet sonuçları tablosu	-Bilanço
-Nakit akım tablosu	-Bütçe uygulama sonuçları tablosu	-Faaliyet sonuçları tablosu
-Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Nakit akım tablosu	-Bütçe uygulama sonuçları tablosu
-Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu	-Mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosu	-Nakit akım tablosu
-Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	-İç borç değişim tablosu	-Mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosu
-Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu	-Dış borç değişim tablosu	-İç borç değişim tablosu
-Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Şarta bağlı varlık ve yükümlülükler tablosu	-Dış borç değişim tablosu
-Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu	-Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Şarta bağlı varlık ve yükümlülükler tablosu
	-Giderlerin kurumsal sınıflandırılması tablosu	-Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	-Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	-Giderlerin kurumsal sınıflandırılması tablosu
	-Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu	-Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu	-Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu	-Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu	-Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
	-Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu	-Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
		-Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

Kaynak: Bakı Kerimoğlu, Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu (2009); “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber” Tepav Yayınları, No 40, s.37.

Yönetmeliğin 440 ıncı maddesine göre; “Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, kurumlar gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve

alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde belirlenen sürede Maliye Bakanlığına vermek zorundadır.” Belediyelerin söz konusu belgeleri hazırlayıp kamuoyu ile paylaşması ise önemli bir mali saydamlık göstergesi olarak değerlendirilebilir ancak uygulamada söz konusu belgelerin kendiliğinden yayınlanması çok rastlanılan bir durum değildir. Kerimoğlu vd. (2009:38)’ e göre, belediyelerin seçim dönemlerinde, rapor ve tablo yayınlama sürelerini beklemeden Tablo 2.10’deki raporları seçimden makul bir süre önce, yerel kamuoyuna açıklamalarının seçmenler önündeki tartışmalarının sağlıklı zeminde yapılmasına katkı sağlayacağı ileri sürülmektedir.

Saydamlığı sağlamaya yönelik bir diğer mevzuat düzenlemesi olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 2003 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunun amacı demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Bu bağlamda belediyelerin saydamlığı söz konusu düzenleme aracılığı ile halk tarafından sağlanabilir. Bir başka ifade ile belediyelerin mali bilgiyi kendiliğinden yayınlamama durumunda bilgi edinme çerçevesinde talep edildiğinde söz konusu bilginin duyurulması gerekmektedir.

2.3.8. Belediyelerde Denetim

Denetim; iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bunları değerleyen sistematik bir süreçtir (Acar ve Çiçek, 2005:355). Denetim olması gereken ile olan arasındaki farkın sebeplerini araştıran ve bunlara yönelik önlem alan bir sistem olup, kaynakların amaçlar çerçevesinde kullanılmasını teşvik ettiği gibi yolsuz kullanımını da önlemektedir. Denetim ve saydamlık birbirini tamamlayıcı niteliğe sahip olup, birbirlerinin sebep ve sonucu olabilmektedir.

Denetimin olması için öncelikle ölçütlerin saydam bir biçimde varlığı gerekmektedirken saydamlığın da devamlılığını sürdürebilmesi için denetimin olması gerekmektedir. Özellikle merkezi idarelerden uzak olması nedeniyle belediyelerde denetim, kamu kaynaklarının amaçlar doğrultusunda kullanılması sağlayan önemli

bir araçtır. Belediyelerin denetimi, 5393 sayılı Kanun'un 54 üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerde denetimin amacı “*Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.*” şeklinde ifade edilmektedir.

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılmakta ve denetim; iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Hukuka uygunluk denetimi, eylem ve işlemlerin ilgili mevzuata uygunluğunu; malî denetim, gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunu ve malî tabloların onayını; performans denetimi ise, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomiklik, verimlilik ve etkililiğin denetlenmesini ifade etmektedir (Sanal, 2008:123). Belediye Kanunu'na göre iç ve dış denetim 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılacağı ve denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı ifade edilmektedir. Ayrıca belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de belediyelerin tabi olduğu esaslar çerçevesinde denetleneceği ifade edilmektedir.

Denetim 5018 sayılı KMYKK'da iç ve dış denetim olarak düzenlenmiştir. Kanunda iç denetim; “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*” şeklinde ifade edilmektedir. İç denetim iç denetçiler tarafından yapılmakta olup, iç denetim bağımsız ve objektif bir danışmanlık faaliyetidir. Bir

başka ifade ile iç denetimde yönetime bilgi verme, değerlendirmelerde ve önerilerde bulunma söz konusu olup, yönetimin etkinliği iç denetçiyi ilgilendirmemekte sadece iç denetim sürecinin başarısı ilgilendirmektedir (Organ, 2008:12).

Dış denetim ise 68 inci maddede düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, *“genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.”* şeklinde belirtilmiştir.

Dış denetim uluslararası genel kabul görmüş standartlar dikkate alınarak yapılmaktadır. Buna göre 68 inci maddede dış denetimin; *“kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti”* ve *“kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi”* suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin mali yapısına ilişkin bir diğer denetim mekanizması ise belediye meclisi tarafından oluşturulan denetim komisyonunun denetimidir. 5393 sayılı Kanun’da 25 inci madde denetim komisyonuna ilişkindir. Buna göre; *“İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.”* hükmü ile denetim komisyonunun amacına ve kuruluşuna ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Denetim komisyonu belediye birimlerinden ve bağlı kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir ve çalışmasını 45 günde tamamlayarak raporunu mart

ayı sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Eğer ortaya suç teşkil eden bir durum çıkmış ise meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulabilir.

Belediyelerin mali yapısına ilişkin iç denetim, dış denetim ve denetim komisyonu olmak üzere birden fazla denetim mekanizması bulunmaktadır. Belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri ise hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetime tabidir. Bu hükme göre merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki vesayet denetiminden bahsetmek mümkündür. Belediyelerde belediye meclisinin denetim komisyonu ile denetimi dışında faaliyet raporu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru yolu ile de denetim yetkisini gerçekleştirebilme imkanı bulunmaktadır. Özellikle faaliyet raporu değerlendirmesinde bir önceki yıl faaliyet raporu meclis üye tam sayısının $\frac{3}{4}$ 'ü tarafından yeterli görülmediğinde başkanlığın düşme ihtimali bulunmaktadır.

2.3.9. Belediyelerde Katılımcılık

Katılımcılık, bireylerin siyasal karar alma süreçlerine doğrudan veya temsilen iştirak etmelerini ifade etmekte olup, saydamlık ve hesap verilebilirlik ile de yakından ilintilidir. Katılımcılığın varlığı karar alıcıların daha saydam zeminde karar almalarını sağlayan bir faktördür. Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine çeşitli katılım imkanlarını sunmaktadır. Buna göre, meclis toplantılarına katılım, hemşehri hukuku, stratejik plan süreci, gönüllü katılım, ihtisas komisyonları ve kent konseyleri belediyelere ilişkin katılım mekanizmalarını ifade etmektedir.

Belediye Kanunu 13 üncü maddede, Hemşehri Hukuku başlığı altında “*Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.*” hükmü ile yerel yönetim sınırlarında yaşayanların o idarenin hemşehrisi olduğu vurgulanmakta ve hemşehrilerin katılım ve bilgilenme imkanlarından yararlanabileceği ifade edilmektedir.

Aynı maddede belediyeye, hemşehriler arasındaki sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda görev verilmekte ve bu görevi yerine getirirken üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını da teşvik etmesi beklenmektedir. Ayrıca hemşehrilerin de belediyenin kanunlara dayalı kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymak zorunda ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü olduğu vurgulanmaktadır. Buna göre yerel yönetim birimi sınırlarında ikamet edenlerin karar alma süreçlerine katılması ve bilgi elde etme imkanı söz konusuysa, belediyeye olan mali yükümlülüklerini de yerine getirmeleri beklenmektedir.

Halkın katılımına imkan sağlayan bir diğer düzenleme ise belediye meclisi toplantılarının halka açık olmasıdır. Bu bağlamda 20 inci maddeye göre meclis toplantısının yeri ve zamanının genel geçer yöntemlerle belediye halkına duyurulacağı ve meclis toplantılarının açık olduğu görülmektedir. Toplantıların gündeminin de halka duyurulması söz konusu olup, bu durum 21 inci maddede *“her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur”* hükmü ile ifade edilmektedir. Ayrıca kesinleşen meclis kararlarının halka en geç 7 gün içinde duyurulması da gerekmektedir.

İhtisas komisyonlarına ilişkin düzenlemeyi içeren 24 üncü maddede ise *“Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.”* hükmü ile katılımcılık işlenmektedir. Söz konusu düzenlemede yerel katılımcılığa ilişkin en küçük yerel birimi temsil eden mahalle muhtarlarından ildeki diğer kamu idarelerine kadar geniş çaplı bir yelpazenin olması ve önemli görülmesi alınan kararların etkin olmasında önemli bir rol alabilecektir.

Katılıma vurgu yapan bir diğer düzenleme de stratejik planlamaya ilişkindir. 5018 sayılı KMYKK'nın stratejik planların katılımcı yöntemlerle hazırlanması

gerektiğine ilişkin hükmüne paralel olarak 5393 sayılı Kanun'un 41 inci maddesinde de stratejik planın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı ifade edilmektedir. Aynı maddede stratejik planların bütçelere temel oluşturmasına vurgu yapılmakta olup, bu da aslında yerel yönetim bütçesinin de doğrudan olmasa da katılımcı usullerle hazırlanmasını sağlamaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 77 inci maddesinde de belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığı altında bir diğer katılımcılık uygulaması yer almaktadır. Buna göre *“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”* hükmü ile daha çok sosyal nitelikteki amaçların yerine getirilmesinde katılımcılığın mümkün hale geldiği görülmektedir.

Belediye Kanununda en önemli katılımcılık düzenlemesi ise düşünsel altyapısı itibariyle kent konseylerine ilişkindir. Kent konseylerinin ortaya çıkmasında 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde meydana gelen değişim ile birlikte geleneksel hiyerarşik yönetim anlayışından yönetenler ile yönetilenlerin etkileşim halinde olduğu, daha esnek, sorumlulukların paylaşıldığı, katılımcılık, saydamlık, hesap verme sorumluluğunun önem kazandığı bir yönetim anlayışına geçiş ile önem kazanan *yönetişim* kavramının etkili olduğu söylenebilir. Söz konusu kavram bünyesinde demokrasi ve katılımı barındıran bir kavramdır.

1992’de Birleşmiş Milletler Yeryüzü Zirvesi’nde sürdürülebilir kalkınmaya yönelik eylemleri ortaya koyan Gündem 21; yerel yönetimlerin öncülüğünde sivil toplumun ve diğer paydaşların birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak kentleri için yerel gündem oluşturmaları kararlaştırılmıştır. Yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmaya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21 (YG-21) dünyada ve Türkiye’de sergilediği özellikleriyle 21. yüzyılın demokratik yerel yönetişim anlayışını ifade etmektedir (MİGM, 2014:34).

Türkiye'nin YG-21 ile tanışması 1996 yılında İstanbul'da düzenlenen BM HABITAT II "İnsan Yerleşimleri Konferansı toplantıları ile olmuş ve HABITAT II, Gündem 21'in etkin bir biçimde hayata geçirilmesinin ön koşulu olarak yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer yerel aktörlerin etkin katılımını vurgulamaktadır (Kerman vd., 2011:18-19). YG-21'in özünde yer alan yönetim anlayışının gelişmesinde dernekler, vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, basın yayın kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum kuruluşları ile belediye arasında yeni bir ilişki biçiminin kurulmasını gerektirmektedir (Kerman vd.,2011:20). Bu bağlamda Türkiye'de YG-21 kapsamında oluşturulan mekanizmaların başında kent konseyleri yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun 76 ıncı maddesinde "*kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır*" hükmü yer almaktadır. Buna göre kent konseylerine dört farklı görevin verildiğini söylemek mümkündür (Kerman vd., 2011:22). Birincisi, kentin yaşanabilir hale gelmesi ve kentin yaşam kalitesini artırmak amacıyla hemşehrilerin kentin hak ve hukukunu koruması; ikincisi, hemşehriler arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı geliştirici bir fonksiyona sahip olması; üçüncüsü, sürdürülebilir kalkınmaya yönelik hemşehriler arasında bilinç oluşturulması ve dördüncüsü ise yerel düzeyde hesap verme, hesap sorma, katılımcılık ve yönetişimin gerçekleştirilmesidir.

Kent konseyi; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır. Kent konseyleri ile hedeflenen kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek tüm kenti kucaklayan bir ortak akıl oluşturulmasını sağlamaktır (Görmez ve Altınışık, 2011:40).

Kent konseyleri halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaları geliştiren ve halkın kendi sorunlarına sahip çıkmasını özendiren, yönetişim eksenli

katılımcı demokrasiyi esas alan ve sivil toplumu önceleyen bir oluşumdur (Kuluçlu, 2011:185). Kent konseylerinin belediyenin karar alma süreçlerindeki etkisi bakımından kanunda kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceği ifade edilmektedir. Ayrıca belediyelerin kent konseyi faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı ifade edilmektedir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları ise İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenmiştir. Bu bağlamda Kent Konseyleri Yönetmeliği 2006 yılında 26313 sayılı resmi gazete ile çıkarılmıştır.

3. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE MALİ SAYDAMLIK

Bu bölümde öncelikle mali saydamlığa ilişkin ampirik literatür sonrasında ise 16 büyükşehir belediyesine ilişkin yapılan araştırmanın metodolojisine ve bulgularına yer verilmektedir.

3.1. Mali Saydamlığa İlişkin Ampirik Literatür

Mali saydamlığın akademik boyutta bir çalışma alanı olması özellikle IMF’in mali saydamlığa ilişkin yayınladığı tüzük ile birlikte önem kazanmıştır. Tüzüğe bağlı olarak geliştirilen IMF-ROSC’s ile çeşitli ülkelere ilişkin mali saydamlık bilgisi ortaya koyulmuş olup, bu verilere dayalı çalışmalar yapılmıştır. Özellikle 1990’lı yıllarda ortaya çıkan Meksika (1994) ve Asya (1997) krizlerinin de etkisiyle kamu kesimi açısından mali saydamlık önem kazanmıştır.

Mali saydamlığa ilişkin uygulamalı literatür incelendiğinde genelde çalışmaların ülkeler düzeyinde olduğu ancak son yıllarda yerelleşmenin de etkisiyle yerel düzeyde de çalışmaların gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda ampirik çalışmaları, ülkeler düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde yapılan çalışmalar olarak incelemek mümkündür.

3.1.1. Ülkeler Düzeyindeki Ampirik Çalışmalar

Ülkeler düzeyinde mali saydamlığı inceleyen başlıca ampirik çalışmalar kronolojik olarak aşağıda özetlenmektedir.

Alesina vd. (1996)’in çalışmasında bütçe kurumları ile mali performans arasındaki ilişki 20 Latin Amerika ülkesi ve Karayipler için incelenmiştir. Çalışmada bütçe kurumları; yasal kurallar, sürece ilişkin kurallar ve bütçe saydamlığına ilişkin kurallar olarak tanımlanmıştır. Çalışmanın temel varsayımı, bir mali saydamlık göstergesi olarak bütçe saydamlığının kamu açıklarını azaltacağı ve sonuçta mali disipline olumlu katkı sağlayacağıdır. Araştırmada, her ülkedeki bütçe yöneticilerine iki anket gönderilmiştir. Anketlerde belirlenen 10 kritere verilen yanıtlar puanlanmış ve söz konusu kriterlerin 1980-1992 yılları arasındaki gelişimi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Söz konusu yıl aralığının ortalaması alınarak regresyon analizi

gerçekleştirilmiştir. Bulgulara göre, mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif ve anlamlı bir ilişki elde edilmiştir. Bir başka ifade ile bütçe saydamlığının kamu açıklarını azalttığı sonucuna varılarak temel varsayım doğrulanmıştır.

Alt vd. (2002) mali saydamlık ile kamu büyüklüğü ve vali popülerliği (valiye olan kamusal destek veya halk desteği) arasındaki ilişkiyi ABD'nin 49 eyaleti için 1986-1995 yıllarına ait veriye bağlı olarak regresyon analizi ile araştırmıştır. Araştırma temel olarak Ferejohn (1999)'un çalışmasına dayanmaktadır. Buna göre saydamlık, halkın yöneticilere olan güvenini arttırmakta ve yöneticilere daha fazla kamu kaynağı kullanması noktasında halkın desteğini bir başka ifade ile daha fazla vergi ödeme isteğini ortaya çıkarmaktadır. Bu da kamunun büyümesine yol açmaktadır. Çalışmada mali saydamlık endeksi bütçe bilgisine dayalı 9 standarttan elde edilirken, kamu büyüklüğü ise toplam kamu harcamaları ve kamu gelirleri verisinden elde edilmiştir. Bulgulara göre, diğer değişkenler sabitken, mali saydamlık hem yöneticilere olan güveni hem de devletin büyüklüğünü arttırmaktadır.

Alt ve Lassen (2003) çalışmasında 1999 yılı itibariyle OECD'nin üyesi olan ülkelerin bütçe yöneticilerine yapmış olduğu anketten elde edilen 12 değişken ile mali saydamlık endeksi oluşturmuştur. Çalışmada; mali saydamlığın kamu borcu ve kamu harcamaları üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Bu kapsamda ele alınan 19 OECD ülkesi mali saydamlık endeksi değerine göre üç gruba ayrılmıştır. Endeks değeri 3 ve altında olanlar düşük derecede saydam ülkeler, 4 veya 5 olanlar orta derecede saydam ülkeler ve 6 ve daha yüksek olanlar ise yüksek derecede saydam ülkeler olarak sınıflandırılmıştır. Regresyon analizi sonucuna göre; mali saydamlık ile kamu borcu arasında negatif bir ilişki elde edilmiştir. Bir mali performans göstergesi olarak nitelendirildiğinde kamu borcunun azalmasında mali saydamlık düzeyinin artırılması önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Alt vd. (2005) çalışmasında mali saydamlığın politik ve iktisadi belirleyicilerini araştırmıştır. Araştırmada ABD'nin 50 eyaletine ilişkin inceleme yapılırken, yöntem olarak panel veri yöntemi kullanılmıştır. 50 eyaletin bütçe memurlarına gönderilen anketlere verilen yanıtlar karşılaştırılarak 1972-2000 dönemindeki her bir yıl için yıllık skor oluşturulmuştur. Panel veri yöntemi kullanılarak elde edilen bulgulara

göre daha eşit politik rekabet ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusuyken politik kutuplaşma ile mali saydamlık arasında ise negatif yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Politik belirleyicilerin yanısıra mali faktörlerin de mali saydamlıkla ilişkisi incelenmiş ve elde edilen bulgulara göre kamu borcu ile mali saydamlık arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir.

Baldrich (2005) çalışmasında mali saydamlık ile kişi başı milli gelir arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Çalışmada; ülkelerin kurumsal kalite değişkenlerinin toplamı mali saydamlık göstergesi olarak varsayılmıştır. Bu bağlamda mali saydamlık verisi olarak IMF'in mali saydamlık standartlarına ilişkin değerlendirme raporlarını içeren ROSC's temel alınmış ve *mali veri kalitesi*, *bütçe dışı uygulamalar* ve *vergi politikası ve yönetiminde açıklık* başlıkları altındaki üç kategoriden yola çıkarak mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Endeks değeri hesaplanan ve çalışma kapsamına dahil edilen ülke sayısı 45 olup, bunların 17'si geliştirmekte olan, 8'i geçiş, 14'ü yükselen ve 6'sı gelişmiş ülkedir. Kişi başı milli gelir değişkeni olarak 2003 yılına ilişkin veri alınmış ve regresyon analizi yapılmıştır. Elde edilen bulguya göre mali saydamlık ile kişi başı gelir arasında güçlü bir ilişki söz konusu olup, mali saydamlık arttıkça kişi başı gelir de artmaktadır. Kişi başı gelirin artması sonuçta toplumsal refah düzeyinde artışı da beraberinde getirmektedir.

Bellver ve Kaufmann (2005) mali saydamlık ile çeşitli değişkenler arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmada 194 ülkeye ilişkin 2004 yılı mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Mali saydamlık endeksi, bağımsız kuruluşların objektif değerlendirmelerine dayalı verinin yanında algıya dayalı veriden hesaplanmıştır. Mali saydamlık endeksi iki alt endeksten oluşmaktadır. Birincisi ekonomik/kurumsal saydamlık iken, ikincisi ise politik saydamlıktır. Söz konusu alt endekslerin de altında çeşitli kriterler bulunmaktadır. Mali saydamlık endeksi -2,5 ile 2,5 arasında değişmektedir. Ülke sınıflandırmalarına dayalı bulgularda OECD ülkelerinin en yüksek (1,36) mali saydamlık endeksi değerine sahip olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca kişi başı milli gelir ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Bir diğer önemli bulguda ise mali saydamlık endeksi değeri daha yüksek olan ülkelerin küresel piyasalarda daha rekabetçi olduğu görülmektedir. Yolsuzluk

açısından yapılan incelemede ise mali saydamlığın yolsuzluk üzerindeki azaltıcı etkisi anlamlı çıkmıştır. Öte yandan hizmet sunumu ile ilişkisinde ise mali saydamlığın daha iyi hizmet sunumunda da etkili olduğu tespit edilmiştir. Buna göre mali saydamlığı saha yüksek olan ülkelerin daha etkili devlet kurumlarına sahip olduğu ve daha iyi hizmet sunduğu sonucuna varılmıştır.

Hameed (2005) çalışmasında mali saydamlık ile iktisadi değişkenler arasındaki ilişkiyi 57 ülke için incelemiştir. Mali saydamlık verisi olarak IMF'in yayınladığı ROSC's ile endeks oluşturulmuştur. Mali saydamlık endeksinin hesaplanmasında söz konusu raporlarda yer alan *bilginin güvenirliliği, orta vadeli bütçeleme, bütçe uygulamalarına ilişkin raporlama ve mali risk açıklama* bölümlerinden yararlanılmıştır. Çalışmada 1998-2002 yıllarının ortalamasına ait yatay kesit verisi kullanılarak regresyon analizi yapılmıştır. Elde edilen bulgulara göre mali saydamlık düzeyi arttıkça; kredi notu artmakta, mali disiplin iyileşmekte ve yolsuzluk azalmaktadır.

Islam (2006) mali saydamlık göstergesi olarak bilgi akışı ve kurumsal kalite arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Çalışmada mali saydamlığın kurumsal kaliteyi arttıracığı ve daha iyi bir yönetimi sağlayacağı varsayılmaktadır. Araştırma kapsamında 136'sı gelişmekte olan ve 34'ü gelişmiş olmak üzere 170 ülke yer almıştır. Çalışmada; ülke içindeki reel, finans ve kamu sektörüne ve uluslararası alana ilişkin 11 temsili değişken belirlenmiş ve bu değişkenlere ilişkin *verinin yayınlanma süresi* ve bu *veriye ulaşılabilirlik* kriterleri çerçevesinde mali saydamlık endeksi hesaplanmıştır. Regresyon analizi sonuçlarına göre mali saydamlık göstergesi olarak daha fazla bilgi sağlayan ülkelerde yolsuzluğun önlendiği, siyasi ve bürokratik etkinliğin ve hesap verilebilirliğin sağlandığı görülmektedir. Bir başka ifade ile mali saydamlık kurumsal kaliteyi arttırarak daha etkin bir kamu yönetimine imkan tanımaktadır.

Alt ve Lassen (2006) mali saydamlığın kamu borç miktarı üzerindeki etkisini siyasi partileri de modele dahil ederek incelemiştir. Çalışmada oluşturulan modelin kamu açığı ve kamu borç düzeyine ilişkin üç varsayımı bulunmaktadır. Buna göre mali saydamlık; seçim dönemlerinde harcamaların artmasını önleyerek kamu

borcunu azaltmakta, sağ görüşlü siyasi partiler sol görüşlü partilere göre daha fazla harcama yapmakta ve politik kutuplaşma kamu borcunu artırmaktadır. Çalışmada 19 OECD ülkesi üzerinde araştırma yapılmakta olup, mali saydamlık endeksi OECD'nin 1999'da yapmış olduğu anket verilerinden hesaplanmıştır. Regresyon bulgularına göre; mali saydamlığın daha düşük olduğu ülkelerde politik konjonktür hareketleri ortaya çıktığı ve seçim dönemlerinde kamu harcamalarının arttığı görülmektedir. Ayrıca mali saydamlık ile kamu açıkları ve kamu borçlarında azalma sağlanmaktadır.

Jarmuzek (2006) çalışmasında 27 geçiş ülkesinde mali saydamlık ile kamu borç düzeyi arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Mali saydamlık endeksi yazarın da içinde yer aldığı bir başka çalışmadan (Jarmuzek vd., 2006) oluşturulmuştur. Yatay kesit verisi ile en küçük kareler yöntemi uygulanarak model tahmin edilmiştir. Bulgulara göre geçiş ülkeleri için mali saydamlık ile mali performans göstergesi olarak kamu borç düzeyi arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.

Bastida ve Benito (2007) ise mali saydamlık ile çeşitli iktisadi değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Mali saydamlık verisi OECD ve Dünya Bankasının bütçe süreçlerine ilişkin veri tabanından elde edilmiştir. Analize 41 ülke dahil edilmiş olup, yöntem olarak korelasyon analizi tercih edilmiştir. Elde edilen bulgularda mali saydamlık ile yolsuzluk arasında negatif yönlü ve anlamlı bir ilişki olduğu görülmektedir. Buna göre mali saydamlık arttıkça yolsuzluk seviyesi azalmaktadır. Bir diğer bulgu ise iktisadi büyüme üzerine olup, mali saydamlık ile arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki söz konusudur. Çalışmada kamu büyüklüğü ile mali saydamlık ilişkisi ise düşük güvenilirlik düzeyinde negatif yönlüdür. Daha büyük merkezi hükümetlerde mali saydamlık daha düşük olmaktadır.

Benito ve Bastida (2009) çalışmasında mali saydamlık göstergesi olarak bütçe saydamlığı ile mali durum ve siyasi katılım arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Mali saydamlık değişkeni olarak uluslararası standartlara göre bütçeye ilişkin 40 standarttan bütçe saydamlığı endeksi oluşturulmuştur. Araştırma kapsamında 41 ülke bulunmakta olup, yöntem olarak korelasyon analizi seçilmiş ve mali saydamlık ile kamu borcu, kamu bütçe dengesi ve siyasi katılım arasındaki ilişki incelenmektedir. Bulgulara göre; kamu bütçe dengesi ile mali saydamlık arasında pozitif bir ilişki

tespit edilmiş olup, daha fazla bilgi sunan bütçelerin popülist amaç taşıyan bütçe açıklarını azalttığı görülmektedir. Öte yandan mali saydamlık ile siyasi katılım arasında da pozitif bir ilişki tespit edilmiştir. Buna göre; bütçe raporlarının daha saydam olması bireyleri siyasal süreçte oy kullanma yönünde teşvik etmektedir.

Andreula vd. (2009) çalışmasında kurumsal kalite ile mali saydamlık ilişkisini incelemiştir. Mali saydamlık endeksi IMF ROSC'dan faydalanılarak oluşturulmuştur. Çalışmada 82 ülke ele alınmıştır. Mali saydamlık endeksi; bilginin açıklığı ve güvenilirliği ile rol ve sorumluluklar, açık bütçe süreci ve bilginin ulaşılabilirliği şeklinde 4 alt endeksin toplamından oluşmaktadır. Çalışmada mali saydamlık ile kurumsal kalite ilişkisi politik ve makroekonomik kontrol değişkeni ile birlikte en küçük kareler yöntemi ile incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre daha yüksek düzeyde kurumsal kalite veya yönetim daha iyi mali saydamlık ile sonuçlanmaktadır. Bir başka ifade ile mali saydamlık ile kurumsal kalite arasında bir ilişki söz konusu olup, bu ilişki pozitif yönlüdür.

Bilginoğlu ve Maraş (2011) çalışmasında mali saydamlık ile temel ekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi 27 AB ülkesi ve Türkiye olmak üzere 28 ülke için araştırmıştır. Çalışmada mali saydamlık verisi olarak Uluslararası Saydamlık Örgütünün yayınladığı yolsuzluk algılama endeksi kullanılmıştır. Analiz dönemi 2002-2008 dönemi olup, 28 ülke ve 196 gözlemden oluşan panel veri ile sabit etki varsayımı altında tahmin edilmiştir. Buna göre mali saydamlık ile kişi başı milli gelir arasında pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir bulgu elde edilmiştir.

Arbatli ve Escolono (2012) çalışmasında mali saydamlığın kredi derecelendirmeleri üzerinde iki farklı etkide bulunduğunu açıklamaktadır. Bunlar dolaylı etki ve doğrudan etkidir. Buna göre dolaylı etkide saydamlığın mali performansa etkisinin olduğu açıklanmaktadır. Saydam bir sistemde karar alıcıların daha iyi politikaları tercih etmesi beklenmektedir. Bu da özel çıkar ve rant kollama alanının daralmasına ve kamu maliyetinin düşmesine olanak tanımaktadır. Daha iyi iktisadi ve mali sonuçlar kredi derecelendirmesinde hükümlerlik riskinin azalmasını sağlamaktadır. Doğrudan etkide ise mali saydamlık, uygulanacak mali ve finansal politikalara ilişkin belirsizliği ve buna bağlı olarak risk primini azaltmaktadır. Kredi

derecelerinin ülkelerin yatırımları çekmesinde etkili olduğu düşünüldüğünde mali saydamlığın yararlı bir unsur olduğu ifade edilmektedir. Çalışmada mali saydamlığın kredi derecelendirmesi üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi bulunmuştur. Söz konusu etki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı şekilde işlemektedir. Gelişmiş ülkelerde mali saydamlığın dolaylı etkisi anlamlı bulunmuş ve mali saydamlığın daha iyi mali sonuçları ortaya çıkarmaktadığı tespit edilmiştir. Gelişmiş ülkelerde mali saydamlık düzeyindeki artış birincil dengede iyileşmeyi ve borç seviyesinde azalışı sağlamaktadır. Gelişmiş ülkeler için doğrudan etki ise istatistiksel olarak anlamlı değildir. Gelişmekte olan ülkelerde mali saydamlığın dolaylı etkisi anlamlı bulunmamıştır. Bu da mali performans ile zayıf bir ilişkinin ortaya çıkmasında etkili olmaktadır. Mali saydamlığın doğrudan etkisi ise anlamlıdır.

Ülkeler düzeyinde mali saydamlığa ilişkin ampirik çalışmaların kronolojik olarak özet hali Tablo 3.1’ de sunulmaktadır.

Tablo 3.1. Ülkeler Düzeyinde Yapılan Ampirik Çalışmalar

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Alesina, Hausmann, Hommes ve Stain, 1996	20 Latin Amerika Ülkesi ve Karayipler	1980-1992	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif ve anlamlı bir ilişki söz konusudur.
Alt, Lassen ve Skilling, 2002	49 ABD Eyaleti	1986-1995	Regresyon Analizi	Mali saydamlık yöneticilere olan güveni arttırmaktadır. Mali saydamlık ile kamu büyüklüğü arasında aynı yönlü bir ilişki söz konusudur.
Alt ve Lassen, 2003	19 OECD Üyesi Ülke	1990-1999	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kamu borç düzeyi arasında negatif yönlü ve anlamlı bir ilişki söz konusudur.
Islam, 2006	170 ülke	Yazarın 2002’deki araştırmasında çeşitli yıllara ilişkin tahmini	Regresyon Analizi	Mali saydamlık kurumsal kaliteyi arttırmaktadır.

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Baldrich, 2005	45 Ülke	2003	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kişi başı milli gelir arasında pozitif yönlü ve güçlü bir ilişki söz konusudur.
Bellver ve Kaufmann, 2005	194 Ülke	2004	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kişi başı milli gelir arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Mali saydamlığın küresel piyasalarda ülkeleri daha rekabetçi kıldığına varılmıştır. Mali saydamlığın yolsuzluk üzerinde azaltıcı etkisi istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Mali saydamlığın ülke kurumlarının daha etkin çalışmasına katkısı bulunmaktadır.
Hameed, 2005	57 Ülke	Çeşitli yıllara ilişkin yayınlanan ROSC's verisinden endeks oluşturulmuştur.	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kredi notu arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Mali saydamlık ile mali disiplin arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Mali saydamlık ile yolsuzluklar arasında negatif yönlü bir ilişki söz konusudur.
Alt, Lassen ve Rose, 2005	50 ABD Eyaleti	1972-2000	Panel Veri- Sabit Etki Modeli Analizi	Mali saydamlık, politik rekabeti daha eşit kılmaktadır. Mali saydamlık ile kamu borç düzeyi arasında negatif bir ilişki söz konusudur.
Alt ve Lassen, 2006	19 OECD Üyesi Ülke	1999	Regresyon Analizi	Mali saydamlık kamu açıklarında ve borçlarında azalışı sağlamaktadır. Mali saydamlığın düşük olduğu ülkelerde politik konjonktür hareketleri ortaya çıkmakta ve seçim dönemlerinde harcamalar artmaktadır.

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Jarmuzek, 2006	27 Geçiş Ülkesi	1995-2004	Yatay Kesit Veri En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile ekonomik performans (borç) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.
Bastida ve Benito, 2007	41 Ülke	2003	Korelasyon Analizi	Mali saydamlık ile yolsuzluk arasında negatif yönlü bir ilişki söz konusudur. Mali saydamlık ile iktisadi gelişme arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Mali saydamlık ile devletin büyüklüğü arasında düşük güvenilirlik düzeyinde negatif yönlü bir ilişki söz konusudur.
Benito ve Bastida, 2009	41 ülke	2003	Korelasyon Analizi	Bütçe saydamlığı ile mali performans arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Bütçe saydamlığı ile siyasi katılım arasında pozitif bir ilişki söz konusudur.
Andreula, Chong ve Guillen, 2009	82 Ülke	2000-2008 yıllarına ilişkin ROSC's verisinden endeks oluşturulmuştur.	En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile kurumsal kalite arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur.
Bilginoglu ve Maraş, 2011	27 AB Ülkesi ve Türkiye	2002-2008	Panel Veri Analizi Sabit Etki Modeli	Mali saydamlık ile kişi başı GSYİH arasında pozitif yönlü istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur.
Arbatli ve Escolono, 2012	21 Gelişmiş ve 35 Gelişmekte olan ülke	2010	Görünüşte İlgisiz Regresyonlar Modeli En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile kredi derecelendirmesi arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde mali saydamlığın borç düzeyinde azalışı sağladığına ulaşılmıştır.

3.1.2. Yerel Düzeydeki Ampirik Çalışmalar

Yerel düzeyde mali saydamlığa ilişkin çalışmaların kısıtlı olduğu görülmektedir. Bunun iki nedeni bulunmaktadır (Guillamon vd., 2011:392). Birincisi, mali saydamlığın kompleks olması nedeniyle ölçümünün zor olması ve bunun yerel düzeyde daha da zor olmasıdır. İkincisi ise güvenilir bilgiye ulaşmanın zor olmasıdır. Buna göre literatürde yerel yönetimlerde mali saydamlığa ilişkin yapılmış başlıca çalışmalar kronolojik olarak aşağıda özetlenmiştir.

Dowley (2006) çalışmasında 2001-2002 yıllarında 7 ülkede yerel yöneticilere yaptığı anket ile mali saydamlığı incelemiştir. Çalışmada yerel vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını mümkün kılan uygulamalar dikkate alınarak mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Araştırmada mali saydamlık ile sivil toplum, nüfus, seçim sistemi ve ulusal parti etkisi arasındaki ilişkiye bakılmıştır. Elde edilen bulgulara göre sivil toplum göstergeleri (sivil toplum örgütü sayısı, yerel medya sayısı) ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur. Nüfus büyüklüğü ile mali saydamlık arasındaki ilişki de pozitif yönlü istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Merkezi idareye bağımlılık incelendiğinde ise mali saydamlık ile söz konusu bağımlılık arasında anlamlı bir ilişki elde edilememiştir.

Piotrowski ve Van Ryzin (2007) çalışmasında yerel düzeyde vatandaşların saydamlık taleplerini ve bunun belirleyicilerini araştırmıştır. Çalışmada ABD’de *E-Belediye Projesi* kapsamında 2005 yılındaki ankete katılanların değerlendirmeleri dikkate alınmıştır. Anket kapsamında yerel yönetimin mali saydamlığına ilişkin bilgi belgeye dayalı 12 soru ve algısına ilişkin ise 11 soru sorulmuş ve 5’li likert ölçeği kullanılmıştır. Ayrıca katılımcılara son yıllarda yerel yönetimlerde belirlenen 9 belgeden herhangi birini talep edip etmedikleri sorulmuştur. Çalışmada öncelikle faktör analizi yapılarak mali saydamlığın da yer aldığı dört ölçek oluşturulmuştur. Sonrasında ise bağımlı değişkenler olarak söz konusu dört ölçekle bağımsız değişkenler olarak çeşitli demografik (yaş, cinsiyet, eğitim vb.) ve sosyo-politik (siyasi katılım, siyasi görüş, yerel yönetim ile iletişim vb.) değişkenler arasındaki ilişki regresyon analizi ile araştırılmıştır. Elde edilen bulgulara göre; yaşlı bireylerin

gençlere göre daha fazla mali saydamlık talebi olduğu, yönetime ulaşılabilirlik arttıkça mali saydamlık talebinin azaldığı, yüksek gelirli bireylerin daha fazla siyasi katılımının olduğu ve daha fazla mali saydamlık talep ettiği tespit edilmiştir.

Beales ve Thompson (2010) ise çalışmasında ABD'nin Virjinya eyaletindeki 134 yerel yönetim biriminin internet sayfasında mali saydamlığa ilişkin inceleme yapmıştır. Araştırmada, her bir idarenin mali saydamlık performansı 16 kriter çerçevesinde 100 puan üzerinden ölçülmüştür. Belirlenen kriterler 4 grupta ve farklı puan ağırlığı ile oluşturulmuştur. Bütçe belgelerine ilişkin 7 kriter belirlenmiş ve bu gruptan elde edilecek maksimum puan 100 üzerinden 36 olarak belirlenmiştir. Diğer gruplarda ise; kapsam grubunda 4 kriter ve 25 puan, harcama bilgisine ilişkin 4 kriter ve 25 puan ve son grup olan sözleşme bilgisi grubunda ise 4 kriter 14 puan olarak belirlenmiştir. Belirlenen grup ve kriterlere dayalı incelenen internet sayfalarından elde edilen veriye göre idareler en yüksek puandan en düşük puana doğru sıralanmıştır.

Jorge vd. (2011) uluslararası bir karşılaştırma yaparak İtalya'daki 49 belediye ve Portekiz'deki 45 belediyede mali saydamlık ve bunun sosyo-demografik, ekonomik ve politik belirleyicilerini temsil modelleri (agency models) ile incelemiştir. Çalışmada mali saydamlık verisi olarak idarelerin internet sayfaları incelenmiş ve mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Endeksin elde edilmesinde bütçe ve mali bilginin açıklığı ve ulaşılabilirliği dikkate alınmıştır. Bağımlı değişken mali saydamlık endeksi iken bağımsız değişkenler ise nüfus, mali bağımsızlık, nüfusun ortalama yaşı, ev sahibi olan nüfus, nüfusun üniversite mezunu oranı, siyasi katılım oranı, siyasi görüş ve siyasi rekabettir. Regresyon analizi bulgularında nüfus ile mali saydamlık arasındaki ilişki pozitif yönlü ve anlamlı iken, siyasi katılım mali saydamlık ilişkisi de anlamlı çıkmış ancak ilişki beklenenin aksine negatif yönlü olarak tespit edilmiştir.

Alegre vd. (2011) çalışmasında Galiçya'daki 33 belediye üzerinde IMF mali saydamlık standartlarına dayanarak oluşturdukları anket ile bütçe saydamlığının belirleyicilerini araştırmıştır. Likert tipi ölçeğe dayalı 15 sorudan oluşan bir anket ön mali kontrol yapan ve/veya muhasebe bölümünde bulunana memurlara

uygulanmıştır. Anketin kapsamında açık bütçe sürecine ilişkin 5, bilginin kamusal ulaşılabilirliğine ilişkin 5 ve bilginin güvenilirliğine ilişkin 5 soru bulunmaktadır. İdarelere ilişkin mali saydamlık endeksi verilen yanıtların skorlarının toplamından elde edilmiştir. 15 sorunun tamamında genel mali saydamlık endeksi ve her bölüme ilişkin ise PTI_1 , PTI_2 ve PTI_3 şeklinde kısmi mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Mali saydamlık ile sosyo ekonomik (nüfus büyüklüğü, işsizlik oranı), mali (kişi başı mali denge, harcamanın yerel gelir düzeyi içindeki payı, kişi başı borç, vergi yükü) ve politik (siyasi katılım, yönetimin siyasi ideolojisi, koalisyon yönetimleri, etkin siyasi parti sayısı) değişkenler arasındaki ilişkiye yönelik genel ve kısmi olarak iki ekonometrik model kurulmuş ve en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilmiştir. Genel mali saydamlık endeksi kullanıldığında tahmin sonuçlarında %5 anlamlılık düzeyinde mali saydamlık ile işsizlik oranı (U), bütçe dengesi (BAL), sol görüşlü siyasi parti (LEFT), koalisyon yönetimi (COAL), etkin siyasi parti sayısı (ENPP) ile ve %10 düzeyinde ise yerel harcamaların yerel gelir düzeyi içindeki payı (E) arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur. ENPP, LEFT ve BAL değişkenlerinin katsayısı pozitif iken; U, E ve COAL değişkenlerinin katsayıları negatiftir. Kısmi mali saydamlık endekslerine göre tahmin sonuçları ele alındığında ise nüfus ile PTI_2 arasında pozitif yönlü, siyasi katılım ile PTI_1 arasında pozitif yönlü ilişki istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur.

Guillamon vd. (2011) çalışmasında İspanya'nın 100 büyük belediyesinde mali saydamlık üzerinde etkili olan politik ve sosyo-ekonomik faktörleri incelemiştir. Mali saydamlık verisi 2008 yılında saydamlık örgütünün yaptığı anketlerden elde edilmiştir. Anket mali saydamlığı beş alanda ölçmektedir. Bunlar; kurumsal bilgi, vatandaş ve toplumla ilişkiler, iktisadi ve mali saydamlık, hizmet sunum sözleşmelerine ilişkin bilgi ve yerel gelişimdir. Çalışmada, regresyon modeli en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre; kişi başı vergi ve kişi başı transfer ve nüfus ile mali saydamlık arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Ayrıca belediye yönetiminde sol ideolojiye sahip partilerin sağ ideolojiye sahip olanlara göre mali açıdan daha saydam olduğu tespit edilmiştir.

Bronic vd. (2012) 2010 yılında Hırvatistan’da 33 ilde bütçe bilgisinin kalitesi ve bütçe sürecinin açıklığına ilişkin anket yöntemi ile bütçe saydamlığı araştırması yapmıştır. Anketin 37 sorusu bütçe bilgisinin kalitesi ile ilgiliyken 15 sorusu ise bütçe sürecinin açıklığıyla ilgilidir. Çalışmada soruların oluşturulmasında genel olarak IBP’nin açık bütçe araştırmasından yararlanılmıştır. Ayrıca idarelerin internet sayfalarında 5 temel bütçe dokümanının güncel olarak var olup olmadığı da araştırılmıştır. Araştırma sonucunda her bir idareye ilişkin bütçe saydamlık verisi oluşturulmuş ve performanslarına göre değerlendirilmiştir.

Sol (2013) ise çalışmasında İspanya’da yerel yönetimlerde mali saydamlığın ekonomik, sosyal ve kurumsal belirleyicilerini araştırmıştır. Çalışmada mali saydamlık verisi Guillamon vd. (2011) yaptığı gibi Saydamlık Örgütü tarafından oluşturulan anketlerden elde edilmiştir. Endeks 2008, 2009 ve 2010 yıllarına ilişkin veriyi içermektedir. Mali saydamlık endeksi genel ve kısmi olarak belirlenmiştir. Kısmi endeksler; kurumsal saydamlık, sosyal saydamlık, alımlarda saydamlık ve sözleşme saydamlığı şeklinde oluşturulmuştur. Mali saydamlığın belirleyicileri olarak sosyodemografik (nüfus, cinsiyet, yaşlı nüfus), mali (borç, bütçe dengesi), kurumsal (siyasi parti ideolojisi, meclis üyelerinin ideolojisi, başkent olma özelliği, siyasi katılım) ve iktisadi yapı (işsizlik oranı, iktisadi faaliyetler, turizm) değişkenleri kullanılmıştır. Çalışmada ampirik olarak iki model söz konusu olup, bunlar en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre; mali saydamlık ile nüfus arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki söz konusudur. Sol ideolojiye sahip partilerin yönettiği belediyelerde mali saydamlığın daha yüksek olduğu, başkent belediyelerinde ve turizm faaliyetlerinin olduğu belediyelerde mali saydamlığın daha düşük olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye açısından yerel yönetimlerde mali saydamlığa yönelik iki çalışmaya rastlanmıştır. Birincisi Gürler Hazman (2005) tarafından ikincisi ise Bilge ve Küçükaycan (2013) tarafından gerçekleştirilmiştir.

Gürler Hazman (2005) çalışmasında İzmir, Antalya ve Eskişehir büyükşehir belediyelerini örneklem olarak seçmiştir. Yöntem olarak gözlem ve mülakat

teknikleri seçilmiştir. Yapılan araştırma neticesinde yerel yönetimlerin mali saydamlık standartlarını tam anlamıyla yerine getiremediği sonucuna varılmıştır.

Bilge ve Küçükaycan (2013) çalışmasında ise Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi ve 16 il özel idaresinin mali saydamlık bağlamında bütçe saydamlığını araştırmıştır. Veri elde etme tekniği olarak anket seçilmiş ve anket, plan ve bütçe komisyonu üyelerine uygulanmıştır. 85 kişiyle gerçekleştirilen anket üzerinden yapılan değerlendirmede, bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olduğu sonucuna ulaşılırken bütçeyle ilgili bilginin kamuoyuyla paylaşımında sorunların olduğu gözlenmiştir. Ayrıca; bütçe saydamlığı açısından büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri arasında fark bulunamamış, büyükşehir belediye meclisi ile büyükşehir il özel idareleri il genel meclisi plan ve bütçe komisyon üyelerinin muhalefet/iktidar partisine üye olmasıyla, bütçe saydamlığı algısı arasında farklılık bulunmuş ve iktidar partisi üyelerinin saydamlık algısı muhalefet üyelerine göre daha yüksek çıkmıştır.

Yerel yönetimlerde mali saydamlığı araştıran ampirik çalışmalara ilişkin özet bilgi Tablo 3.2’de yer almaktadır.

Tablo 3.2. Yerel Düzeyde Yapılan Ampirik Çalışmalar

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Dowley, 2006	7 Ülkede yerel yönetimler	2001-2007	Korelasyon Analizi Logistik Regresyon Analizi	Sivil toplum örgütü sayısı ve yerel medya sayısı ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü ve istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur. Nüfus ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü ancak istatistiksel olarak zayıf bir ilişki söz konusudur.
Piotrowski ve Van Ryzin, 2007	ABD	2005	Faktör Analizi Regresyon Analizi	Yaşlı bireyler gençlere göre daha fazla saydamlık talebinde bulunur. Hükümete ulaşım düzeyi algısı arttıkça saydamlık talebi azalmaktadır. Yüksek gelirli bireylerin daha fazla siyasi katılımının olduğu ve daha fazla saydamlık talep ettiği görülmektedir.

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Beales ve Thompson, 2010	ABD- Virjinya Eyaltindeki 134 Yerel Yönetim	2010	Skorlama	Yerel yönetimler elde ettiği skollara göre sıralanmıştır.
Jorge, Pattaro, Lourenço ve Moura e Sa, 2011	İtalya'da 49 belediye ve Portekiz'de 45 belediye	2010	Regresyon Analizi	Nüfus ile mali saydamlık arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki söz konusudur. Siyasi katılım ile mali saydamlık arasında negatif ve istatistiksel olarak anlamlı ancak beklenin aksine bir ilişki söz konusudur.
Alegre, Penas, Santias ve Boubeta, 2011	Galiçya Bölgesindeki 33 Belediye	2009	En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile; işsizlik oranı arasında negatif yönlü, bütçe dengesi arasında pozitif yönlü, sol görüşlü siyasi parti arasında pozitif yönlü, koalisyon yönetimi arasında negatif yönlü, etkin siyasi parti sayısı arasında pozitif yönlü, yerel harcamaların yerel gelir düzeyi içindeki payı arasında negatif yönlü istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki söz konusudur. Kısmi saydamlık endeksi ele alındığında ise; PTI ₂ ile nüfus arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki ve PTI ₁ ile siyasi katılım arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki söz konusudur.
Guillamon, Bastida ve Benito, 2011	İspanya'nın 100 belediyesi	2008	Regresyon Analizi En Küçük Kareler Yöntemi	Kişi başı vergi ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Kişi başı transfer ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Nüfus ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Sol ideolojiye sahip belediye yönetimlerinin daha saydam olduğu sonucuna varılmıştır.
Bronic, Ott ve Urban, 2012	Hırvatistan 33 İli	2010	Skorlama ve Endeksleme	İdareler elde ettikleri mali saydamlık endeksine göre performans sıralamasına tabi tutulmuştur.

Yazar/Tarih	Örneklem	Veri Dönemi	Yöntem	Bulgular
Sol, 2013	İspanya	2008- 2009-2010	En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile nüfus arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki söz konusudur. Sol ideolojiye sahip partilerin yönettiği belediyelerde mali saydamlık daha yüksek bulunmuştur. Başkent olan belediyelerde mali saydamlık daha düşüktür. Turizm faaliyetlerinin olduğu belediyelerde mali saydamlık daha düşüktür.
Gürler Hazman, 2005	Türkiye’de 3 Büyükşehir Belediyesi	2004	Gözlem, mülakat	Yerel yönetimlerin mali saydamlık standartlarını tam olarak sağlayamadıkları sonucuna varılmıştır.
Bilge ve Küçükaycan, 2013	Türkiye’de 16 Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi	2013	Temel Tanımlayıcı İstatistikler T testi	Bütçe saydamlığı açısından büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri arasında fark bulunamamıştır. Büyükşehir Belediye Meclisi ile Büyükşehir İl Özel İdareleri İl Genel Meclisi Plan ve Bütçe Komisyon üyelerinin muhalefet/iktidar partisine üye olmasıyla, bütçe saydamlığı algısı arasında farklılık bulunmuş ve iktidar partisi üyelerinin saydamlığı muhalefet üyelerine göre daha yüksektir.

3.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık

Bu kısımda Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlık düzeyini ölçmeye yönelik yapılan araştırmanın metodolojisine ve bulgularına yer verilmektedir.

3.2.1. Araştırmanın Metodolojisi

Bu başlık altında araştırmanın gerekçesi, amacı, kapsamı, kısıtları ve yöntemine yer verilmektedir.

3.2.1.1. Araştırmanın Gerekçesi

Dünyada kamu yönetiminde yaşanan dönüşümden Türkiye de etkilenmiş ve 2000'li yılların ortalarında bu yönde çeşitli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Mali konularda en önemli düzenleme olan 5018 sayılı KMYKK'da kaynakların yerinden yönetiminin kaynak dağılımında etkinliği sağlayacağı yönündeki vurgu yerel yönetimlere verilen önemi ortaya koymaktadır. Ancak bunun yanında kaynakların kullanım esasları olarak mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna önem verildiği de açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda yerleşmenin amacına ulaşmasında en önemli unsurlardan birisi mali saydamlık olarak değerlendirilebilir.

Çalışmanın başlıca üç gerekçesi olup, bunların başında yerleşmenin kamu yönetiminde kazandığı önem ile yerel yönetimlerin ön plana çıkması gelmektedir. Söz konusu idarelerde kaynak yönetiminde önemli bir aşama kaydedilmiştir. Yerel yönetimler içerisinde diğerlerine göre belediyelerin ve bunlar arasında da büyükşehir belediyelerinin önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür. Kazanılan bu önem çerçevesinde söz konusu idarelerde mali saydamlığın önemli bir yönetim ilkesi kabul edilmesi gerekmektedir.

Çalışmanın ikinci gerekçesi, yerel yönetimlerin de bir kamu yönetimi birimi olması ve kamu yönetiminde var olan asil vekil ilişkisi nedeniyle ortaya çıkma ihtimali bulunan keyfilikten kaynaklanan mali saydamlık sorunu ve yolsuzluk vakalarıdır. Prud'homme (1995:211), yerel yönetimlerde yolsuzluğun ulusal boyuta göre daha fazla olduğunu ve bunun gerekçesinin yerel yöneticilerin yerel düzeydeki baskı ve çıkar gruplarının taleplerini karşılama çabası olduğunu, ayrıca yerel yöneticilerin ulusal düzeydeki yöneticilere göre daha keyfi hareket edebileceğini ifade etmektedir. Tanzi (1995:301) ise özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel düzeyde yolsuzluğun ulusal düzeye göre daha yaygın olduğunu ifade etmektedir. Bunun gerekçesini ise yerel düzeydeki yöneticiler ile vatandaşların komşuluk ilişkisine bir başka ifade ile birbirlerini tanımalarına bağlamaktadır. Treisman (2000:2)'da daha fazla yerleşmeye önem veren ülkelerde algılanan yolsuzluğun daha yüksek olduğunu ve bu ülkelerde kamu hizmetlerinin sunum etkinliğinin düşük olduğundan bahsetmektedir. Shick (2003: 96) ise yerel yönetimlerde seçmenlerin

katılımının daha az gerçekleştiğini, kamu faaliyetlerinin daha kapalı olduğunu ve yolsuzluk riskinin daha yüksek olduğunu ifade etmektedir.

Üçüncü gerekçesi ise literatürde yerel yönetimler düzeyinde mali saydamlığı araştıran çalışmaların oldukça sınırlı düzeyde olmasıdır. Ulusal düzeyde birçok ampirik çalışma bulunmaktayken yerel yönetimlerin homojen olmaması, farklı uygulamalara tabi olması ve söz konusu idarelerde veri oluşturmanın önündeki engeller nedeniyle yerel yönetimler düzeyindeki ampirik çalışmaların azlığı dikkat çekmektedir. Türkiye’de de bu yönde bir kısırlık söz konusu olup, yerel yönetimlere ilişkin mali saydamlığın ölçülebilirliği açısından veri/endeks oluşturan herhangi bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Bu bağlamda araştırma ile özellikle yerel yönetimlerin günümüzde kazandığı önem nedeniyle bu alana yönelik çalışmaların artması beklenmektedir.

3.2.1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın temel varsayımı, 2000’li yılların ortasında başlayan yasal düzenlemeleri takiben büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığın istenilen düzeyde; yüksek seviyelerde gerçekleşiyor olmasıdır. Bu bağlamda araştırmanın amacı Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığın çeşitli boyutları ile araştırılarak mali saydamlık endeksinin oluşturulması ve mali saydamlık düzeyinin ölçülerek kendi aralarında karşılaştırılmasıdır. Bu amaca bağlı olarak büyükşehir belediyeleri özelinde ve yerel yönetimler genelinde mali saydamlığın öneminin ampirik açıdan araştırılması amaçlanmıştır.

Ülke nüfusunun yaklaşık %75’inin büyükşehir belediyelerinde yaşaması, söz konusu idarelerin yönetiminde saydamlığı önemli kılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri diğerlerine göre daha fazla kaynağı yönetmektedir. Bu bağlamda ülke ekonomisi açısından kaynakların etkin kullanılması gerekmekte olup, bu alanda yapılan araştırmaların artması söz konusu idareler açısından yönetim kabiliyetlerini daha da geliştirmelerine yönelik bir tetikleyici unsur olacaktır. Söz konusu araştırma ile kısa vadede büyükşehir belediyelerinin mali saydamlığına yönelik ilginin artması uzun vadede ise tüm yerel yönetimlerin mali saydamlığını araştıran bir sisteme öncülük etmesi amaçlanmaktadır. Buna paralel olarak, merkezi yönetim

kuruluşlarının da bu süreçten etkilenecek mali saydamlığın hem vatandaş hem de yöneticiler nazarında önemli bir unsur olması yönünde adımlar atması beklenmektedir.

3.2.1.3. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmada örneklem olarak Türkiye’deki 16 büyükşehir belediyesi seçilmiştir. Araştırma kapsamında yer alan büyükşehir belediyeleri Tablo 3.3’de listelenmektedir.

Tablo 3.3: Araştırma Kapsamında Yer Alan Büyükşehir Belediyeleri

Sayı	Büyükşehir Belediyesi
1	Adana
2	Ankara
3	Antalya
4	Bursa
5	Diyarbakır
6	Erzurum
7	Eskişehir
8	Gaziantep
9	İstanbul
10	İzmir
11	Kayseri
12	Kocaeli
13	Konya
14	Mersin
15	Sakarya
16	Samsun

2012 yılında 6360 sayılı yasa ile düzenleme yapılarak 2014 yerel yönetim seçimlerinden itibaren uygulanmak üzere büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Araştırmaya düzenlemenin yürürlüğe girmesinden daha önce başlanması nedeniyle söz konusu büyükşehir belediyeleri kapsama dahil edilmemiştir. Ayrıca yeni büyükşehir belediyelerinde bu geçiş sürecinde personelinin yeni sürece ve mevzuata alışmasının zaman alması gibi bazı yapısal sorunlar ile karşılaşılması kuvvetle muhtemel olup, bu belediyelerin eskiden beri büyükşehir olan

belediyelerle aynı mali saydamlık standartları çerçevesinde değerlendirilmesinin ancak yeterli bir uygulama zamanı geçtikten sonra daha doğru sonuçlar ortaya koyacağı düşünülmektedir.

3.2.1.4. Araştırmanın Kısıtları

Araştırmada çeşitli uluslararası kuruluşların²⁰ önemli gördüğü ve üzerinde hemfikir olunan mali saydamlık standartlarının yanında Türkiye'deki yerel yönetim mevzuatı da dikkate alınarak standartlar geliştirilmiş ve araştırma bu standartlar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

3.2.1.5. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada her bir büyükşehir belediyesi için mali saydamlık endeksinin oluşturulması amaçlanmaktadır. Mali saydamlık endeksinin oluşturulmasında dört farklı alandan yararlanılması planlanmıştır. Bu bağlamda bütçe süreci, mali belgeler, internet sayfası ve bilgi edinme olarak dört alan mali saydamlık endeksinin alt bileşenleri olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmada mali saydamlık endeksine yönelik veri elde etme süreci Tablo 3.4'de sunulmaktadır.

²⁰ IMF-Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü; OECD-Bütçe Saydamlığı En İyi Uygulamalar Tüzüğü; IBP- Açık Bütçe Endeksi.

Tablo 3.4: Araştırmanın Alt Unsurları ve Veri Elde Etme Teknikleri

Araştırma Konusu	Araştırma Kapsamı	Araştırma Yöntemi	Araştırma Sonuçları Tanımı
Açık bütçe süreci	16 büyükşehir belediyesinde bütçe ile ilgili uzman personel	Anket	Açık Bütçe Endeksi
Mali belgeler	16 büyükşehir belediyesine ilişkin 2014 Mali yıl bütçesi, 2014 mali yıl kurumsal mali durum ve beklentiler raporu, 2013 mali yıl faaliyet raporu.	Saydamlık standartları çerçevesinde inceleme.	Belge İçerik Endeksi
İnternet sayfası	16 büyükşehir belediyesinin kurumsal internet adresi	Saydamlık standartları çerçevesinde inceleme	İnternet Sayfası Endeksi
Bilgi edinme	16 büyükşehir belediyesinden bilgi edinme hakkı çerçevesinde bilgi talebi	Alan uygulaması	Bilgi Talebi Endeksi

Takip eden başlıklarda mali saydamlık endeksinin oluşturulma süreci ve yöntemine yer verilmektedir.

3.2.1.5.1. Mali Saydamlık Endeksinin Oluşturulma Süreci

Mali saydamlık endeksi dört farklı alana ilişkin hesaplanan alt ana endeksten elde edilmektedir. Söz konusu alt ana endekslere ilişkin bilgi Tablo 3.5’de verilmektedir.

Tablo 3.5: Mali Saydamlık Endeksinin Yapısı

Endeks No	Endeks Alanı	Endeks Tanımı	Endeks Kodu	Ağırlık
1	Bütçe Süreci	Açık Bütçe Endeksi	ABE	0.25
2	Mali Belgeler	Belge İçerik Endeksi	BİE	0.25
3	İnternet Sayfası	İnternet Sayfası Endeksi	İSE	0.25
4	Bilgi Edinme	Bilgi Talebi Endeksi	BTE	0.25

Tablo 3.5 incelendiğinde mali saydamlık endeksini oluşturan dört alt ana endeksin alanı, kodu ve ağırlığı görülmektedir. Endeksin oluşturulmasında bütçe süreci, mali belgeler, internet sayfası ve bilgi edinme alanları dikkate alınmıştır. Mali saydamlık endeksine yaptıkları katkı bakımından her bir alt ana endeks eşit ağırlıkla (0.25) değerlendirilmektedir. Buna göre; mali saydamlık endeksinin hesaplanmasında 3.1. numaralı formül kullanılmaktadır.

$$MSE = (ABE + BİE + İSE + BTE) / 4 \quad (3.1.)$$

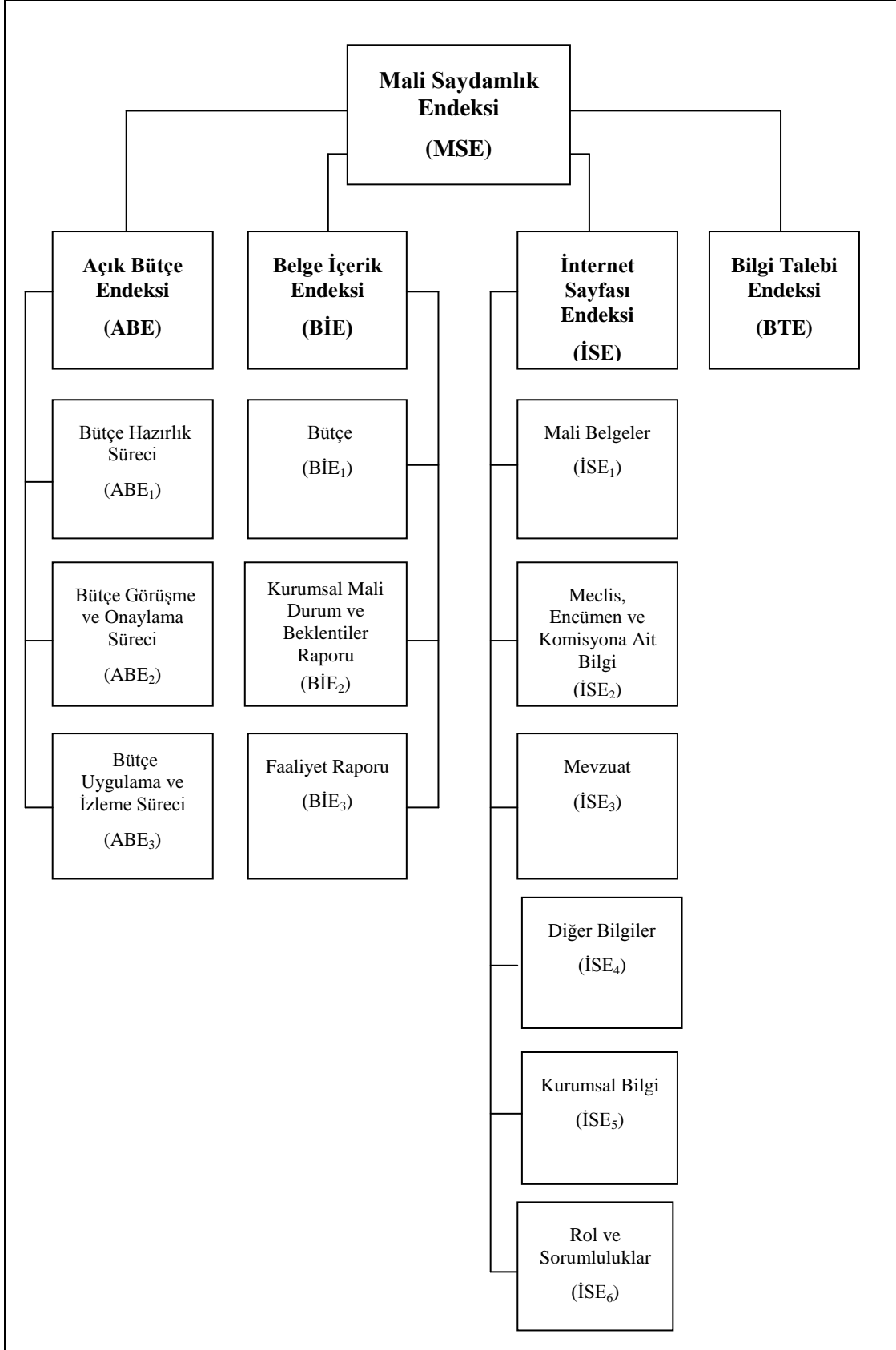
MSE değerleri oluşturulduktan sonra büyükşehir belediyelerinin mali saydamlık düzeyleri Tablo 3.6'daki gibi sınıflandırılmıştır.

Tablo 3.6: Mali Saydamlık Düzeyinin Sınıf Aralığı

Mali Saydamlık Düzeyi	Sınıf Aralığı
Tam	100
Çok yüksek	$80 < MSE < 100$
Yüksek	$60 < MSE \leq 80$
Orta	$40 < MSE \leq 60$
Düşük	$20 < MSE \leq 40$
Çok düşük	$0 < MSE \leq 20$
Yok	0

Tablo 3.6 incelendiğinde; 0'ın saydamlığın olmadığı ve 100'ün tam saydamlığın bulunduğu noktalar olduğu ve söz konusu uç noktalar arasındaki MSE değerlerinin ise çok düşük, düşük, orta, yüksek ve çok yüksek saydamlık düzeyi şeklinde isimlendirildiği görülmektedir.

MSE'nin alt ana endeksleri de kendi içinde farklı alt bileşenlere ayrılmaktadır. Alt ana endekslerinin oluşturulmasında kullanılan verinin elde edilmesinde farklı yöntemler kullanılmıştır. Tablo 3.7 MSE'nin alt ana endekslerini ve bu alt ana endekslerin alt bileşenlerinin nelerden oluştuğunu özet halinde sunmaktadır.

Tablo 3.7: Mali Saydamlık Endeksinin Yapısı ve Bileşenleri

Tablo 3.7 incelendiğinde mali saydamlık endeksinin dört ana alt endeksten elde edildiği görülmektedir. Bunlar; açık bütçe endeksi, belge içerik endeksi, internet sayfası endeksi ve bilgi talebi endeksidir. Söz konusu endekslerin alt bileşenleri itibariyle incelenmesi ve elde edilmesinde kullanılan yöntemler takip eden kısımda alt başlıklar ile incelenmektedir.

3.2.1.5.1.1. Açık Bütçe Endeksi

Açık Bütçe Endeksi (ABE), büyükşehir belediyelerinin her birisinde bütçe ile ilgili personele²¹ uygulanan yüz yüze anket verilerinden elde edilmiştir. Anketlerin uygulanmasından önce ilgili büyükşehir belediyelerinden gerekli izinler alınmış ve ilgili kişiler ile iletişime geçilerek bu kişilerden, görüşme yapabilmek için randevu alınmıştır. Anket; bütçenin hazırlık, görüşme ve onaylama, uygulama ve izleme süreçlerine ilişkin saydamlıkla ilgili sorulardan oluşmaktadır²². Soruların hazırlanmasında gerek mevzuat gerekse de uluslararası kuruluşların yapmış olduğu mali saydamlık araştırmalarından yararlanılmıştır. Sorular somut adımlara yönelik olup, algıya dönük değildir. Ayrıca anket formu incelendiğinde verilen yanıtların doğruluğunu desteklemek üzere katılımcılardan çeşitli somut örnekler talep edilmiştir.

Ankette yer alan sorulara verilen yanıtların niteliğine göre puanlama yapılmaktadır. Buna göre 0 ve 1 şeklinde bir puanlama söz konusudur. Anket kapsamındaki sorulardan endeksin hesaplanmasında kullanılan 28 soru bulunmaktadır. Bu 28 sorunun; 10'u bütçe hazırlık sürecine, 13'ü bütçe görüşme ve onaylama sürecine ve 5'i ise uygulama ve izleme sürecine aittir. Her bir kısma ilişkin elde edilen skor o kısmın fiili skorunu vermektedir. Ayrıca her bir standardın 1 puan alması durumunda o kısım için maksimum skor ortaya çıkmaktadır. İdarenin maksimum skora ulaşması ilgili standartlar çerçevesinde %100 saydam anlamını ifade etmektedir. ABE ve alt bileşenleri itibariyle endeks değerinin hesaplanmasında kullanılan formül şöyledir:

21 Daha önce de ifade edildiği gibi, bütçe süreçleri kapsamında bir diğer araştırmanın farklı sorular ile meclis üyelerine yapılması planlanmış idi. Ancak meclis üyelerinin iletişim adreslerine ulaşım noktasında yaşanan sıkıntılar ve ulaşılanların da 2014 yılında yaşanan gelişmelerden dolayı ankete ilgi göstermemeleri nedeniyle anket tamamlanamamıştır.

22 Bütçe süreci anketi Ek 4'de yer almaktadır.

$$\text{Endeks} = (\text{fiili skor}/\text{maksimum skor}) * 100 \quad (3.2)$$

ABE'nin alt bileşenleri için endeks hesaplanmasında aynı formül kullanılmakla birlikte soru sayıları itibariyle farklılık olması, fiili ve maksimum skor düzeylerinin değişmesine neden olmaktadır. Buna ilişkin açıklayıcı bilgi Tablo 3.8'de yer almaktadır.

Tablo 3.8: ABE ve Alt Bileşenleri Hesaplama Yöntemi

Endeks Adı	Soru Sayısı	Fiili Skor	Maksimum Skor	Endeks Formülü
ABE ₁	10	X	10*1=10	ABE ₁ = (X/10)*100
ABE ₂	13	Y	13*1=13	ABE ₂ = (Y/13)*100
ABE ₃	5	Z	5*1=5	ABE ₃ = (Z/5)*100
ABE				ABE = (ABE₁ + ABE₂ + ABE₃)/3

ABE₁, bütçe hazırlık sürecini ifade etmekte olup, bu kapsamda sorulan sorulara verilen yanıtların niteliğine göre 0 ve 1 ile skorlanması ile oluşturulan fiili skorun maksimum skor olan 10'a bölünmesi ile elde edilen sonucun 100 ile çarpımıyla hesaplanmaktadır. ABE₂, bütçenin büyükşehir belediye meclisinde görüşülmesi ve onaylanması ile ilgili süreci ifade etmekte olup, bu sürece ilişkin oluşturulan 13 soruya verilen yanıtlara göre hesaplanmaktadır. Buna göre herhangi bir idarenin 13 sorudan elde edebileceği maksimum skor her bir soruya olumlu yanıt verilmesi durumunda 13 olmaktadır. İdarelerin fiili skorlarının maksimum skor olan 13'e bölünmesiyle elde edilen sonucun 100 ile çarpımı sonucu söz konusu endeks hesaplanmaktadır. ABE₃ ise son alt bileşeni ifade etmekte olup, bu kapsamda bütçe uygulama ve izleme sürecine ilişkin oluşturulan 5 soruya verilen yanıtlardan hesaplanmaktadır. Burada da diğer alt bileşenlerle aynı yöntemle endeks oluşturulmaktadır. Buna göre; maksimum skor 5 olup, idarenin almış olduğu fiili skorun bu skora bölünmesi ile elde edilen sonucun 100 ile çarpımı ABE₃ endeksini vermektedir. ABE₁, ABE₂ ve ABE₃ alt bileşenlerinin toplamının ortalaması ise ABE endeksini oluşturmaktadır. Alt bileşenlerin ana endeksi oluştururken ağırlıklarının eşit olduğu varsayılmaktadır.

3.2.1.5.1.2. Belge İçerik Endeksi

Belge İçerik Endeksi (BİE), büyükşehir belediyelerinin paylaşması gerektiği mali belgelerin kapsamıyla ilgilidir. Bu bağlamda her bir büyükşehir belediyesinin 2014 mali yıl bütçesi, 2014 mali yılı kurumsal mali durum ve beklentiler raporu ve 2013 mali yılına ilişkin 2014’de yayınlanan faaliyet raporu inceleme kapsamına alınmıştır. Söz konusu belgelere erişim için büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları kullanılmıştır. İnternet sayfaları incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinin beşinde bütçe belgesinin²³, sekizinde kurumsal mali durum ve beklentiler raporunun ve tamamında faaliyet raporunun yayınlandığı sonucuna varılmıştır. Buna göre araştırma kapsamında bazı idareler açısından bazı belgelere erişilememiştir. İnternet sayfalarında ilgili belge bulunmayan idarelerin söz konusu belgeyi yayınlamaması saydamlığın olmadığı şeklinde değerlendirilmiş ve buna göre söz konusu belge kapsamında idarenin elde edeceği endeks değeri 0 olarak varsayılmıştır.

BİE, incelenen her bir belgeyi ifade etmek için tanımlanan alt bileşenlerden elde edilmektedir. Bu kısımda da bir önceki kısımdaki endeksin hesaplanma yöntemi kullanılmaktadır. BİE altındaki her bir belgeye ilişkin farklı yapıda ve sayıda standartlar belirlenmiştir. BİE ve alt bileşenlerinin hesaplanmasında kullanılan hesaplama tekniği (3.2)’deki formül ile aynıdır. Söz konusu hesaplama tekniği $Endeks = (fili\ skor / maksimum\ skor) * 100$ şeklinde ifade edilmektedir.

Endeksin hesaplanmasında fiili skor, idarenin her bir belge incelemesinde standartlar çerçevesinde elde edeceği skorun toplamını ifade etmekten, maksimum skor da her bir standarta ilişkin 1 puan alması durumunda ortaya çıkan skoru göstermektedir. BİE ve alt bileşenlerine ilişkin hesaplama yöntemi Tablo 3.9’da gösterilmektedir.

²³ Bütçeler; bir kurumun en önemli mali belgesi olarak değerlendirildiklerinden her büyükşehir belediyesinin internet sayfasında bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda araştırmada idarenin meclis kararları içerisinde bütçe kararları araştırılmamıştır. Varsayılan; her idarenin internet sayfasında mevzuatta belirtilen yapıda ekleri ile birlikte söz konusu belgeyi yayınlamasıdır.

Tablo 3.9: BİE ve Alt Bileşenleri Hesaplama Yöntemi

Endeks Adı	Standart Sayısı	Fiili Skor	Maksimum Skor	Endeks Formülü
BİE ₁	20	X	20*1=20	BİE ₁ = (X/20)*100
BİE ₂	26	Y	26*1=26	BİE ₂ = (Y/26)*100
BİE ₃	25	Z	25*1=25	BİE ₃ = (Z/25)*100
BİE				BİE= (BİE₁ + BİE₂ + BİE₃)/3

BİE₁, bütçe belgesinin incelenmesiyle elde edilen bir endekstir. İdarelerin bütçelerine ilişkin 20 standart çerçevesinde araştırma yapılmıştır²⁴. Bu kapsamda elde edilecek maksimum skor ise 20'dir. Endeksin hesaplanmasında fiili skorun 20'ye bölünmesiyle elde edilen sonucun 100 ile çarpımı yöntemi kullanılmaktadır. BİE₂, idarelerin ara rapor niteliğinde olan kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarına ilişkin inceleme sonucu elde edilen bir diğer alt bileşene ait endekstir. Bu kapsamda 26 standart oluşturulmuş²⁵ ve büyükşehir belediyelerinin 2014 yılının Temmuz ayında yayınlanan kurumsal mali durum ve beklentiler raporları söz konusu standartlar çerçevesinde incelenmiştir. İncelemede idarenin elde edeceği maksimum skor 26 olup, fiili skorun bu skora bölünmesi ve sonucun 100 ile çarpımı BİE₂ endeksini oluşturmaktadır. BİE₃ ise idarelerin faaliyet raporlarının incelenmesiyle elde edilen diğer alt bileşene ait endeksi ifade etmektedir. Bu bağlamda idarelerin faaliyet raporlarında saydamlık çerçevesinde bulunması gereken 25 standart²⁶ kapsamında büyükşehir belediyelerinin 2013 mali yılı faaliyet raporu incelenmiştir. Söz konusu rapor 2014 yılının Nisan ayında yayınlanmaktadır. Diğer ikisinde olduğu gibi BİE₃ endeks değeri fiili skorun maksimum skor olan 25'e bölünmesi sonucu elde edilen değer 100 ile çarpımı ile hesaplanmaktadır.

Alt bileşenlere ait BİE₁, BİE₂ ve BİE₃ toplamının ortalaması ise ana alt endeks olan BİE'nin değerini vermektedir. Alt bileşenlerin ana endeksi oluşturmadaki ağırlıkları eşit olarak hesaplanmaktadır.

²⁴ BİE₁ ile ilgili oluşturulan standartlar Ek5'de yer almaktadır.

²⁵ BİE₂ ile ilgili oluşturulan standartlar Ek 6'da yer almaktadır.

²⁶ BİE₃ ile ilgili oluşturulan standartlar Ek 7'de yer almaktadır.

3.2.1.5.1.3. İnternet Sayfası Endeksi

İnternet Sayfası Endeksi (İSE), idarelerin kurumsal internet sayfalarında paylaştığı bilgiye dayalı olarak elde edilmektedir. İnternet sayfaları yerel halkın büyükşehir belediyelerine ilişkin iş ve eylemlerin takip edilebilmesi bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda söz konusu iletişim araçlarının içeriğindeki bilginin kapsamı da önem taşıyan bir diğer durumdur. Araştırmada mali saydamlıkla ilişkili olarak büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında²⁷ çeşitli standartlar aranmaktadır. Bu bağlamda farklı bileşenler içinde farklı sayılarda olmak üzere toplamda 46 standart²⁸ oluşturulmuş ve altı farklı zaman diliminde idarelerin internet sayfalarında söz konusu standartlar taranmıştır. Araştırmada, standartların internet sayfasında bulunması durumunda sayfanın bağlantı adresi kopyalanarak dosyalanmıştır.

İSE; İSE₁, İSE₂, İSE₃, İSE₄, İSE₅ ve İSE₆ alt bileşenlerinden elde edilen endeks değerinin her bir bileşen için belirlenmiş olan ağırlıkla çarpımı sonucunda elde edilen değerlerin toplamından oluşmaktadır. Buna göre alt bileşenlerin ağırlıklandırması farklı olup, İSE₁'in ağırlığı "0,30", İSE₂'nin ağırlığı "0,20", İSE₃ ve İSE₄'ün ağırlıkları her birisi için "0.15" ve İSE₅ ile İSE₆'nın her birisi için "0.10" olarak belirlenmiştir. Buna göre İSE'nin hesaplanmasında en yüksek pay mali belgelerin internet sayfasında yayınlanmasıyla ilgili oluşturulan İSE₁'e aittir. Mali saydamlığa ilişkin gerek ulusal gerekse de uluslararası kuruluşların söz konusu belgeleri ön plana çıkardığı görülmektedir. İdarenin mali yapısına ilişkin değerlendirmeler açısından bütçe ve ilgili belgeler önemli görüldüğünden söz konusu bileşene ilişkin katsayı diğer alt bileşenlere göre daha yüksek belirlenmiştir.

İnternet sayfası incelemesinin skor haline getirilmesinde standardın bulunup bulunmamasına göre 0 veya 1 şeklinde değer verilmektedir. Bu kısımda öncekilerden farklı olarak bazı bilgiler için 0 ile 1 skorlarının yanında 0.5 skoru da kullanılmıştır. Bunun kullanılmasındaki gerekçe bazı bilgilerin eksik olarak internet sayfasında bulunmasıdır. Her bir standart için elde edilen skorların toplamı idarenin fiili skorunu

²⁷ İnternet sayfası endeksi EK 9'da sunulan internet sayfası adreslerinin taranması ile elde edilmiştir.

²⁸ İSE ile ilgili oluşturulan standartlar Ek 8'de yer almaktadır.

vermektedir. Alt bileşenlere ait standartların farklı sayıda olması maksimum skorun her bir bileşen açısından farklı düzeyde ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Endekslerin elde edilmesinde ise hesaplama tekniği olarak önceki aşamalarda olduğu gibi $Endeks = (fiili\ skor/maksimum\ skor)*100$ formülü kullanılmaktadır. İSE ve alt bileşenlerine ilişkin endeks hesaplama yöntemi Tablo 3.10'da sunulmaktadır.

Tablo 3.10: İSE ve Alt Bileşenler Hesaplama Yöntemi

Endeks Adı	Standart Sayısı	Fiili Skor	Maksimum Skor	Endeks Formülü
İSE ₁	9	X	9*1=9	İSE ₁ = (X/9)*100
İSE ₂	12	Y	12*1=12	İSE ₂ = (Y/12)*100
İSE ₃	8	Z	8*1=8	İSE ₃ = (Z/8)*100
İSE ₄	7	T	7*1=7	İSE ₄ = (T/7)*100
İSE ₅	5	U	5*1= 5	İSE ₅ = (U/5)*100
İSE ₆	5	V	5*1=5	İSE ₆ = (V/5)*100
İSE				$İSE = İSE_1*0.30 + İSE_2*0.20 + İSE_3*0.15 + İSE_4*0.15 + İSE_5*0.10 + İSE_6*0.10$

İSE₁, mali saydamlığa ilişkin önemli görülen belge ve raporlar ile ilgilidir. İdarenin mali anlamdaki görüntüsü söz konusu belgeler ile ortaya koyulmaktadır. Bu bağlamda belgelere ilişkin dokuz standart oluşturulmuş ve internet sayfasında bu standartlar araştırılmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesinin bu alt bileşenden elde edebileceği maksimum skor 9 olarak ortaya çıkmaktadır.

İSE₂ alt bileşeni büyükşehir belediyesinin karar organı olan meclise ilişkin bilgiyi kapsamaktadır. Meclis, vatandaşların temsilcileri olan ve farklı siyasi partilere mensup olan meclis üyelerinden oluşmaktadır. Meclis kararları vatandaşları yakından ilgilendirmekte olup, saydamlık açısından da ulaşılabilir olması gerekmektedir. Ayrıca mevzuat gereği meclis toplantılarına halkın iştirak edebilmesi bakımından meclis toplantısı gündemi, yeri ve zamanının uygun araçlarla ilanı ve buna ilgililerin ulaşabilmesi de önemli olan bir diğer husus olarak değerlendirilebilir. Belediye meclisinde daha etkin kararlar alabilmek adına ihtisas komisyonları da bulunmakta

olup, kendi alanlarına giren konulara ilişkin öncelikle bu komisyonlarda görüşmeler yapılmakta ve sonrasında mecliste karar alınmaktadır. Bu bağlamda söz konusu komisyonların da kararları ayrıca önem taşımaktadır. Öte yandan belediyelerin bir diğer organı olarak encümünde görüşülen konular ve alınan kararlar da saydamlık açısından duyurulması gereken konular arasındadır. Bu bağlamda İSE₂ alt bileşeni altında, bahsedilen hususlarda standartlar oluşturulmuş ve araştırma yapılmıştır. Buradaki standart sayısı 12 olup, elde edilebilecek olan maksimum skor ise on ikidir.

İSE₃, büyükşehir belediyesine ilişkin mevzuatın idarenin internet sayfasında ulaşılabilirliği ile ilgili standartlardan oluşmaktadır. Söz konusu bilginin var olması idarelerin kanuni yapısının ve iş ve eylemlerinde geçerli olan hukuksal kuralların ilgililerce anlaşılmasında önemli görülmektedir. Bu bağlamda dördü kanun ve dördü yönetmelik olmak üzere önemli görülen sekiz düzenlemenin idarenin internet sayfasında varlığı araştırılmaktadır. Mevzuata ilişkin söz konusu bileşen altında sekiz standart bulunmakta olup, maksimum 8 puan elde edilmesi söz konusudur.

İSE₄, büyükşehir belediyesine ilişkin diğer bilgi başlığı altında çeşitli standartları içerisinde barındırmaktadır. Büyükşehir belediyesine ait ihale duyurusu ve sonuçları, mali istatistik yayınlama, dilek ve şikayet birimi ve bilgi edinme birimi, hizmet standartları ve bağlı kuruluş ve şirket/iştiraklere ilişkin bilginin varlığını araştıran standartlar bu kapsamda yer almaktadır. Burada yedi adet standart oluşturulmuş olup, maksimum elde edilebilecek skor da 7'dir.

İSE₅, idarenin örneklem olarak seçilen birimlerindeki sorumluların tespitine imkan tanıyan ve söz konusu kişilere ulaşım bakımından iletişim bilgisinin yer aldığı standartlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda beş birime ilişkin iletişim bilgisinin varlığı araştırılmaktadır. Söz konusu alt bileşene ilişkin elde edilebilecek maksimum skor ise 5 olarak görülmektedir.

İSE₆ ise idarenin örneklem olarak seçilen beş birimine ilişkin rol ve sorumluluklarının açıklığı ile ilgili olup, bu kapsamda söz konusu birimlerin mevzuat gereği belirlenen rol ve sorumluluklarına ilişkin bilginin varlığı araştırılmaktadır. İlgililer tarafından büyükşehir belediyesi içerisindeki birimlerin hangi iş ve

eylemlerden sorumlu olduğunu anlayabilmesi açısından bu endeks önem taşımaktadır. Bu bağlamda beş standart oluşturulmuş olup, buradan elde edilebilecek maksimum skorun 5 olduğu görülmektedir.

3.2.1.5.1.4. Bilgi Talebi Endeksi

Bilgi Talebi Endeksi (BTE), bir alan uygulaması olarak büyükşehir belediyelerinin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde talep edilen beş mali belgeyi paylaşp paylaşmamasına yönelik yapılan araştırma sonuçlarına göre oluşturulmuştur. 4982 sayılı Kanuna göre idarelerden istenilen bilginin belirli yasal süre içinde talep edenlere verilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinden beş mali belge talep edilmiştir. Söz konusu belgeler; *bilanço, mizan, iç borç değişim tablosu, dış borç değişim tablosu ve mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosudur*. Büyükşehir belediyelerinden belgelerin talebi; internet sayfalarında bilgi edinme imkanı sunan belediyelerde internet sayfasından diğerlerinde ise posta ile yapılmıştır. Ayrıca internet sitelerinden takip imkanı sunmayan büyükşehir belediyelerinde ilgili birimler aranarak talebimizin ulaşp ulaşmadığı teyit edilmiştir.

BTE'nin elde edilmesinde diğer endeks hesaplama yöntemlerine göre daha farklı bir yöntem uygulanmıştır. Uygulama özelliğini taşıması nedeniyle BTE'nin elde edilmesinde büyükşehir belediyelerinin davranış türü direkt olarak 100 üzerinden skorlanmıştır. Bir başka ifade ile endekse çevirmede de 100 üzerinden bir ifade olduğundan burada ayrıca bir hesaplama formülasyonu söz konusu değildir. Ayrıca BTE iki aşamalı bir sürece sahip olup, birinci aşamasında büyükşehir belediyesi davranış türüne göre 100, 50 ve 0 skorlarından birini almakta ve ikinci aşamasında ise olumlu yanıt veren idarelerde talep edilen bilginin tam olarak karşılanıp karşılanmadığı incelenmektedir.

Birinci aşamada büyükşehir belediyelerinin bilgi talebine karşı davranışları değerlendirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin bilgi talebine karşın davranışları sekiz farklı şekilde ifade edilmiştir. Buna ilişkin bilgi ve skor değeri Tablo 3.11'de sunulmaktadır.

Tablo 3.11: Büyükşehir Belediyelerinin Bilgi Talebi Karşısında Davranışı

No	Büyükşehir Belediyesinin Davranış Türü	Skor
1	Kanuni süresi içinde dönüş oldu ve olumlu bir cevap ile bilgi gönderildi.	100
2	Kanuni süresi dışında dönüş oldu ve olumlu bir cevap ile bilgi gönderildi.	50
3	Kanuni süre içerisinde dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yeri tarif edildi ve erişim sağlandı.	100
4	Kanuni süre dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yeri tarif edildi ve erişim sağlandı.	50
5	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yer tarif edildi ancak erişilemedi.	0
6	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi ancak erişilemedi.	0
7	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu ve olumsuz bir cevap verildi.	0
8	Herhangi bir dönüş olmadı.	0

Tablo 3.11 incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin davranışlarının farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Bilgi talebine karşılık olarak büyükşehir belediyelerinin olumlu veya olumsuz yönde, kanuni süre içinde veya dışında olmak üzere farklı davranışları söz konusudur. Büyükşehir belediyelerinin davranışlarının karşılığı 100 üzerinden skorlanmıştır. Farklı davranışlar neticesinde elde edilen skorlar 100, 50 ve 0 olarak tanımlanmıştır. Buna göre büyükşehir belediyesinin davranışı Tablo 3.12'deki gibi bir matris ile gösterilebilir.

Tablo 3.12: Büyükşehir Belediyelerinin Bilgi Talebine Karşı Davranış Şekilleri

Davranışlar	Kanuni Süre İçinde	Kanuni Süre Dışında
Olumlu Yanıt	100	50
Olumsuz Yanıt	0	0

BTE'nin oluşturulmasında ikinci aşamada ise büyükşehir belediyelerinin talep edilen belgelere olumlu yanıt vermeleri durumunda söz konusu yanıtın kapsamının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Buna göre talep edilen beş belgenin her birinin 0.2 değerinde eşit ağırlığı bulunup, paylaşılan her bir belgenin katsayıları toplamı birinci aşamada elde edilen skor ile çarpılmaktadır. Bir örnekle ifade edildiğinde; birinci

aşamada 100 puan alan bir büyükşehir belediyesinin istenilen belgelerden sadece üçünü gönderdiği varsayıldığında söz konusu idarenin BTE değeri üç belgenin $(0.2+0.2+0.2=0.6)$ ağırlıklarının toplamının birinci aşama skoru ile çarpımı $(0.6*100)$ sonucu 60 olarak elde edilmektedir.

3.2.2. Araştırmanın Bulguları

Bu kısımda mali saydamlık endeksinin oluşturulmasına ilişkin alt ana endeks ve bunların bileşenlerine ilişkin bulgular yer almaktadır.

Araştırmanın bulgularının değerlendirilmesinde 16 büyükşehir belediyesinin isimleri verilmeyerek söz konusu isimleri temsilen rassal olarak bir kodlama yapılmıştır²⁹. Söz konusu kodlar Tablo 3.13’de yer almaktadır.

Tablo 3.13: Büyükşehir Belediyelerini Simgeleyen Kodlar

Sayı	Kod
1	H
2	O
3	G
4	M
5	N
6	P
7	D
8	I
9	C
10	E
11	L
12	F
13	A
14	B
15	J
16	K

²⁹ Büyükşehir belediyelerinin bir kamu kurumu olması ve kendilerinden isimlerinin yayınlanması hususunda izinlerin alınması gerektiğinden kodlama yapılmıştır.

3.2.2.1. Mali Saydamlık Endeksi ve Alt Endekslere İlişkin Bulgular

Bu kısımda öncelikle mali saydamlık endeksinin oluşturulmasında katkısı olan alt ana endeksler ve söz konusu endekslerin alt bileşenleri çerçevesinde inceleme yapılmaktadır. Sonrasında ise mali saydamlık endeksine ilişkin bulgulara yer verilmektedir.

3.2.2.1.1. Açık Bütçe Endeksine (ABE) İlişkin Bulgular

Mali saydamlığın boyutlarından birisi de bütçe süreçlerine ilişkin olup, uluslararası düzeyde yapılan çalışmalarda açık bütçe süreci olarak bu süreçten bahsedilmektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde bütçe süreçleri hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama ve izleme olarak farklı aşamalardan oluşmaktadır. Bu başlık altında büyükşehir belediyelerinde yapılmış olan bütçe sürecine ilişkin anketin sonuçlarına yer verilmektedir. Bu bağlamda elde edilen verilerin endeks olarak ifadesi alt bileşenler ve açık bütçe endeksi olarak Tablo 3.14’de sunulmaktadır.

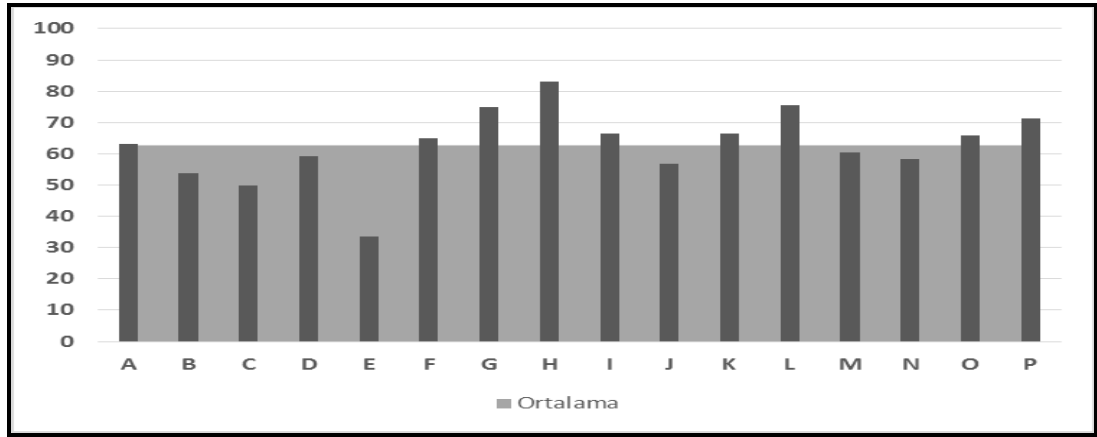
Tablo 3.14: Büyükşehir Belediyelerinde ABE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler

KOD	ABE ₁	ABE ₂	ABE ₃	ABE
H	80.0	69.2	100.0	83.1
L	90.0	76.9	60.0	75.6
G	60.0	84.6	80.0	74.9
P	56.7	76.9	80.0	71.2
K	50.0	69.2	80.0	66.4
I	50.0	69.2	80.0	66.4
O	70.0	53.8	73.3	65.7
F	50.0	84.6	60.0	64.9
A	40.0	69.2	80.0	63.1
M	60.0	61.5	60.0	60.5
D	47.5	65.4	65.0	59.3
N	70.0	75.0	30.0	58.3
J	45.0	75.0	50.0	56.7
B	46.7	61.5	53.3	53.8
C	46.7	69.2	33.3	49.7
E	50.0	30.8	20.0	33.6
Ortalama	57.0	68.3	62.8	62.7

Tablo 3.14’de ABE, ABE₁, ABE₂ ve ABE₃ değerleri verilmektedir. Büyükşehir belediyeleri en yüksek ABE değerinden en düşük ABE değerine göre sıralanmış olup, sıralama alt bileşenlerde değişebilmektedir.

Tablo 3.14 incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinde yapılan açık bütçe araştırmasının endeks olarak ifadesinde ortalamanın 62.7 olduğu görülmektedir. Buna göre 16 büyükşehir belediyesinden 9’u ortalamanın üzerinde yer alırken, 7’si de ortalama ABE değerinin altında bulunmaktadır. Buna ilişkin grafiksel gösterim Grafik 3.1’de verilmektedir.

Grafik 3.1: Ortalamaya Göre Açık Bütçe Endeksi (ABE) Değerleri

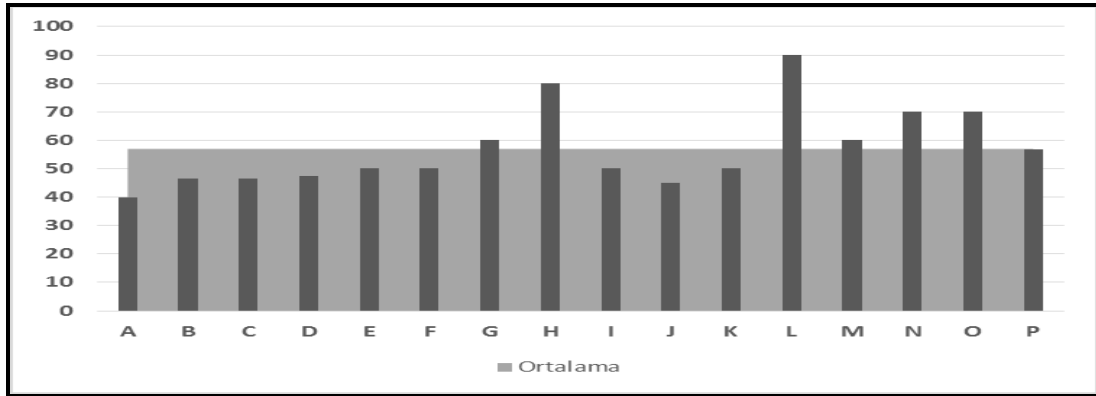


En yüksek ABE değeri H kodlu büyükşehir belediyesine ait olup, değeri 83,1’dir. Bu değer ortalamanın yaklaşık 20 puan üzerinde yer almaktadır. En düşük performans ise E kodlu büyükşehir belediyesine ait olup, ABE değeri 33,6’dır. Bu değer ortalamanın yaklaşık 30 puan altında bulunmaktayken, en yüksek ABE değerine sahip olan H büyükşehir belediyesinin ise yaklaşık 50 puan aşağısında bulunmaktadır. ABE değerini oluşturan her üç alt bileşene ilişkin endeks değerleri incelendiğinde üst sıralarda yer alan belediyelerin ABE endeksi bakımından da ilk üç sırada yer aldığı görülmektedir.

ABE değerinin elde edilmesinde yöntem kısmında da bahsedildiği üzere, üç alt bileşenin de eşit ağırlıklı bir katkısı söz konusudur. ABE₁ alt bileşeni bakımından en iyi performans L belediyesine ait olup, değeri 90’dır. Aynı bileşen için en yüksek ABE değerine sahip olan H belediyesinin ise değeri 80’dir. ABE₁ alt bileşenine

ilişkin ortalama endeks değeri ise 57'dir. Ortalama değere göre büyükşehir belediyelerinin durumu Grafik 3.2'de sunulmaktadır.

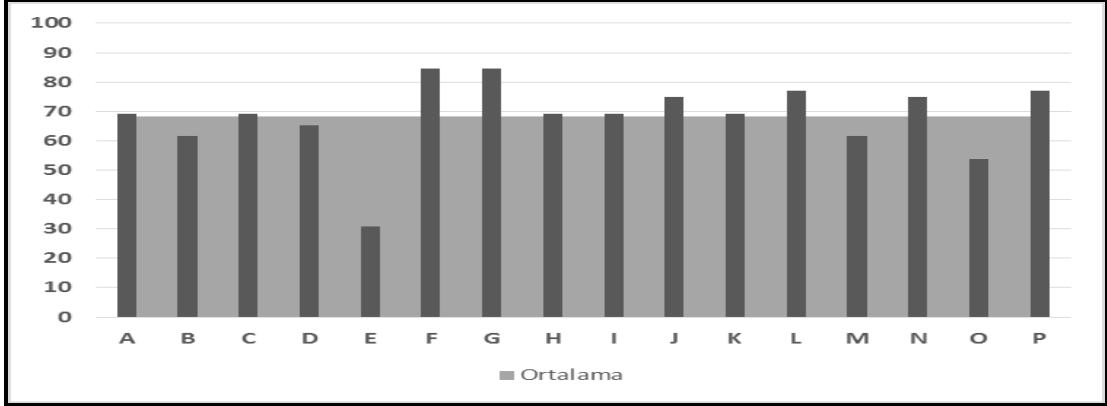
Grafik 3.2: Ortalamaya Göre Bütçe Hazırlık Süreci (ABE_1) Değerleri



Grafik 3.2'de bütçe hazırlık süreci ile ilgili olan ABE_1 değerleri incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinden 10'unun ortalamanın altında yer aldığı ve 6'sının ise ortalamanın üstünde bulunduğu görülmektedir.

ABE_2 alt bileşeni açısından incelendiğindeyse en yüksek endeks değerinin 84.6 puan ile G ve F büyükşehir belediyelerine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu endeks bütçe görüşme ve onaylama süreci ile ilgili olup, tüm büyükşehir belediyeleri için ortalama değer 68.3'tür. Alt bileşenler ve ana alt endeks olan ABE ortalamasına bakıldığında en yüksek ortalama değer ABE_2 'ye ait olduğu görülmektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin ortalama değere göre elde ettiği ABE_2 değeri Grafik 3.3 sunulmaktadır.

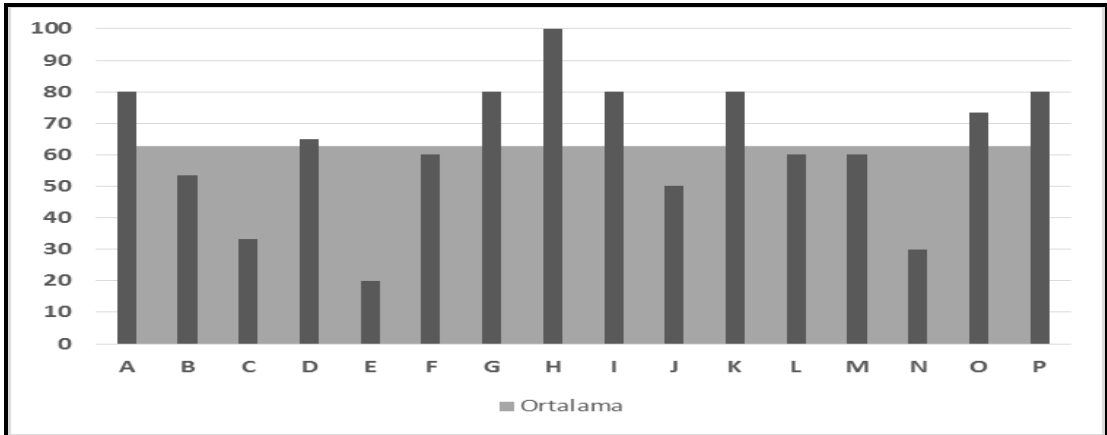
Grafik 3.3: Ortalamaya Göre Bütçe Görüşme ve Onaylama Süreci (ABE₂) Değerleri



Grafik 3.3 incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinin elde ettiği ABE₂ değeri ile ortalama kıyaslandığında 11 belediyenin ortalamanın üstünde değere sahip olduğu buna karşın 5 belediyenin ise ortalamanın altında bir değere sahip olduğu görülmektedir.

Diğer alt bileşen olan ABE₃' de ise en yüksek endeks değeri H belediyesine ait olup, ABE ve onu oluşturan alt bileşenleri içerisinde 100 skorunun sadece burada elde edildiği görülmektedir. ABE₃'e ilişkin ortalama endeks değeri ise 62.8 olarak görülmektedir. Büyükşehirlerin elde ettiği ABE₃ değerlerinin ortalamaya göre dağılımı Grafik 3.4'de sunulmaktadır.

Grafik 3.4: Ortalamaya Göre Bütçe Uygulama ve İzleme Süreci (ABE₃) Değerleri



Grafik 3.4 incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinden 9'unun endeks değerinin ortalama üzerinde bulunduğu ve 7'sinin ise altında yer aldığı görülmektedir. Ortalama üzerinde en üst değere sahip olan büyükşehir belediyesi H'nin endeks değeri ile ortalama altında bulunan en düşük endeks değerine sahip olan E büyükşehir belediyesi arasındaki fark 80 puandır. İki uç değer arasında ciddi bir farklılık görülmektedir.

ABE'yi oluşturan üç alt bileşene ait endeks değerlerinin 16 büyükşehir açısından ortalamalarına bakıldığında en yüksek ortalamanın ABE₂'ye ait olduğu görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin bütçe görüşme ve onaylama süreçlerinde diğerlerine göre daha açık olduğu sonucuna varılmaktadır. Söz konusu durum aslında beklenen bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Bunun gerekçesi olarak bütçenin görüşme ve onaylama süreçlerinde özellikle meclis toplantılarına halkın katılımını mümkün kılan düzenlemenin varlığı gösterilebilir. Bir başka ifade ile söz konusu sürecin yerel vatandaşlar tarafından diğerlerine göre takip ve izlenmesinin daha mümkün olması, belediyelerin bu süreçte daha açık davranmasını tetikleyen bir faktör olarak düşünülebilir.

Ortalama değeri en düşük olan endeks değeri ise bütçe hazırlık süreciyle ilgili olan ABE₁'e ait olup, bu sürecin büyükşehir belediyesinin iç yapısı ile ilgili olması bunun gerekçelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Bir başka anlatımla bu süreçte halkın katılımını teşvik eden mekanizmaların bulunmaması veya çeşitli düzenlemelerde yer alanların ise etkin olarak kullanılmaması veya söz konusu mekanizmaların büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmasının önemsiz görülmesi ve belediyenin kısa vadede kendi iç yapısı ile ilgili olan bir sürece ilişkin yerel halkın ilgisizliği bunda etkili olan gerekçeler olarak değerlendirilebilir. Bütçelerin teknik belgeler olması yerel paydaşların bütçeleri anlaması önünde bir engel olarak görülmekte ve bütçe hazırlık sürecine katılım ve dolayısıyla açıklık diğer süreçlere göre daha düşük gerçekleşmektedir.³⁰ Buna bağlı olarak Türkiye'de katılımçılık ilkesinin doğrudan bütçe ile ilgili olmayıp, daha çok stratejik planla ilgili

³⁰ Nitekim bütçelerin teknik belgeler olması ve vatandaş tarafından anlaşılabilirliğinin düşük olması nedeniyle son yıllarda çeşitli uluslararası kuruluşların vatandaş bütçesi (citizen budget) adı altında uygulamalara gittiği bilinmektedir.

olması ve özellikle yerel paydaşlar olarak sivil toplum örgütlerince dahi buna yönelik bir algının yaygın olması bütçelerin hazırlanmasında dolaylı bir katılımı mümkün kılmakta ve saydamlığın daha düşük ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bütçe uygulama ve izleme sürecine ilişkin bir endeks olarak ABE₃ ortalamasının ABE₁'e göre daha yüksek ortaya çıkması ise büyükşehir belediyelerinin bütçe uygulamalarına ait bilgiyi belirli aralıklarla Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı gibi merkezi idare kurumlarına sunmasının yanında özellikle mali denetimin kurum içi ve dışında yapılmasına bağlamak mümkündür. Söz konusu kurum içi ve dışı faktörlerin idareyi daha açık olmaya teşvik ettiği düşünülebilir.

3.2.2.1.2. Belge İçerik Endeksine (BİE) İlişkin Bulgular

Mali saydamlığın unsurlarından birisi de mali nitelikteki belgelerin kapsamıdır. Bu bağlamda 16 büyükşehir belediyesinin çeşitli mali belgeleri içerisinde her birisi için farklı sayıda bulunan standartlar çerçevesinde araştırma yapılmıştır. İncelenen belgeler arasında 2014 mali yıl bütçesi, 2014 mali yıl kurumsal mali durum ve beklentiler raporu ve 2013 mali yılına ilişkin faaliyet raporu yer almaktadır. İnceleme sonrasında elde edilen BİE ve alt bileşenlerine ilişkin endeks değerleri 16 büyükşehir belediyesi için Tablo 3.15'de yer almaktadır.

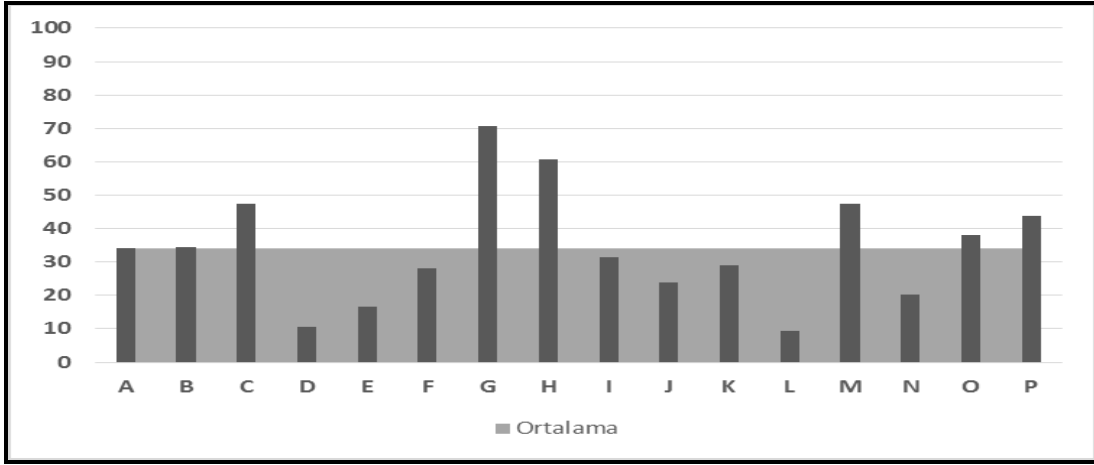
Tablo 3.15: Büyükşehir Belediyelerinde BİE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler

Belediye	BİE ₁	BİE ₂	BİE ₃	BİE
G	72.5	69.7	69.8	70.7
H	65.0	61.5	56.0	60.8
M	90.0	0.0	52.0	47.3
C	65.0	0.0	77.0	47.3
P	0.0	53.8	77.3	43.7
O	70.0	0.0	44.0	38.0
B	0.0	50.0	53.3	34.4
A	0.0	34.6	68.0	34.2
I	0.0	50.0	44.0	31.3
K	0.0	53.8	33.0	28.9
F	0.0	26.9	57.0	28.0
J	0.0	0.0	71.3	23.8
N	0.0	0.0	60.5	20.2
E	0.0	0.0	49.5	16.5
D	0.0	0.0	32.0	10.7
L	0.0	0.0	28.0	9.3
Ortalama	22.7	25.0	54.5	34.1

Tablo 3.15’de BİE, BİE₁, BİE₂ ve BİE₃’ e ilişkin endeks değerleri yer almakta olup, sıralama en yüksek BİE değerinden en düşük BİE değerine doğru yapılmıştır. Tablo 3.17 incelendiğinde BİE değeri en yüksek olan büyükşehir belediyesi G olup, endeks değeri 70.7’dir. BİE değerinin en düşük olduğu büyükşehir belediyesi ise 9.3 puan ile L büyükşehir belediyesidir. En yüksek ve en düşük endeks değerleri arasında 61.4 puanlık önemli derecede bir fark söz konusudur.

16 büyükşehir belediyesine ait BİE değerlerinin ortalaması ise 34.1’dir. Ortalama değer bir önceki ABE değerindeki ortalama değer ile kıyaslandığında oldukça düşük olduğu ifade edilebilir. Bunun oluşmasında alt bileşenlerden BİE₁ ve BİE₂ araştırmasında incelenen belgeleri yayınlamaması nedeniyle bazı idarelerin 0 endeks değerine sahip olması gösterilebilir. Büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri BİE değerlerinin ortalama ile kıyasına ilişkin gösterim Grafik 3.5’de verilmektedir.

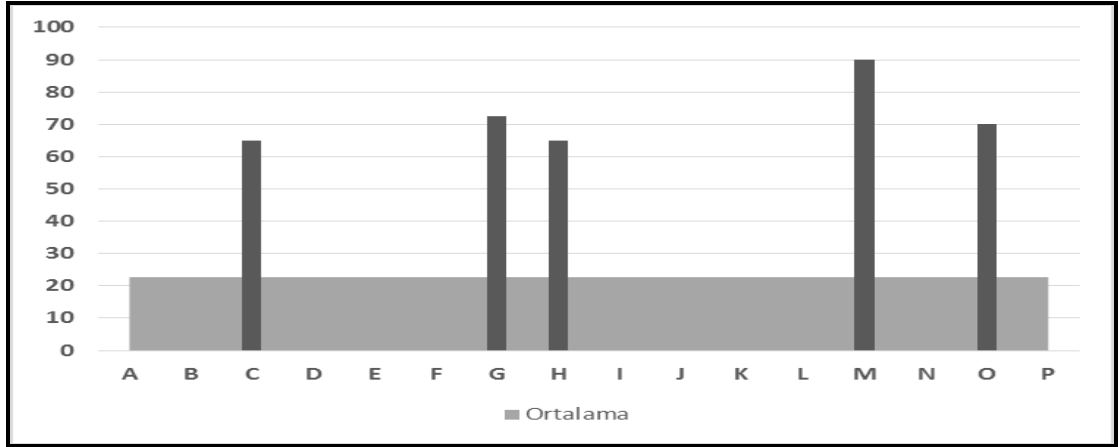
Grafik 3.5: Ortalamaya Göre Belge İçerik Endeksi (BİE) Değerleri



Grafik 3.5 incelendiğinde ortalama BİE değerinin üzerinde sekiz büyükşehir belediyesi yer alırken diğer sekiz büyükşehir belediyesi ise ortalama düzeyin altında kalmıştır. 70.7 endeks değeri ile en yüksek BİE değerine sahip olan G büyükşehir belediyesinin ortalama değer ile arasındaki fark yaklaşık 36 puandır. Öte yandan 9.3 değeri ile en düşük BİE değerine sahip olan L büyükşehir belediyesinin ise ortalama ile farkı ise yaklaşık 25 puandır.

BİE değerinin alt bileşenlerinden bütçe belgesi ile ilgili bir endeks değeri olan BİE₁ için bakıldığında ise en yüksek değer M büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyesinin endeks değeri 90'dır. BİE₁ için 16 büyükşehir belediyesi ortalaması ise 22.7 olup, M büyükşehir belediyesinin ortalamanın oldukça üzerinde yer aldığı ifade edilebilir. BİE₁'e ilişkin büyükşehir belediyelerinin elde ettiği endeks değerleri ile ortalama değer arasındaki durum Grafik 3.6'da sunulmaktadır.

Grafik 3.6: Ortalamaya Göre Bütçe İçerik Endeksi (BİE₁) Değerleri



Grafik 3.6 incelendiğinde sadece beş büyükşehir belediyesinin ortalamanın üzerinde yer aldığı geri kalan onbir büyükşehir belediyesinin ise 0 endeks değeri ile ortalamanın altında yer aldığı görülmektedir. 0 değeri diğer idarelerin internet sayfalarında 2014 mali yılı bütçesini paylaşmamasından kaynaklanmaktadır. Ortalama üzerindeki en yüksek endeks değerine sahip olan M büyükşehir belediyesi ile ortalama arasında yaklaşık 67 puan fark bulunmaktadır.

Bütçe belgesi olan büyükşehir belediyeleri kendi içerisinde incelendiğinde ise söz konusu beş büyükşehir belediyesinin elde ettiği endeks değerlerinin ortalaması 72.5 olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu yeni ortalama göre kıyas yapıldığında ise ortalama üzerinde sadece bir büyükşehir belediyesi yer almakta ve üç büyükşehir belediyesi ortalamanın altında kalmaktadır. Bir büyükşehir belediyesinin endeks değeri ise ortalamaya eşit olmaktadır.

BİE₁'in elde edilmesinde kullanılan standartların sıklık değerlerine ilişkin bilgi Tablo 3.16'da sunulmaktadır.

Tablo 3.16: BİE₁ Standartlar ve Sıklık Değeri

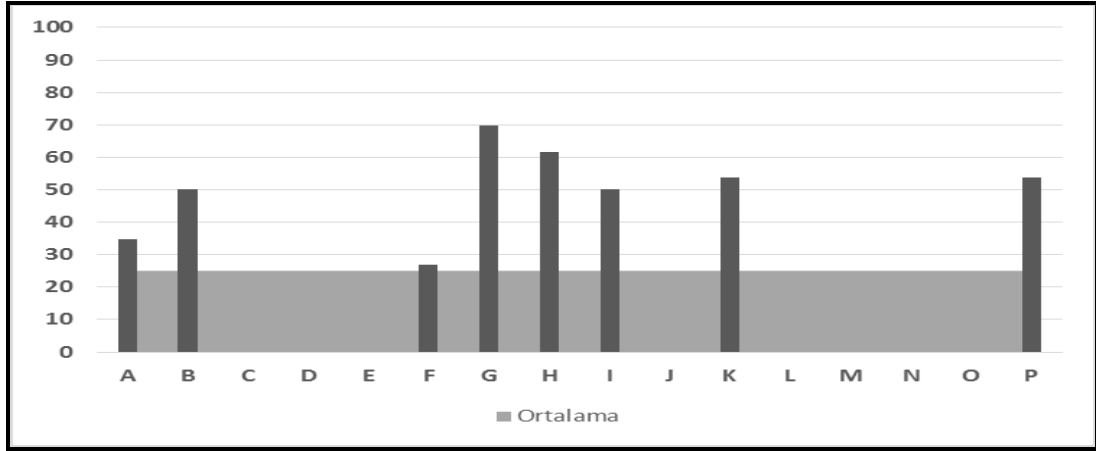
No	Standartlar/Bilgi	Sıklık Değeri
1	Bütçenin onaylandığı meclis kararını sunar mı?	2/16
2	Plan ve bütçe komisyonu raporunu sunar mı?	1/16
3	Bütçe kararnamesini sunar mı?	5/16
4	Gelir tahminlerini çok yıllık olarak sunar mı?	5/16
5	Gelir tahminlerinin nasıl belirlendiğine ilişkin sözel bilgi sunar mı?	3/16
6	Gelirin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	5/16
7	Vergi kaynaklarının dayanaklarını sunar mı?	4/16
8	Tahmin edilen merkezi idare paylarına ilişkin bilgi sunar mı?	4/16
9	Harcama tahminlerinin nasıl yapıldığına dair bilgi sunar mı?	3/16
10	Harcama tahminlerinin kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?	5/16
11	Harcama tahminlerinin fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?	5/16
12	Harcama tahminlerinin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	5/16
13	Harcama tahminlerini çok yıllık olarak sunar mı?	5/16
14	Ayrıntılı harcama programını sunar mı?	5/16
15	Ayrıntılı finansman programını sunar mı?	5/16
16	Finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	4/16
17	Çok yıllık olarak finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	4/16
18	Merkezi hükümet tarafından belirtilen makroekonomik koşulların idare bütçesini nasıl etkilediğine ilişkin bilgi sunar mı?	0/16
19	Ulusal kamu politikaları ile ilişkisini açıklar mı?	0/16
20	Bütçe metninde kullanılan ifadelerin teknik olmayan açıklamaları söz konusu mudur?	3/16

Tablo 3.16 incelendiğinde özellikle büyükşehir belediyelerinin bütçelerinde yer verilmeyen bilgiye ilişkin bulgular önemli görülmektedir. Büyükşehir bütçelerinin hazırlanmasında merkezi hükümetin önceliklerinin ve izleyeceği politikaların dikkate alınması gerekmekte ve yerel yönetim bütçesinin de bu çerçevede oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda bütçenin hazırlanmasında ulusal nitelikteki varsayımların da ortaya koyulması, bütçelerin anlaşılabilir ve açık olmasını sağlayan önemli bir unsurdur. İdarelerin bütçeleri incelendiğinde merkezi hükümet politikaları bağlamında herhangi bir bilgiye rastlanmamıştır. Bütçelere ilişkin aranan bir diğer standart ise bütçenin plan bütçe komisyonu incelemesine ilişkin kararlar ile ilgili olup, genelde büyükşehir belediyelerinin söz konusu kararı bütçe içerisinde sunmadıkları görülmektedir. Araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin sadece birinin bütçesinde söz konusu bilgi yer almaktadır. Bir diğer önemli bulgu ise gelir ve

harcama tahminlerinin hangi yöntemlerle belirlendiğine ilişkin bilginin örneklem kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin sadece üçünün bütçesinde yer almasıdır.

Elde edilen bulgular arasında olumlu durumlar da söz konusudur. İdarelerin bütçelerinde özellikle harcama ve gelirlere ilişkin detaylı bilgi söz konusudur. Bunun yanında çok yıllı olmak üzere gelir ve harcama tahminleri de sunulmaktadır. Söz konusu bulgular yönetmeliklerin de zorunlu gördüğü unsurlar olup, uygulamada da söz konusu standartların bütçe belgesi yayınlanan beş büyükşehir belediyesinin tamamında gerçekleştirildiği görülmektedir. Öte yandan bütçelerde finansmana ilişkin bilgiye de yer verilmektedir. Ancak beş büyükşehir belediyesi açısından birinde söz konusu bilginin sunulmadığı görülmektedir.

Bir diğer alt bileşen olan BİE₂ değerleri incelendiğinde ise en yüksek endeks değerinin 69.7 puan ile G büyükşehir belediyesine ait olduğu ve en düşük endeks değerinin ise 26.9 puan ile F büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu endeks ara rapor niteliğinde olan kurumsal mali durum ve beklentiler raporuna ilişkin belirlenen standartlara göre oluşturulmuştur. 16 büyükşehir belediyesinde internet sayfalarına bakıldığında sekiz büyükşehir belediyesinin söz konusu belgeyi yayınladığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 30 uncu maddesi genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacağını belirtmektedir. Buna rağmen büyükşehir belediyelerinin yarısının söz konusu mali belgeyi yayınlamaması düşündürücü olmakla birlikte kanunların uygulanabilirliği konusunda hukuki anlamda araştırmaların yapılması gerektiği ifade edilebilir. Bu bağlamda belgeyi yayınlamayan sekiz idareyle ilgili endeks değeri 0'dır. 16 büyükşehir belediyesinin BİE₂ değerinin ortalaması ise 25 olup, sekiz büyükşehir belediyesinin de ortalamanın üzerinde yer aldığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin endeks değerleri ile ortalama BİE₂ değeri Grafik 3.7'de sunulmaktadır.

Grafik 3.7: Ortalamaya Göre Ara Rapor İçerik Endeksi (BİE₂) Değerleri

Grafik 3.7 incelendiğinde ortalama üzerindeki en yüksek BİE₂ değeri G büyükşehir belediyesine ait olup, ortalama değer ile arasındaki fark yaklaşık 45 puandır. Ortalamanın altında ise sekiz büyükşehir belediyesi yer almakta olup, söz konusu idarelerin endeks değeri 0'dır. Bunun altında söz konusu idarelerin ara rapor olarak ilgili belgeyi internet sayfalarında yayınlamaması yer almaktadır.

Endeks değeri hesaplanan büyükşehir belediyelerinin kendi arasındaki incelemesinde ise sekiz büyükşehir belediyesinin ortalama BİE₂ değeri 50.1 olarak oluşmaktadır. Bu ortalama değer ile kıyaslandığında dört büyükşehir belediyesi ortalama üzerinde yer alırken, geri kalan dört büyükşehir belediyesi ise ortalamanın altında yer almaktadır. Bu durumda en yüksek endeks değerine sahip olan G büyükşehir belediyesi ile ortalama değer arasındaki fark ilk durumda yaklaşık 45 puan iken yeni durumda ise yaklaşık 19 puana gerilemektedir.

BİE₂ ile ilgili standartlar ve bu standartların sıklık değerlerine ilişkin bulgular Tablo 3.17'de yer almaktadır.

Tablo 3.17: BİE₂ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standartlar/Bilgi	Sıklık Değeri
1	Tahmin edilen ve gerçekleşen harcama miktarını sunar mı?	8/16
2	Bir önceki yılın aynı döneminde gerçekleşen harcamalara ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?	8/16
3	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaları aylık olarak sunar mı?	7/16
4	İlk altı ayda gerçekleşen harcamalara ilişkin grafiklerle desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?	7/16
5	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?	1/16
6	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?	0/16
7	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	8/16
8	Tahmin edilen ve gerçekleşen gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	8/16
9	Bir önceki yılın aynı döneminde gerçekleşen gelire ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?	8/16
10	İlk altı ayda gerçekleşen gelirleri aylık olarak sunar mı?	4/16
11	İlk altı ayda gerçekleşen gelirlere ilişkin grafik vb. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?	7/16
12	İlk altı ayda gerçekleşen gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	8/16
13	İlk altı ayda gerçekleşen merkezi idare transferlerine ilişkin ayrıca bilgi sunar mı?	2/16
14	İlk altı ayda tahakkuk ve tahsil eden gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	0/16
15	İlk altı ayda gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilgi sunar mı?	4/16
16	İlk altı ayda gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin grafik vb. ile desteklenmiş sözel açıklama sunar mı?	3/16
17	İlk altı ayda gerçekleşen faaliyetlere ilişkin açıklama sunar mı?	3/16
18	İkinci altı ayda tahmin edilen harcama miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	3/16
19	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?	0/16
20	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?	0/16
21	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	2/16
22	İkinci altı aya ilişkin harcamaların gelişimini etkileyecek varsayımları sunar mı?	4/16
23	İkinci altı ayda tahmin edilen gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	2/16
24	İkinci altı aya ilişkin gelirlerin gelişimini etkileyecek varsayımları sunar mı?	3/16
25	İkinci altı aya ilişkin gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	1/16
26	İkinci altı aya ilişkin finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilgi sunar mı?	3/16

Büyükşehir belediyelerinde ara raporlarda ilk altı aya ilişkin gerçekleşen harcamaların genelde kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırmasına yer verilmemekte olup, ekonomik sınıflandırmasına yer verilmektedir. Bunun yanında aylık olarak harcama gerçekleştirmelerinin genel olarak sunulduğu görülmektedir. Gelirler açısından incelendiğinde ise gelir gerçekleştirmelerinin aylık sunumunda bazı büyükşehir belediyelerinin bilgi vermediği görülmektedir. Ayrıca tahakkuk eden ve tahsil edilen gelir miktarına ilişkin bilgi de söz konusu değildir. Finansman açısından

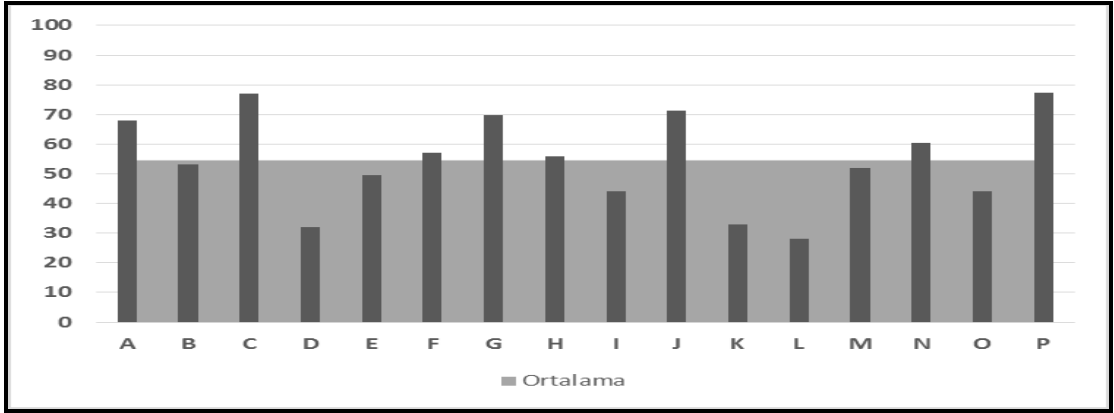
ise ilk gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırması tablosunun genelde yayınlanmadığı sonucuna varılmaktadır.

Kurumsal mali durum ve beklentiler raporunun genelde ilk altı ay gerçekleştirmelerini daha kapsamlı sunduğu ancak ikinci altı aya ilişkin beklentilere daha az yer verdiği görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyeleri açısından 17 sorunun bulunduğu gerçekleştirmelere ilişkin elde edilen toplam skor 86 iken, 9 sorunun bulunduğu beklentilere ilişkin elde edilen toplam skor ise 18 olup, bu sonucun söz konusu görüşü destekleyici bir bulgu olarak ifade edilmesi mümkündür.

Beklentilere ilişkin harcama ve gelir sınıflandırmalarının genelde detaylı olmadığı ve toplam tahmin rakamları ile ifade edildiği görülmektedir. Ayrıca ikinci altı aya ilişkin beklentilerde harcama ve gelirlerin gelişimini etkileyebilecek varsayımlara genelde yer verilmemektedir. Halbuki söz konusu belgelerin hazırlanmasında gerçekleştirmelerin yanı sıra beklentilerdeki gelişmelere ilişkin özellikle konjonktürel varsayımlar çerçevesinde bilginin verilmesi gerekmektedir.

BİE'nin hesaplanmasında yer alan üçüncü alt bileşen ise faaliyet raporlarına ilişkin olup, endeks olarak ifadesi $BİE_3$ 'tür. Diğer iki alt bileşene göre $BİE_3$ 'ün hesaplanmasında %100 katılım sağlanmış olup, büyükşehir belediyelerinin her birisinin internet sayfasında faaliyet raporlarının yayımlandığı görülmektedir. Buna göre 16 büyükşehir belediyesi için en yüksek $BİE_3$ değeri 77.3 ile P büyükşehir belediyesine aitken, en düşük değer ise 28.0 ile L büyükşehir belediyesine aittir. 16 büyükşehir belediyesi açısından ortalama endeks değeri ise 54.5 olduğu görülmektedir. Ortalamaya göre büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri endeks değerlerinin gösterimi Grafik 3.8'de yer almaktadır.

Grafik 3.8: Ortalamaya Göre Faaliyet Raporu İçerik Endeksi (BİE₃) Değerleri



Grafik 3.8 incelendiğinde ortalama BİE₃ değerinin üzerinde sekiz büyükşehir belediyesinin yer aldığı görülmekteyken, altında ise yine sekiz idarenin bulunduğu görülmektedir. En yüksek BİE₃ değeri P büyükşehir belediyesine aitken ortalama değer ile arasında yaklaşık 23 puan fark bulunmaktadır. En düşük endeks değeri ile ortalama arasındaki fark ise yaklaşık 27 puan olup, bu performans L büyükşehir belediyesine aittir. BİE'nin hesaplanmasında diğer alt bileşenlerle kıyaslandığında ortalama endeks değerinin en yüksek olduğu bileşen BİE₃'tür.

BİE₃ incelemesinde esas alınan standartlar bağlamında bulgular Tablo 3.18'de sunulmaktadır.

Tablo 3.18: BİE₃ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standartlar/Bilgi	Sıklık Değeri
1	Performans amaç, hedef ve göstergelerinin kalkınma planları ile uyumunu sunar mı?	4/16
2	Öngörülen ve gerçekleşen harcamaların miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	16/16
3	Önceki yıl-yıllara ilişkin harcama miktarlarına ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?	7/16
4	Gerçekleşen harcamalara ilişkin grafik, tablo vs. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?	8/16
5	Gerçekleşen harcamaların kurumsal sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?	12/16
6	Gerçekleşen harcamaların fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?	9/16
7	Gerçekleşen harcamaların ekonomik sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?	15/16
8	Öngörülen ve gerçekleşen gelirlerin miktarına ilişkin bilgi sunar mı?	15/16
9	Önceki yıl-yıllara ilişkin gelir miktarlarına ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?	7/16
10	Gerçekleşen gelirlere ilişkin grafik, tablo vs. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?	8/16
11	Gerçekleşen gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?	15/16
12	Gelirlerin tahakkuk eden ve tahsil edilen miktarını sunar mı?	8/16
13	Genel bütçeden yapılan transferlere ilişkin bilgi sunar mı?	9/16
14	Bütçedeki (üst yönetici, meclis, encümen) ödenek aktarmalarına ilişkin bilgi sunar mı?	0/16
15	Finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?	5/16
16	Performans göstergelerinin hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi sunar mı?	13/16
17	Birimler bazında performans göstergelerinin hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi sunar mı?	8/16
18	Performans hedef ve göstergelerindeki sapmanın nedenine ilişkin bilgi sunar mı?	6/16
19	Temel mali tabloları sunar mı? Kaç tane mali tablo sunar?	8/16
20	Mali denetim (iç, dış, komisyon) sonuçlarına ilişkin tespit ve bulguları sunar mı?	3/16
21	Bağlı kuruluşlar ve işletme, iştiraklerine ilişkin en azından bütçe bilgisini sunar mı?	7/16
22	Rapor döneminde ihalelere (toplam tutar, ihalenin türü) ilişkin bilgi sunar mı?	8/16
23	Öneri ve tedbirleri sunar mı?	7/16
24	Faaliyet raporunun kabul edildiği meclis kararını sunar mı?	2/16

BİE₃'ü oluşturan faaliyet raporu kapsamındaki bilgi incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesine ait faaliyet raporlarının hiç birisinde mali yıl içinde üst yönetici, encümen ve/veya meclisin ödenek aktarmalarına ilişkin detaylı bir bilgilendirmenin yapılmadığı görülmektedir. Faaliyet raporunun kabul edildiği meclis kararına ait bilgi incelendiğinde ise sadece 2 büyükşehir belediyesinin faaliyet raporunda bu bilgiye rastlanmaktadır. Faaliyet raporlarında mali denetim bilgisine ilişkin de bir eksiklik söz konusudur. Mali denetime ilişkin idareler genelde tanımlayıcı ve açıklayıcı bilgi sunmaktayken, denetim sonuçları ile ilgili tespitlere değinmemektedir. Bir diğer düşük performans ise kalkınma planları ile uyuma ilişkin bilgiyle ilgili olup, sadece 4 büyükşehir belediyesinde performans amaç, hedef ve

göstergelerinin kalkınma planları ile uyumuna ilişkin bilgi sunulmaktadır. Faaliyet raporlarından ortaya çıkan bir diğer eksiklik ise finansmanın ekonomik sınıflandırması ile ilgilidir. Finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilginin sadece 5 idarenin faaliyet raporunda yer aldığı görülmektedir.

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelikte de belirtildiği üzere performans hedef ve göstergelerindeki sapmaların nedenine ilişkin bilginin sunulması gerekmektedir, bu yönde bilgi sadece 6 büyükşehir belediyesinin faaliyet raporunda yer almaktadır. Belgelerde genelde performans hedef ve göstergelerine ve faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgi kapsamlı olarak sunulmaktayken, sapmaların nedenlerine inilmemektedir. Bir diğer önemli bilgi eksikliği ise birimler bazında performans göstergelerinin hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin olup, buna ilişkin bilgi büyükşehir belediyelerinin %50'sinin faaliyet raporunda sunulmaktadır.

Faaliyet raporlarında olması gereken bir diğer önemli unsur ise önceki yıl/yıllar ile ilgili harcama ve gelir miktarlarına ilişkin olup, bu yönde bilginin 7 büyükşehir belediyesine ait faaliyet raporunda yer aldığı görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşları, işletme ve iştiraklerine ilişkin mali bilginin de sadece 7 büyükşehir belediyesinin faaliyet raporunda sunulduğu görülmektedir.

3.2.2.1.3. İnternet Sayfası Endeksine (İSE) İlişkin Bulgular

İnternet sayfası incelemesi, büyükşehir belediyelerinin resmi internet adreslerinde altı alana ilişkin belirlenen standartlar çerçevesinde bilgi düzeyini araştırmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda elde edilen endeks değeri İSE şeklinde ifade edilmekte olup, İSE'nin elde edilmesinde İSE₁, İSE₂, İSE₃, İSE₄, İSE₅ ve İSE₆ alt bileşenlerine ait endeksler kullanılmaktadır. Diğer alt ana endekslerin elde edilmesinden farklı olarak İSE'nin elde edilmesinde alt bileşenlere ait endeks değerlerinin ağırlıkları farklıdır. 16 büyükşehir belediyesinin İSE ve alt bileşenlere ilişkin endeks değerleri Tablo 3.19'da verilmektedir.

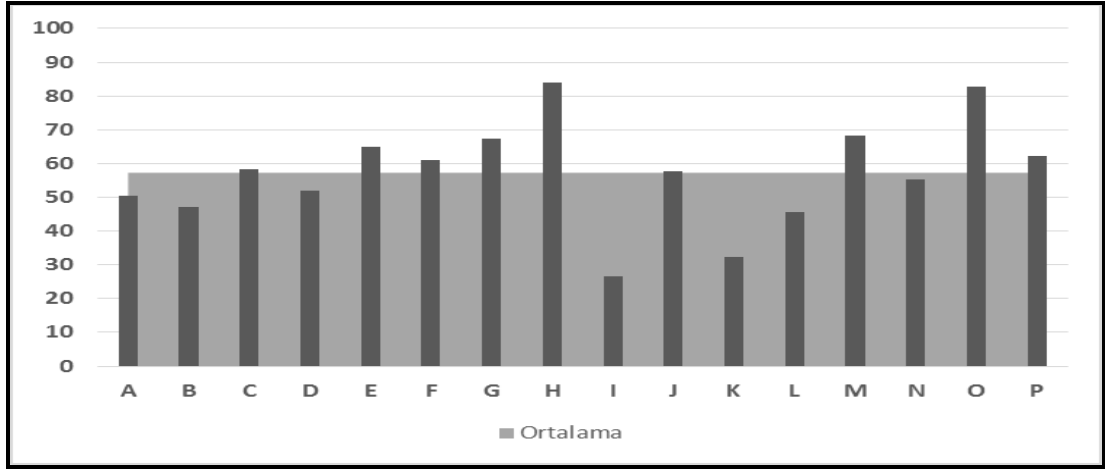
Tablo 3.19: Büyükşehir Belediyelerinde İSE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler

Belediye	İSE ₁	İSE ₂	İSE ₃	İSE ₄	İSE ₅	İSE ₆	İSE
H	94.4	91.7	62.5	85.7	100.0	50.0	83.9
O	88.9	41.7	100.0	85.7	100.0	100.0	82.9
M	88.9	54.2	0.0	71.4	100.0	100.0	68.2
G	100.0	95.8	50.0	71.4	0.0	0.0	67.4
E	55.6	41.7	100.0	85.7	80.0	40.0	64.9
P	66.7	58.3	25.0	85.7	80.0	60.0	62.3
F	44.4	58.3	87.5	85.7	80.0	20.0	61.0
C	72.2	70.8	0.0	42.9	100.0	60.0	58.3
J	55.6	54.2	62.5	71.4	100.0	0.0	57.6
N	55.6	50.0	0.0	71.4	100.0	80.0	55.4
D	55.6	33.3	0.0	57.1	100.0	100.0	51.9
A	66.7	50.0	0.0	57.1	20.0	100.0	50.6
B	66.7	41.7	0.0	71.4	80.0	0.0	47.0
L	38.9	41.7	62.5	28.6	100.0	20.0	45.7
K	44.4	54.2	12.5	42.9	0.0	0.0	32.5
I	50.0	8.3	37.5	28.6	0.0	0.0	26.6
Ortalama	65.3	52.9	37.5	65.2	71.3	45.6	57.2

Sıralamada ölçüt olarak İSE değeri dikkate alınmakta ve en yüksekten en düşüğe olmak üzere büyükşehir belediyeleri sıralanmaktadır. Alt bileşenlere ait endeks değerleri sıralamada ölçüt olarak değerlendirilmemiştir.

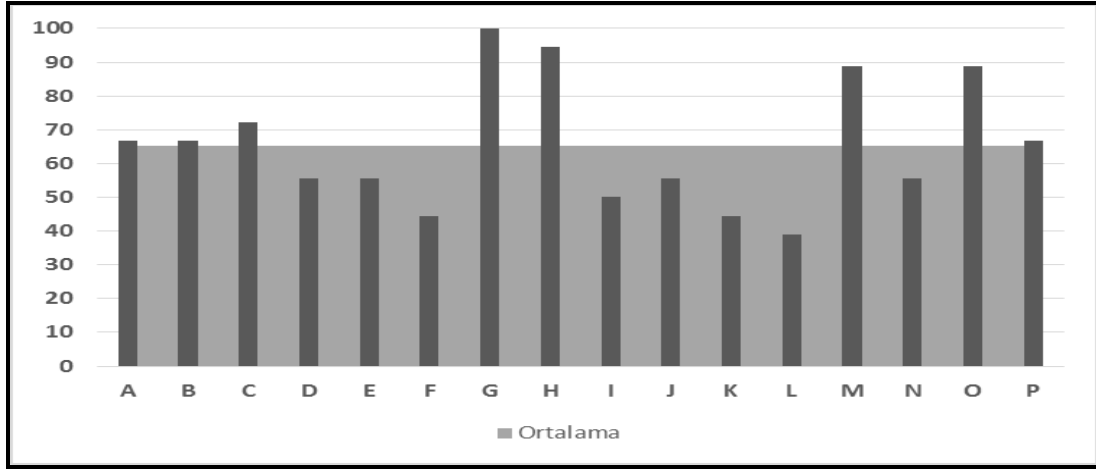
Tablo 3.19 incelendiğinde en yüksek İSE değeri 83.9 puan ile H büyükşehir belediyesine ait iken, en düşük endeks değeri ise 26.6 ile I büyükşehir belediyesine aittir. En yüksek değere sahip olan büyükşehir belediyesi ile en düşük değere sahip olan büyükşehir belediyesi arasındaki endeks farkı yaklaşık 57 puan olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca sıralamada en üstte yer alan H ve O büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri endeks değerleri itibariyle diğerlerinden ayrılarak ön plana çıktığını söylemek mümkündür. 16 büyükşehir belediyesinin İSE değerlerinin ortalaması ise 57.2 olarak oluşmuştur. Bu bağlamda idarelerin İSE değerleri ile söz konusu ortalama arasındaki görünümü Grafik 3.9'da sunulmaktadır.

Grafik 3.9: Ortalamaya Göre İnternet Sayfası Endeksi (İSE) Değerleri



Büyükşehir belediyelerinin İSE değerleri ile ortalama değer kıyaslandığında dokuz büyükşehir belediyesinin ortalama üzerinde ve yedi büyükşehir belediyesinin ise ortalamanın altında yer aldığı görülmektedir. Ortalamanın üzerindeki en büyük endeks değerine sahip olan H büyükşehir belediyesinin ortalama ile farkı yaklaşık 27 puan iken, ortalama altındaki büyükşehir belediyelerinden en düşük endeks değerine sahip olan I büyükşehir belediyesinin ortalama ile farkı ise yaklaşık 30 puandır.

İSE'nin elde edilmesinde en büyük ağırlığa sahip olan İSE₁ değerine ilişkin bulgular incelendiğinde en yüksek endeks değerine 100 puan ile G büyükşehir belediyesinin sahip olduğu görülmektedir. En düşük endeks değeri ise 38.9 puan ile L büyükşehir belediyesine aittir. Ortalama değer ise 16 büyükşehir belediyesi için 65.3 olarak oluşmuştur. Ortalamaya göre İSE₁ değerleri Grafik 3.10'da görülmektedir.

Grafik 3.10: Ortalamaya Göre Mali Belgeler Endeksi (İSE₁) Değerleri

Grafik 3.10 incelendiğinde ortalama değer üzerinde İSE₁ değerine sahip olan sekiz büyükşehir belediyesi bulunmakta olup, en yüksek değere sahip olan G büyükşehir belediyesinin mali belgelerle ilgili olarak belirlenen standartlara göre %100 saydam olduğu ifade edilebilir. Ortalama değer altında ise yine sekiz büyükşehir belediyesi bulunmakta olup, burada en düşük endeks değeri 38.9 puan ile L büyükşehir belediyesine aittir. L büyükşehir belediyesinin ortalamadan farkı yaklaşık 26 puan iken, birinci sırada yer alan G büyükşehir belediyesinden ise yaklaşık 61 puan geride yer almaktadır.

İSE₁'in oluşumunda yer alan standartlar ile bu standartların internet sayfalarında bulunma sıklığına ilişkin bilgi Tablo 3.20'de yer almaktadır.

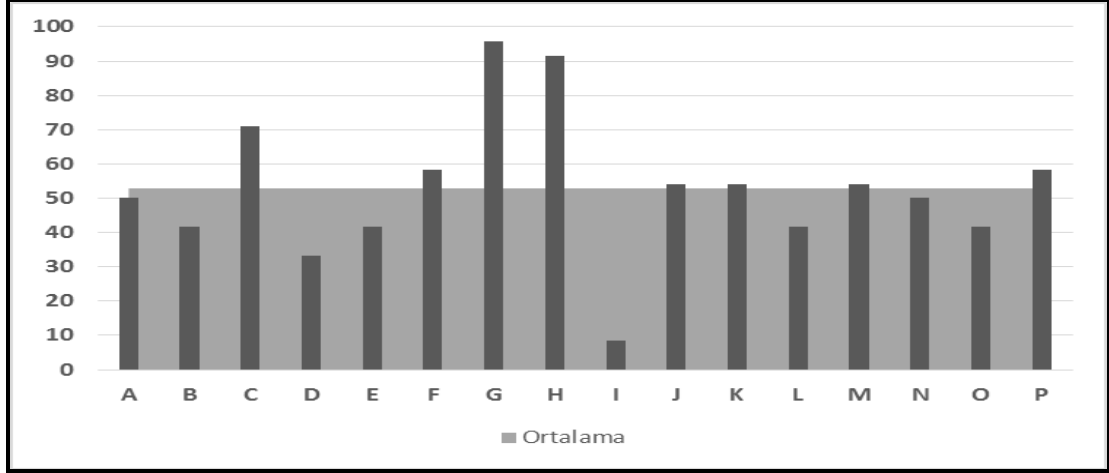
Tablo 3.20: İSE₁ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standart/Bilgi	Özellik	Sıklık Değeri
1	Stratejik Plan	Cari	16/16
2	Performans Programı	2014	13/16
3	Performans Programı arşiv	2013, 2012, 2011	13/16
4	Bütçe	2014	5/16
5	Bütçe Arşiv	2013, 2012, 2011	5/16
6	Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu	2014	8/16
7	Faaliyet Raporu	2013	16/16
8	Faaliyet Raporu Arşiv	2012, 2011, 2010	15/16
9	Kesin Hesap	2013	5/16

Büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında genel olarak bütçe belgelerinin yayınlanmadığı görülmektedir. Bütçeler birçok uluslararası kuruluşun da üzerinde hemfikir olduğu mali saydamlığa ilişkin temel mali dokümanlardır. İdarenin faaliyetlerine ilişkin detaylı bilgi söz konusu belgelerden elde edilebilmektedir. Ancak Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesi açısından incelendiğinde söz konusu belgelere çok fazla önem verilmediği görülmektedir. Buna göre 16 büyükşehir belediyesinin sadece 5'i söz konusu belgeyi internet sayfalarında yayınlamaktadır. Bu oldukça önemli bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bir diğer önemli bulgu ise kesin hesaplara ilişkin olup, kesin hesapların da tıpkı bütçeler gibi internet sayfalarında genel olarak yayınlanmadığı görülmektedir. Yine 16 büyükşehir belediyesinin 5'inin internet sayfasında söz konusu belge yayınlanmaktadır. Ara rapor niteliğinde bulunan kurumsal mali durum ve beklentiler raporu da büyükşehir belediyelerinin yayınlamakta eksik kaldığı bir diğer önemli belgedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin 8'inde söz konusu belge güncel olarak duyurulmaktadır. Stratejik planlar açısından inceleme yapıldığında ise büyükşehir belediyelerinin tamamında söz konusu belgelerin yayınlandığı görülmektedir. Performans programları açısından 3 büyükşehir belediyesi dışında kalan 13 büyükşehir belediyesi performans programını yayınlamaktadır.

İSE'nin elde edilmesinde bir diğer endeks ise İSE₂ olup, bu endeksin oluşturulmasında büyükşehir belediye meclisi, encümen ve komisyon üyelerine ilişkin bilgi incelenmektedir. Elde edilen bulgulara göre İSE₂ değerinin en yüksek olduğu büyükşehir belediyesi 95.8 puan ile G büyükşehir belediyesidir. En düşük endeks değeri ise 8.3 olup, I büyükşehir belediyesine aittir. Söz konusu iki değer arasında oldukça ciddi bir fark bulunmaktadır. 16 büyükşehir belediyesine ilişkin İSE₂ ortalaması ise 52.9'dur. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri endeks değeri ile ortalama arasındaki görünüm Grafik 3.11'de sunulmaktadır.

Grafik 3.11: Ortalamaya Göre Meclis, Encümen ve Komisyona Ait Bilgi Endeksi (İSE₂) Değerleri



Grafik 3.11 incelendiğinde ortalama üzerinde endeks değeri elde eden büyükşehir belediyesi sayısı sekiz iken ortalama altında bulunan büyükşehir belediyesi sayısı da sekizdir. Ortalama üzerinde endeks değerine sahip olan büyükşehir belediyelerinden beşinin ortalama düzeyine yaklaşık bir değere sahip oldukları söylenebilir. Ortalama üzerindeki büyükşehir belediyelerinden en yüksek endeks değerine sahip olan G büyükşehir belediyesi ile ortalama arasında yaklaşık 43 puan fark bulunmaktayken, ortalama altında en düşük endeks değerine sahip olan I büyükşehir belediyesinin ise ortalamadan farkı yaklaşık 44 puan olarak ortaya çıkmıştır.

İSE₂'nin elde edilmesinde göz önünde bulundurulmuş standartlar ve bunlara ilişkin sıklık değerleri Tablo 3.21'de verilmektedir.

Tablo 3.21: İSE₂ Standartlar ve Sıklık Değeri

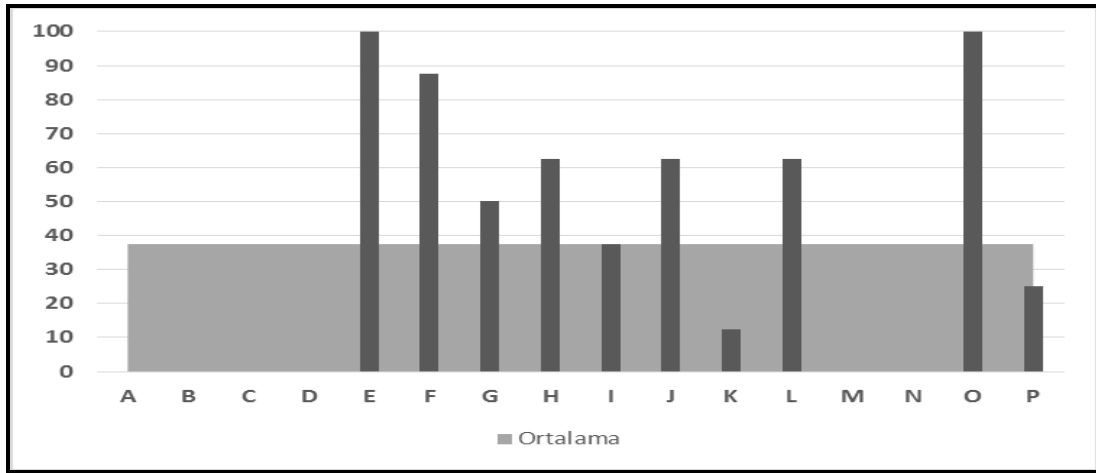
No	Standart/Bilgi	Sıklık Değeri
1	Meclis Üyeleri Listesi	16/16
2	Meclis Gündemi	15/16
3	Meclis Kararları	14/16
4	Meclis Karar Arşiv	14/16
5	Encümen Üye Listesi	12/16
6	Encümen Gündemi	1/16
7	Encümen Kararları	2/16
8	Encümen Karar Arşivi	2/16
9	Plan ve Bütçe Komisyon Üyeleri	10/16
10	İmar ve Bayındırlık Komisyonu	10/16
11	Plan ve Bütçe Komisyon Raporu	4/16
12	İmar ve Bayındırlık Komisyon Raporları	4/16

Tablo 3.21 incelendiğinde büyükşehir belediyesinin karar organı olarak meclise ilişkin bilginin dağılımı görülmektedir. İnternet sayfaları incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin tamamında meclis üyelerine ilişkin bilgiye ulaşılmaktayken, meclis gündem ve kararlarına ilişkin bilgiye ise bir-iki büyükşehir belediyesi dışında genel olarak ulaşılmaktadır. Encümen üyeleri bürokrat üyelerin yanı sıra meclis üyelerinden oluşmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında encümen üyelerinin tam listesine ilişkin bilgi yedi büyükşehir belediyesinde bulunmaktayken beş idarede ise eksik olarak verilmektedir. Geri kalan dört büyükşehir belediyesinde ise herhangi bir bilgi verilmemektedir. Meclis komisyon üyelerine ilişkin bilgi ise on büyükşehir belediyesinde verilmekteyken, söz konusu komisyonların kararlarına dört büyükşehir belediyesinde rastlanılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin bazılarında komisyon kararlarına meclis kararları içerisinde yer verilmekteyken istenilen söz konusu komisyonların kararlarının ayrıca kamuoyuna paylaşılmasıdır.

İnternet sayfası incelemesinde bir diğer önemli alan ise büyükşehir belediyelerinin ilgili mevzuatına yöneliktir. Bu bağlamda yapılan incelemede oluşturulan endeks İSE₃ olarak belirlenmiştir. Buna göre İSE₃ değerleri incelendiğinde en yüksek endeks değerinin O ve E büyükşehir belediyelerine ait

olduğu ve söz konusu endeks değerinin 100 olduğu görülmektedir. En düşük değer ise altı büyükşehir belediyesine ait olup söz konusu değer 0 olarak ifade edilmiştir. Bir başka anlatımla söz konusu standartlara idarelerin internet sayfasında rastlanılmamıştır. 16 büyükşehir belediyesine ilişkin ortalama endeks değerinin ise 37.5 olduğu görülmektedir. Buna göre ortalama ile büyükşehir belediyelerinin elde ettiği İSE₃ değerleri arasındaki görünüm Grafik 3.12’de yer almaktadır.

Grafik 3.12: Ortalamaya Göre Mevzuat Endeksi (İSE₃) Değerleri



Grafik 3.12 incelendiğinde ortalamanın üzerinde endeks değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısının yedi olduğu görülmekteyken, sekiz büyükşehir belediyesinin ise ortalamanın altında endeks değeri elde ettiği görülmektedir. Bir büyükşehir belediyesinin endeks değeri ise ortalamaya eşittir. Ortalama üzerinde yer alan idarelerden en yüksek endeks değerine sahip olan O ve E büyükşehir belediyeleridir. En yüksek değer ile ortalama arasında yaklaşık 63 puan fark bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyelerine ilişkin İSE₃ değerinin oluşturulmasında seçilen standartlar ve bunların dağılımına ilişkin bilgi Tablo 3.22’de sunulmaktadır.

Tablo 3.22: İSE₃ Standartlar ve Sıklık Değeri

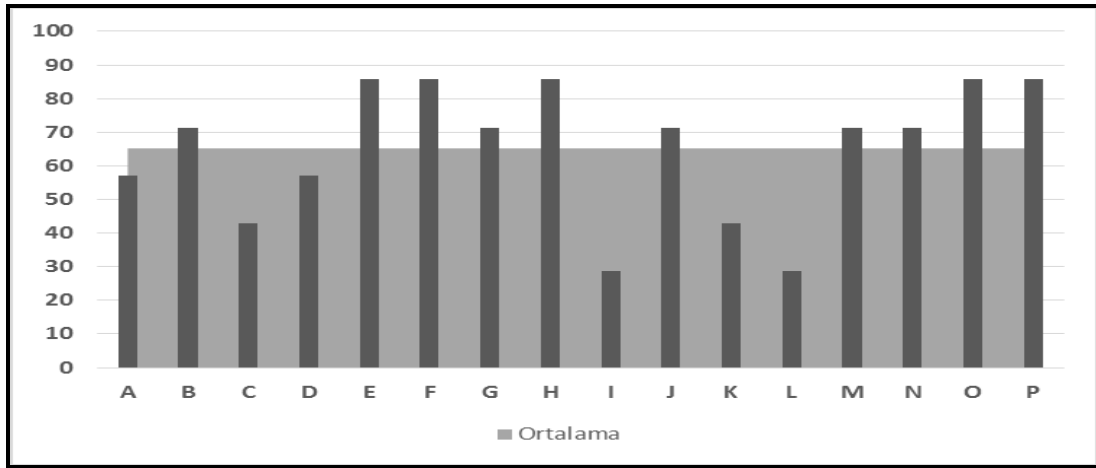
No	Standart/Bilgi	Sıklık Değeri
1	Büyükşehir Belediyesi Kanunu	8/16
2	Belediye Kanunu	8/16
3	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu	9/16
4	Kamu İhale Kanunu	6/16
5	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	4/16
6	Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği	5/16
7	Taşınır Mal Yönetmeliği	5/16
8	Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik	3/16

Büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları incelendiğinde tabi oldukları mevzuata ilişkin bilginin bazı büyükşehir belediyelerinde duyurulmadığı görülmektedir. İncelemede genelde büyükşehir belediyelerin internet sayfalarında mevzuat kısmı bulunmakta ve tabi olunan kanun ve yönetmelikler bu kısımda verilmektedir. Ancak bazı büyükşehir belediyelerinde ise başbakanlığa yönlendiren bir sistem söz konusudur. Direkt olarak ilgili belgeye ulaşmak mümkün olmayıp, ilgilinin kendisinin araması gerekmektedir. Ancak istenilen durum direkt olarak ulaşılabilmektedir. Büyükşehir belediyeleriyle ilgili mevzuatın başında büyükşehir belediyesi ve belediye kanunları gelmektedir. İncelemede söz konusu bilginin sekiz büyükşehir belediyesinin internet sayfasında bulunduğu ancak diğerlerinde ulaşılamadığı görülmektedir. Örneklem olarak seçilen mevzuat içerisinde kanunlara ilişkin bilginin yönetmeliklere ilişkin bilgidен daha fazla internet sayfalarında yer aldığını söylemek mümkündür. Buna göre kanunların internet sayfalarında bulunma sıklığı toplamda 31 iken, yönetmeliklerde ise bu 23 olarak ortaya çıkmaktadır.

İSE'nin elde edilmesinde bir diğer alt bileşen ise İSE₄ olarak ifade edilmektedir. Diğer bilgi başlığı altında farklı unsurlara ilişkin standartlar incelenmiştir. İnternet sayfası incelemelerinde önemli görülen ihaleler, mali istatistik, bilgi edinme birimleri, hizmet standartları, şirket, iştirak ve bağlı kuruluşlar ve dilek şikayet birimleri diğer bilgi başlığı altında ele alınmıştır. Bu bağlamda söz konusu unsurların incelenmesinde İSE₄ değeri elde edilmektedir. Bulgular incelendiğinde İSE₄ değerinin en yüksek olduğu büyükşehir belediyeleri 85.7 puan ile H,O,E,P ve F

büyükşehir belediyeleridir. En düşük performans ise I ve L büyükşehir belediyelerine ait olup, endeks değeri her birisi için 28.6 puandır. İSE₄'e ilişkin ortalama değer ise 16 büyükşehir belediyesi için 65.2 olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu ortalama ile endeks değerleri arasındaki görünüm Grafik 3.13'de yer almaktadır.

Grafik 3.13: Ortalamaya Göre Diğer Bilgi Endeksi (İSE₄) Değerleri



Grafik 3.13'de İSE₄ değerleri incelendiğinde on büyükşehir belediyesinin ortalama üzerinde bulunduğu buna karşın altı büyükşehir belediyesinin ise ortalamanın altında kaldığı görülmektedir. Ortalama ile farkları itibariyle maksimum değerler H,O,E,P ve F büyükşehirleriyle yaklaşık 20 puan iken, I ve L büyükşehirleriyle ise yaklaşık 37 puan olarak oluşmuştur.

İSE₄ değerinin elde edilmesinde standartlar ve bunların internet sayfalarında bulunma sıklığına ilişkin bilgi Tablo 3.23'de yer almaktadır.

Tablo 3.23: İSE₄ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standart	Sıklık Değeri
1	İhale Duyuruları	12/16
2	İhale Sonuçları	6/16
3	Mali İstatistik Sayfası	0/16
4	Dilek Şikayet Birimi	16/16
5	Bilgi Edinme Birimi	14/16
6	Hizmet Standartları Tablosu	16/16
7	Bağlı Kuruluş, İştirak, Şirket Bilgisi	9/16

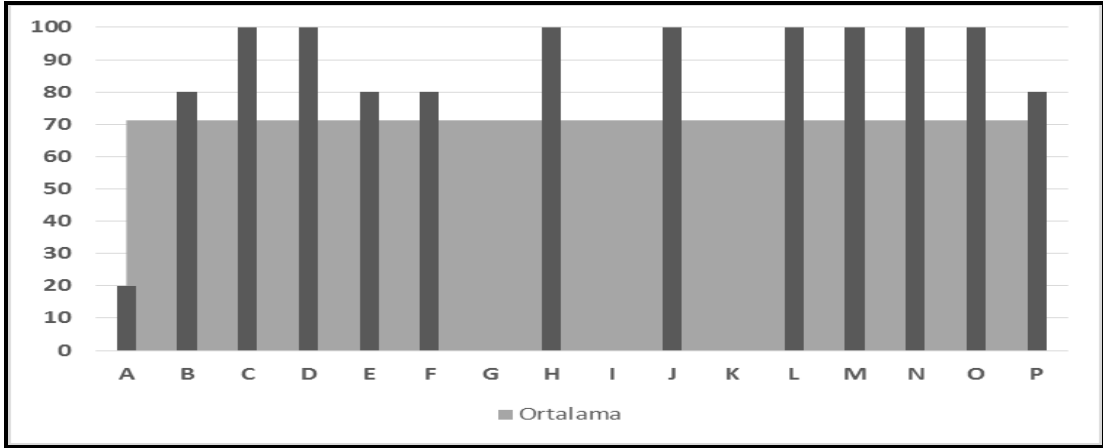
Büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları incelendiğinde ihalelere ilişkin bilgilendirme duyuru kısmında daha fazla yapılmaktayken ihalenin sonuçlarına ilişkin bilgilendirmenin daha az yapıldığı görülmektedir. Ancak genel olarak ise ihale bilgilendirmesinde tam anlamıyla bir açıklık sağlanamamıştır. Mali saydamlık açısından önemli görülen bir diğer standart ise mali istatistiklerle ilgili olup, 16 büyükşehir belediyesinin hiç birisi düzenli olarak mali istatistiklerini sunmamaktadır. Bazı idarelerde buna ilişkin bir girişim olmuş olsa da düzenlilik ve devamlılık sağlanamamıştır. Yerel paydaşların büyükşehir belediyesi ile ilgili dilek ve şikayetlerini bildireceği çeşitli mekanizmalar beyaz masa, mavi masa gibi isimler altında uygulanmakta olup, örneklemedeki idarelerin tamamında böyle bir imkan internet sayfalarında sunulmaktadır. Öte yandan bir adım daha ileri gidilerek bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında bilgi edinme talebine ilişkin de imkanların internet sayfalarında büyük bir oranda sağlandığı görülmektedir.³¹ Büyükşehir belediyelerine ilişkin bu kısımda yer alan bir diğer standart hizmet standartları ile ilgili olup, büyükşehir belediyelerinin birimler bazında iş ve eylemlerine ilişkin hizmet sürelerini gösteren bilginin duyurulması gerekmektedir. Bu bağlamda yapılan incelemede büyükşehir belediyelerinin tamamının hizmet standartları tablosunu yayınladığı görülmektedir. Bu kısımdaki son standart ise idarenin bağlı kuruluşları, iştirak ve/veya şirketleri ile ilgilidir. Söz konusu unsurlara ilişkin mali bilginin sunulması standart olarak belirlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin dokuzunun internet sayfasında söz konusu unsurlara ilişkin bilgi yer almaktadır.

İSE'nin elde edilmesinde yer alan diğer alt bileşen ise İSE₅ olarak örneklem olarak seçilen beş birime ilişkin kurumsal iletişim bilgisiyle ilgilidir. Buna göre bulgular incelendiğinde en yüksek İSE₅ değerinin 100 puan olarak 8 büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmekteyken en düşük endeks değeri ise 0 puan ile G, K ve I büyük şehir belediyelerine aittir. Söz konusu sonuçlara göre idareler arasında 100 skoru elde edenlerin fazlalığına karşın 0 skoruna sahip olanların da fazla olduğu görülmektedir. 16 büyükşehir belediyesi açısından ortalama değer ise diğer alt bileşenlere göre daha yüksek bir ortalama değer olarak 71.3 olarak gerçekleşmiştir.

³¹ Uygulamada ise bilgi edinme imkanını sunan bu mekanizmaların bazı büyükşehir belediyelerinde etkin olmadığı ve bilgi edinme imkanının sistem üzerinden gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri endeks değerleri ile ortalama değer arasındaki farka ilişkin gösterim Grafik 3.14’de verilmektedir.

Grafik 3.14: Ortalamaya Göre Kurumsal Bilgi Endeksi (İSE₅) Değerleri



Grafik 3.14 incelendiğinde ortalama düzey üzerinde endeks değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı on iki iken, ortalama düzey altında kalan büyükşehir belediyelerinin sayısı ise dördür. En büyük endeks değerine sahip olan idareler 100’er puan ile O, N, M, L, J, H, D ve C büyükşehir belediyeleri olup, söz konusu idarelerin endeks değerleri ortalama değerden yaklaşık 29 puan daha fazladır. Ortalama değer altındaki büyükşehir belediyelerinden ise en düşük endeks değeri 0 puan ile G, K ve I büyükşehir belediyelerine ait olup, ortalama ile aralarında 71.3 puan bulunmaktadır. Genel olarak İSE₅ değerleri dikkate alındığında saydamlık düzeyinin diğer İSE alt bileşenlerine göre daha yüksek olduğu ifade edilebilir.

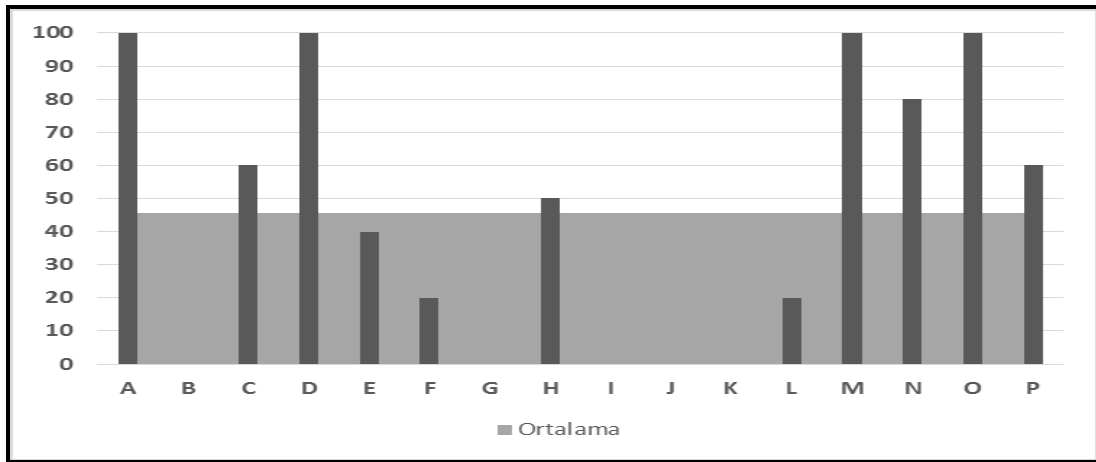
İSE₅’i oluşturan kurumsal iletişim bilgisine ilişkin standartlar ve bu standartların idarelerin internet sayfalarındaki sıklık değerleri Tablo 3.24’de sunulmaktadır.

Tablo 3.24: İSE₅ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standart	Sıklık Değeri
1	Genel Sekreter	12/16
2	İç Denetim Birimi	9/16
3	Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	12/16
4	Fen İşleri Daire Başkanlığı	12/16
5	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	12/16

Tablo 3.24 incelendiğinde seçilen beş örnekleme ilişkin kurumsal iletişim bilgisi genelde büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında sunulmaktadır. Ancak bu bilgiyi sunmayan idareler de söz konusudur. Özellikle iç denetim birimine ilişkin bilgiye örneklemin diğer standartlarına göre daha az yer verildiği görülmektedir.

İSE değerini oluşturan son alt bileşen ise seçilen beş örnekleme biriminin rol ve sorumluluklarına ilişkin bilginin internet sayfalarında araştırılmasıyla ilgili olup, buradan elde edilen endeks değeri İSE₆ olarak ifade edilmektedir. Buna göre bulgular incelendiğinde İSE₆ değerinin O, M, D ve A büyükşehir belediyelerinde 100'er puan ile en yüksek değerde ortaya çıktığı görülmektedir. En düşük endeks değeri ise beş büyükşehir belediyesinde 0 puan olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu büyükşehir belediyeleri ise G, J, B, K ve I'dır. 16 büyükşehir belediyesinin ortalama endeks değeri ise 45.6 olarak gerçekleşmiştir. Ortalama değere göre endeks değerlerinin görünümü Grafik 3.15'de yer almaktadır.

Grafik 3.15: Ortalamaya Göre Rol ve Sorumluluklar Endeksi (İSE₆) Değerleri

Ortalama değer ile kıyaslandığında sekiz büyükşehir belediyesinin ortalamasının üzerinde yer aldığı buna karşın diğer sekiz büyükşehir belediyesinin ise ortalamasının altında yer aldığı görülmektedir. Ortalama üzerindeki en yüksek değere sahip idarelerin ortalamadan farkı yaklaşık 55 puan iken, ortalama altındaki en düşük değere sahip olan idarelerin ortalamadan farkı ise 45.6 puandır.

İSE₆ değerinin elde edilmesinde oluşturulan standartlar ve bu standartlara ilişkin sıklık değerleri Tablo 3.25’de sunulmaktadır.

Tablo 3.25: İSE₆ Standartlar ve Sıklık Değeri

No	Standart	Sıklık Değeri
1	Genel Sekreter	4/16
2	İç Denetim Birimi	9/16
3	Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	8/16
4	Fen İşleri Daire Başkanlığı	8/16
5	Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	8/16

Rol ve sorumluluklara ilişkin bilginin seçilen beş örneklem birim çerçevesinde tam olarak yayınlanmadığı görülmektedir. İdarelerin ilgili birimlerine ait internet sayfasında yayınlanan bilgi ise sıklık itibariyle sırasıyla iç denetim birimi, daire başkanlıkları ve genel sekretere aittir.

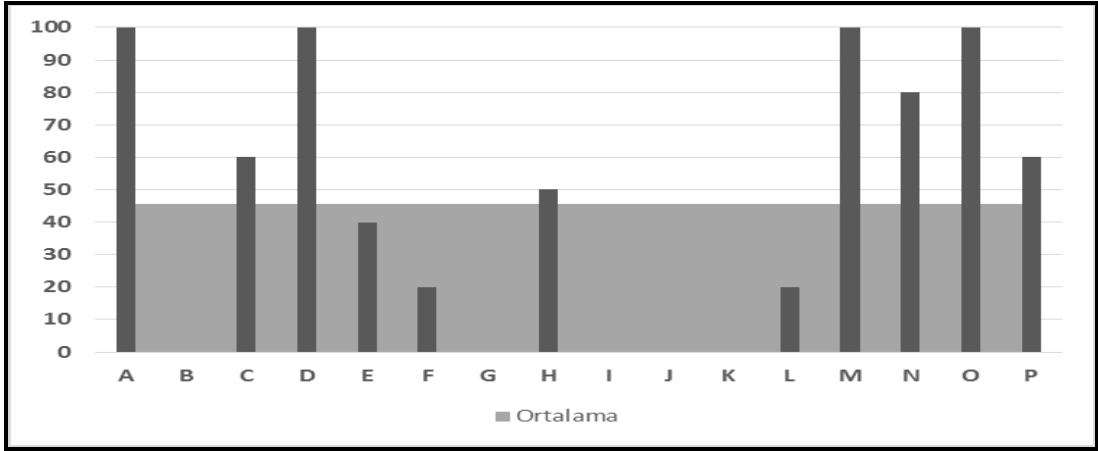
3.2.2.1.4. Bilgi Talebi Endeksine (BTE) İlişkin Bulgular

Mali saydamlık endeksinin oluşturulmasında ana alt endeks değerlerinden birisi de bilgi edinme hakkı çerçevesinde talep edilen bilgidir. BTE değerinin ortaya çıkmasında iki aşama söz konusu olup, buna aşamalara ilişkin detaylı bilgi yöntem kısmında verilmektedir. Tablo 3.26’da iki aşama neticesinde büyükşehir belediyelerinin elde ettiği BTE değerleri verilmektedir.

Tablo 3.26: Büyükşehir Belediyelerinde BTE Değerleri

Belediye	BTE
I	100.0
A	100.0
M	80.0
D	80.0
G	50.0
H	40.0
B	40.0
P	0.0
O	0.0
N	0.0
L	0.0
K	0.0
J	0.0
F	0.0
E	0.0
C	0.0
Ortalama	30.6

Tablo 3.26; 16 büyükşehir belediyesinde bilgi edinme hakkı çerçevesinde gerçekleştirilen bilgi talebi kapsamında elde edilen BTE değerlerini en yüksekte en düşüğe olmak üzere sunmaktadır. En yüksek endeks değerine sahip olan idare koyu renkle belirtilmiştir. Bu bağlamda en yüksek BTE değeri I ve A büyükşehir belediyelerine aittir. Söz konusu büyükşehir belediyelerinin performanslarının diğer alt ana endeksler kapsamında çok iyi olmamasına karşın BTE değerinde oldukça iyi bir skor elde ettikleri ifade edilebilir. En düşük BTE değeri ise 0 puan ile dokuz büyükşehir belediyesine ait olup, söz konusu büyükşehir belediyeleri P, O, N, L, K, J, F, E ve C'dir. 16 büyükşehir belediyesine ait BTE ortalama değeri ise 30.6 olarak gerçekleşmiş olup, ortalamaya göre endeks değerlerinin görünümü Grafik 3.16'daki gibidir.

Grafik 3.16: Ortalamaya Göre Bilgi Talebi Endeksi (BTE) Değerleri

Grafik 3.16 incelendiğinde ortalama değer üzerinde yer alan büyükşehir belediyesi sayısı yedi iken diğer dokuz büyükşehir belediyesi ise 0 puanları ile ortalama altında yer almıştır. Ortalama üzerindeki büyükşehir belediyeleri kendi içinde değerlendirildiğinde ise söz konusu yedi büyükşehir belediyesinin ortalaması 70 olarak ortaya çıkmaktadır. Yeni ortalamaya göre üç büyükşehir belediyesi ortalama altında kalırken, 4 büyükşehir belediyesi ise ortalama üzerinde bulunmaktadır.

BTE değerinin hesaplanmasındaki aşamalar kapsamında da inceleme yapmak mümkündür. Buna göre birinci aşamadaki büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri skorlar ve sıklık değerleri Tablo 3.27’de verilmektedir.

Tablo 3.27: Bilgi Talebi Karşısında Davranışlar ve Sıklık Değeri

No	Büyükşehir Belediyesinin Davranış Türü	Skor	Sıklık Değeri	İlgili Belediye
1	Kanuni süresi içinde dönüş oldu ve olumlu bir cevap ile bilgi gönderildi.	100	4/16	M, I, D, A
2	Kanuni süresi dışında dönüş oldu ve olumlu bir cevap ile bilgi gönderildi.	50	2/16	G, B
3	Kanuni süre içerisinde dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yeri tarif edildi ve erişim sağlandı.	100	0/16	-
4	Kanuni süre dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yeri tarif edildi ve erişim sağlandı.	50	1/16	H
5	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi, yer tarif edildi ancak erişilemedi.	0	1/16	E
6	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu, internet sayfasında bilginin var olduğu söylendi ancak erişilemedi..	0	2/16	O, N
7	Kanuni süre içerisinde/dışında dönüş oldu ve olumsuz bir cevap verildi.	0	2/16	P, F
8	Herhangi bir dönüş olmadı.	0	4/16	L, K, J, C

Büyükşehir belediyelerinin bilgi talebine karşı davranış şekilleri BTE değerinin elde edilmesinde ilk aşamayı oluşturmaktadır. İlk aşamada büyükşehir belediyelerinden beklenen, 100 puana denk gelen davranış türünü gerçekleştirmeleridir. Ancak sıklık değerleri incelendiğinde 100 puanlık davranış türünün 16 büyükşehir belediyesi arasında sadece dördü tarafından sağlandığı görülmekte olup, söz konusu büyükşehir belediyeleri M, I, D ve A'dır. Bir başka ifade ile hem olumlu hem de kanuni süre içinde sadece dört büyükşehir belediyesi yanıt vermiştir. Olumlu cevap veren ancak kanuni süre dışında dönüş yapan idare sayısı ise toplamda 3'tür. Bu bağlamda G ve B büyükşehir belediyeleri iki numaralı davranış türünü ve H büyükşehir belediyesi ise dört numaralı davranış türünü yansıtmaktadır.

0 puan elde edilen davranış türlerine bakıldığında ise göze çarpan ilk unsurun bilgi talebine karşın herhangi bir yanıt vermeyen dört büyükşehir belediyesinin var olmasıdır. Bu bağlamda 8 numaralı davranışı gerçekleştiren idareler L, K, J ve C

büyükşehir belediyeleridir. Bu durum bilgi talebi açısından söz konusu büyükşehir belediyelerinin kanuni düzenlemeleri dikkate almadığını göstermektedir. Öte yandan 16 büyükşehir belediyesinden ikisinin bilgi talebine karşı olumsuz olarak cevap verdiği görülmektedir. Olumsuz yanıt veren idarelerden F büyükşehir belediyesi 4982 sayılı Yasa'nın 7 inci maddesindeki “*Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler.*” hükmünü gerekçe olarak belirtmiştir. Buna göre söz konusu büyükşehir belediyesi talep edilen bilginin özel bir araştırma ve çalışma sonrasında elde edildiğini düşünmektedir. Diğer olumsuz yanıt veren P büyükşehir belediyesi ise bilgi edinme üzerinden yapılan başvuruya rağmen “*yazılı talep ile amirimizin imzası ile verilebilir*” şeklinde bir açıklama ile olumsuz yanıt vermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin bir diğer davranış türü ise 6 numaralı davranış türü olup, O ve N büyükşehir belediyelerinin yanıtı bu davranış türüne girmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyeleri talep edilen bilginin internet sayfasında var olduğunu ifade etmekte ancak tam yerine ilişkin bilgi vermemektedir. E büyükşehir belediyesi ise 5 numaralı davranışı gerçekleştirmiştir. Ancak tarif edilen yerde söz konusu bilgiye ulaşamamıştır.

BTE değerinin elde edilmesinde ikinci aşamayı ise bilginin kapsamı oluşturmaktadır. Bir başka ifade ile talep edilen bilginin tam olarak verilip verilmediği burada önemli bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda ikinci aşamada; birinci aşamada ilk dört davranış türünü yansıtan büyükşehir belediyelerine ilişkin inceleme yapılarak BTE puanı elde edilmiştir. İkinci aşamada her bir belge 0.2 katsayıya sahip olup, verilen belgelere ait katsayıların toplamı ilk aşamada elde edilen skor ile çarpılarak BTE elde edilmiştir. İlk aşamada 0 puana sahip olan büyükşehir belediyelerinin dışındakiler ile ilgili BTE değerleri Tablo 3.28'de sunulmaktadır.

Tablo 3.28: BTE Değerinin Elde Edilmesinde Aşamalar

Belediye	Birinci Aşama Skoru (X)	Paylaşılan Bilgi Sayısı	İkinci Aşama Katsayısı (Y)	BTE Değeri (X*Y)
A	100	5/5	1	100
D	100	4/5	0.8	80
I	100	5/5	1	100
M	100	4/5	0.8	80
G	50	5/5	1	50
B	50	4/5	0.8	40
H	50	4/5	0.8	40
Ortalama	78.6	-	-	70

Tablo 3.28’de ilk aşamada elde edilen skorlara göre büyükten küçüğe sıralama yapılmıştır. İncelendiğinde ilk aşamada 100 skoruna sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı dört iken, ikinci aşama neticesinde ortaya çıkan BTE değeri itibariyle iki büyükşehir belediyesi 100 skorunu elde etmiştir. Bunun gerekçesi paylaşılan bilginin kapsamıdır. Buna göre birinci aşamada 100 skorunu elde eden D büyükşehir belediyesi belgelerin bir tanesini eksik göndermiş olup, endeks değeri 80 olarak gerçekleşmiştir. Birinci aşamada yedi büyükşehir belediyesinin skor ortalaması 78.6 iken söz konusu ortalama ikinci aşama sonunda 70 olarak gerçekleşmiştir. İki aşama arasındaki ortalama farkı yaklaşık 9 puandır.

3.2.2.1.5. Mali Saydamlık Endeksine (MSE) İlişkin Bulgular

Mali saydamlık endeksi ilk dört alt ana endeks değerlerinin ortalaması ile elde edilmiştir. Her bir alt ana endeks değerinin MSE değerinin elde edilmesinde ağırlığı eşittir. Buna göre ilk dört alt ana endeks değerleri ve MSE değerleri Tablo 3.29’da yer almaktadır.

Tablo 3.29: Büyükşehir Belediyelerinde MSE ve Alt Ana Endeks Değerleri

Belediye	ABE	BİE	İSE	BTE	MSE
H	83.1	60.8	83.9	40.0	67.0
G	74.9	70.7	67.4	50.0	65.7
M	60.5	47.3	68.2	80.0	64.0
A	63.1	34.2	50.6	100.0	62.0
I	66.4	31.3	26.6	100.0	56.1
D	59.3	10.7	51.9	80.0	50.5
O	65.7	38.0	82.9	0.0	46.6
P	71.2	43.7	62.3	0.0	44.3
B	53.8	34.4	47.0	40.0	43.8
C	49.7	47.3	58.3	0.0	38.8
F	64.9	28.0	61.0	0.0	38.5
J	56.7	23.8	57.6	0.0	34.5
N	58.3	20.2	55.4	0.0	33.5
L	75.6	9.3	45.7	0.0	32.7
K	66.4	28.9	32.5	0.0	32.0
E	33.6	16.5	64.9	0.0	28.7
Ortalama	62.7	34.1	57.2	30.6	46.2

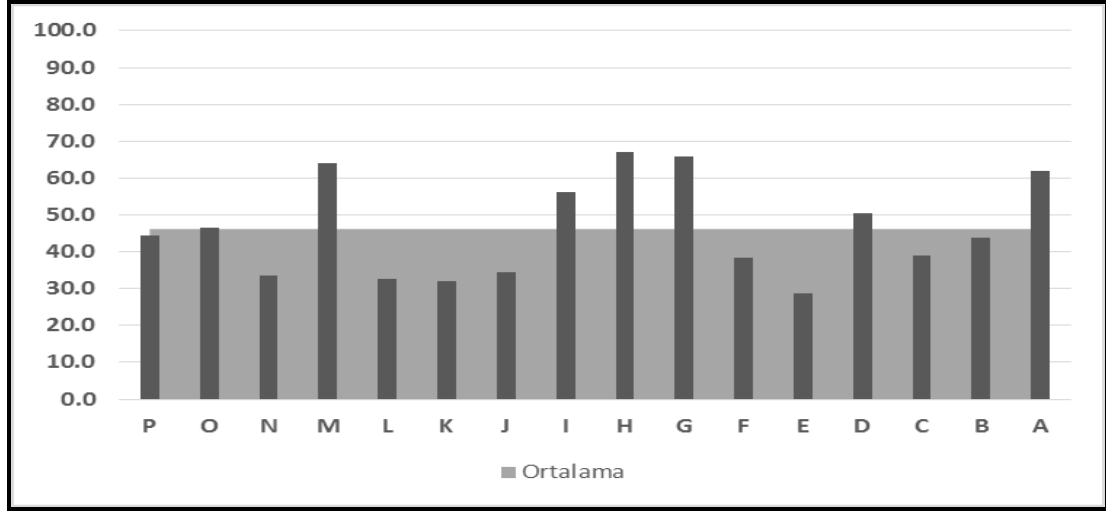
Tablo 3.29’da alt ana endeks değerleri ile MSE değerleri verilmekte olup, büyükşehir belediyeleri en yüksek MSE değerinden en düşük MSE değerine göre sıralanmaktadır.

Tablo 3.29 incelendiğinde en yüksek MSE değerinin H büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyesinin endeks değeri 67 olarak gerçekleşmiştir. Alt ana endeksler ile incelendiğinde ise MSE’ye paralel olarak H büyükşehir belediyesinin ABE ve İBE değerlerinin de en yüksek olduğu görülmektedir. Mali saydamlığın 16 büyükşehir belediyesi içinde en üst düzeyi 67 olup, bu değer maksimum değer olan 100’ün 33 puan altındadır.

Mali saydamlık performansı itibariyle en düşük MSE değeri ise 28.7 puan ile E büyükşehir belediyesine aittir. Söz konusu değer birinci sırada yer alan H büyükşehir belediyesinin endeks değerinin yaklaşık 39 puan gerisindedir.

16 büyükşehir belediyesinin elde ettikleri MSE değerlerinin ortalaması ise 46.2 olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda idarelerin elde ettikleri endeks değerlerinin ortalama ile farkları Grafik 3.17’de verilmektedir.

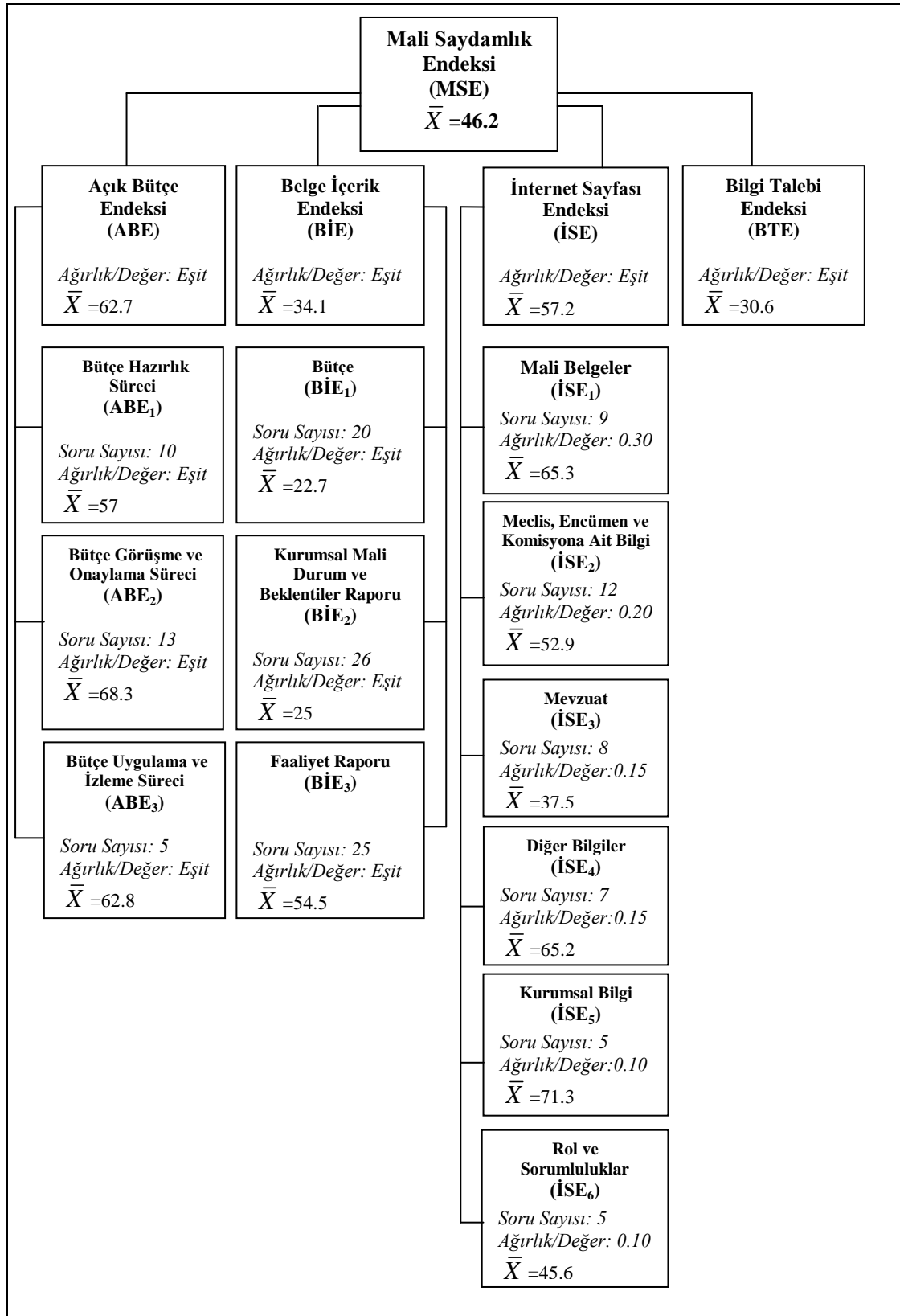
Grafik 3.17: Ortalamaya Göre Mali Saydamlık Endeksi (MSE) Değerleri



Grafik 3.17 incelendiğinde ortalamanın üzerinde MSE değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı yedi iken, ortalamanın altında MSE değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı ise dokuzdur. Buna göre araştırma sonunda büyükşehir belediyelerinin daha fazlası ortalama altında yer almıştır. Ortalama üzerindeki büyükşehir belediyelerinin en üst ile en alt düzeyi arasında yaklaşık 20 puan fark bulunmaktadır. Ortalama altındaki büyükşehir belediyelerinin en üst ile en alt düzeyi arasında ise yaklaşık 16 puan fark bulunmaktadır.

MSE'nin elde edilmesinde alt ana endeks ve bileşenlerine ilişkin soru sayıları, ağırlıklar ve 16 büyükşehir belediyesi için ortalama değerler Tablo 3.30'da yer almaktadır.

Tablo 3.30: MSE'ye İlişkin Özet Bilgi



\bar{X} : 16 büyükşehir belediyesi endeks ortalamasıdır.

MSE'yi oluşturan tüm endekslere ilişkin büyükşehir belediyelerini de kapsayacak şekilde özet bilgi ise Tablo 3.31'de verilmektedir.

Tablo 3.31: MSE'yi Oluşturan Endekslere İlişkin Özet Bilgi

Endeks Türü	Ortalama Değer	Maksimum Değer	Maksimum Değere Sahip Belediye/ler	Minimum Değer	Minimum Değere Sahip Belediye/ler
MSE	46.2	67.0	H	28.7	E
ABE	62.7	83.1	H	33.6	E
ABE ₁	57.0	90.0	L	40.0	A
ABE ₂	68.3	84.6	G	30.8	E
ABE ₃	62.8	100.0	H	20.0	E
BİE	34.1	70.7	G	9.3	L
BİE ₁	22.7	90.0	M	0.0	P, B, A, I, K, F, J, N, E, D, L
BİE ₂	25.0	69.7	G	0.0	M, C, O, J, N, E, D, L
BİE ₃	54.5	77.3	P	28.0	L
İSE	57.2	83.9	H	26.6	I
İSE ₁	65.3	100.0	G	38.9	L
İSE ₂	52.9	95.8	G	8.3	I
İSE ₃	37.5	100.0	O, E	0.0	M, C, N, D, A, B
İSE ₄	65.2	85.7	H, O, E, P, F	28.6	L, I
İSE ₅	71.3	100.0	H, O, M, C, J, N, D, L	0.0	G, K, I
İSE ₆	45.6	100.0	O, M, D, A	0.0	G, J, B, K, I
BTE	30.6	100.0	I, A	0.0	P, O, N, L, K, J, F, E, C

Tablo 3.31 incelendiğinde en büyük ortalama değer 71.3 puan ile İSE₅'e ait olduğu görülmektedirken en düşük ortalama düzeyi ise 22.7 puan ile BİE₁'e aittir. On yedi endeks türünden en yüksek alınan puan ise 100 olup, söz konusu puan ABE₃, İSE₁, İSE₃, İSE₅, İSE₆ ve BTE'e ilişkin elde edilmiştir. En yüksek endeks değerine sahip büyükşehir belediyeleri incelendiğinde sıklık değeri en fazla olan büyükşehir belediyesinin H olduğu ve söz konusu idarenin 6 farklı endeks türünde en yüksek değere sahip olduğu görülmektedir. En düşük endeks değeri ise 0 olup, söz konusu değer BİE₁, BİE₂, İSE₃, İSE₅, İSE₆ ve BTE endekslerinde ortaya çıkmıştır. En düşük değerler arasında sıklık değeri en fazla gerçekleşen idareler E ve L büyükşehir belediyeleri olup, söz konusu idareler 7'şer kez farklı endeks türünde en düşük endeks değerine sahip olmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu bireysel MSE değerleri bağlamında hangi sınıf kapsamında bulunduğu ise Tablo 3.32’de sunulmaktadır.

Tablo 3.32: Mali Saydamlık Düzeyine Göre Büyükşehir Belediyeleri

Mali Saydamlık Düzeyi	Sınıf Aralığı	Belediye/ler
Tam	100	-
Çok yüksek	$80 < \text{MSE} < 100$	-
Yüksek	$60 < \text{MSE} \leq 80$	H, G, M, A
Orta	$40 < \text{MSE} \leq 60$	I, D, O, P, B
Düşük	$20 < \text{MSE} \leq 40$	C, F, J, N, L, K, E
Çok düşük	$0 < \text{MSE} \leq 20$	-
Yok	0	-

Tablo 3.32 incelendiğinde iki uç değer arasında beş farklı sınıf tanımı söz konusudur. 16 büyükşehir belediyesinin yedisinin *düşük düzeyde saydamlık* sınıfında, beşinin *orta düzeyde saydamlık* sınıfında ve dördünün ise *yüksek düzeyde saydamlık* sınıfında yer aldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin MSE değerlerinin en alt düzeyi 28.7 iken en üst düzeyi ise 67.0’dir. Bu bağlamda dört sınıflandırma düzeyinde herhangi bir büyükşehir belediyesi yer almamaktadır. Söz konusu sınıflar saydamlığın olmadığı, çok düşük düzeyde saydamlığı olduğu, çok yüksek düzeyde saydamlığın olduğu ve tam saydamlığın olduğu sınıflardır.

16 büyükşehir belediyesinde ortalama MSE değerinin 46.2 olarak gerçekleştiği de göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin genel olarak mali saydamlık düzeyinin orta düzeyde olduğunu söylemek mümkündür. Orta düzeyin altında ve üstünde bulunan sınıflandırmalara giren büyükşehir belediyelerinin bireysel MSE değerleri de dikkate alındığında dağılımın daha ziyade orta düzeyde saydamlığa doğru olduğu söylenebilir. Bir başka ifade ile düşük düzeyde saydamlık sınıfında bulunan idarelerin bireysel MSE değerlerinin daha çok orta düzeyde saydamlık sınıfının başlangıç değeri olan 40’a yaklaştığı ve yüksek düzeyde saydamlık sınıfında bulunan idarelerin bireysel MSE değerlerinin ise daha çok orta düzeyde saydamlık sınıfının bitiş değeri olan 60’a yaklaştığı görülmektedir.

Buna göre büyükşehir belediyelerinin MSE değerleri orta düzeyde saydamlık etrafında dağılmaktadır.

Literatürde mali saydamlık endeksinin farklı bileşenler ile oluşturulduğu görülmektedir. Çalışmaların geneli mali saydamlık endeksini oluşturmada belge içeriklerine odaklanmışken bunu internet sayfalarındaki bilgiye dayalı yöntem takip etmektedir. Bu çalışmada ise verinin elde edildiği alan itibarıyla daha kapsamlı oluşturulan bir mali saydamlık endeksi söz konusudur. Bu bağlamda mali saydamlık düzeyinin endeks olarak ifadesinde bileşenlerin farklılaştırılması mümkündür. Farklı hesaplama yöntemlerine göre MSE değerinin oluşturulmasındaki amaç MSE'yi en iyi açıklayan değişkenlerin tespit edilmesidir. Buna göre farklı hesaplama yöntemlerine göre farklı MSE değerleri ve söz konusu değerlerin performans sıralaması en yüksek MSE değerinden en düşük MSE değerine göre Tablo 3.33'de sunulmaktadır.

Tablo 3.33: Farklı Hesaplama Teknikleriyle MSE Değerleri

Hesaplama Yöntemi	ABE	BİE	İSE	BTE	MSE	Performans Sıralaması	
						Hesaplama Yöntemi	MSE
1	62.7	34.1	57.2	30.6	46.2	12	62.7
2	62.7	34.1	57.2	-	51.3	14	57.2
3	62.7	34.1	-	30.6	42.5	7	30.0
4	62.7	-	57.2	30.6	50.2	2	30.3
5	-	34.1	57.2	30.6	40.6	13	34.1
6	62.7	34.1	-	-	48.4	1	32.0
7	62.7	-	57.2	-	60.0	6	35.4
8	62.7	-	-	30.6	46.7	11	27.0
9	-	34.1	57.2	-	45.7	15	30.6
10	-	34.1	-	30.6	32.3	9	24.1
11	-	-	57.2	30.6	43.9	4	30.7
12	62.7	-	-	-	62.7	3	32.3
13	-	34.1	-	-	34.1	5	28.9
14	-	-	57.2	-	57.2	8	31.5
15	-	-	-	30.6	30.6	10	23.2

Tablo 3.33 farklı hesaplama yöntemlerine göre oluşan MSE değerlerini ve söz konusu değerlerin büyükten küçüğe sıralamasını göstermektedir. Farklı hesaplamalara göre oluşan MSE değerleri koyu renkte gösterilmektedir.

Çalışmada yöntem kısmında da ifade edildiği üzere kullanılan MSE değeri 4 farklı alandan elde edilen veriden oluşturulmuş olup, söz konusu hesaplama yöntemi Tablo 3.33'deki 1 numaralı hesaplama yöntemidir. 1 numaralı yöntem kapsamındaki dört ana alt endeks değerinin MSE'nin elde edilmesinde katkısı eşit ağırlıktadır. Söz konusu hesaplama yöntemi ile elde edilen MSE değerinin 46.2 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bir başka ifade ile 16 büyükşehir belediyesinin ortalama MSE değerinin 46.2 olarak gerçekleştiği ifade edilebilir. 1 numaralı hesaplama yöntemi ile

elde MSE değerinin performans sıralamasında 15 yöntem arasında 6. sırada yer aldığı görülmektedir. Söz konusu değer performans sıralamasındaki en yüksek ve en düşük değerlerin ortalamasına yakın bir değerdir.

Tablo 3.33 ayrıca farklı hesaplama yöntemlerine göre MSE değerinin nasıl geliştiğini de sunmaktadır. MSE değerinin elde edilmesinde 4 farklı alandan elde edilen değişkenlerin farklı kombinasyonları mümkündür. Bir başka ifade ile MSE değeri 1 ile 4 dahil ve bu değerler arasında farklı bileşen sayısında hesaplanabilir. Bu çerçevede farklı hesaplama tekniklerine göre ortaya çıkan MSE değerleri değerlendirilerek hangi değişkenin MSE'yi daha iyi açıkladığına ilişkin karar verilebilir.

Tablo 3.33 incelendiğinde 15 farklı hesaplama yöntemi söz konusu olup, ortaya çıkan ortalama MSE değerleri 62.7 ile 23.2 arasında değişmektedir. Buna göre en yüksek MSE değerinin hesaplanmasında tek değişken söz konusu olup, bu da 12 numaralı hesaplama yönteminde kullanılan ABE değişkenidir. Bu şekildeki bir hesaplamada ortaya çıkan ortalama MSE değeri 62.7 olup, bu değer çalışmada kullanılan 1 numaralı yöntemin ortaya çıkardığı MSE değerinden 16.5 puan daha büyük olduğu ifade edilebilir. En düşük MSE değeri ise 10. hesaplama yönteminde ortaya çıkmış olup, buradaki değişkenler ise BİE ve BTE'dir. Buna göre mali belgelerin içeriklerine ve bilgi talebine göre MSE değerinin hesaplanması diğer hesaplama yöntemlerinden daha düşük bir MSE değerini ortaya çıkarmaktadır.

Araştırmada somut verilere dayalı olarak oluşturulan MSE değerinin alt ana endekslerinden birisi olan ABE değeri de somut adımların yer aldığı anketlerden elde edilen bir endekstir. Ancak veri elde etme tekniğinin anket olması ve bireylerin yanlış yanıtlar vermesine olanak tanıyabilecek bazı soruların varlığı nedeniyle MSE ABE'den arındırılmış olarak da hesaplanabilir. Bu durumda MSE diğer üç alt ana endeks ile hesaplandığında ortalama değeri 40.6'ya düşmekte olup, bu değer performans sıralamasında 13. sırada bulunmaktadır. Buna göre saf somut verilere dayalı olduğunda MSE ortalama değerinin daha da gerilediği görülmektedir. Bu sonuçlara göre algıya dayalı verilerle oluşturulan çalışmalarda ortaya çıkan değer

somut adımlarla elde edilen verilere göre oluşan değerden daha yüksek çıktığı ifade edilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Son yıllarda kamu yönetimi reformları arasında yerelleşmenin önemli bir yerinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerin kazandığı önem onların daha fazla kamu kaynağını yönetmesini de beraberinde getirmektedir. Türkiye’de toplam kamu harcamaları içerisinde yerel yönetimlerin payının %15’ler düzeyinde olduğu görülmektedir. Bu pay ülke ekonomisinde azımsanamayacak düzeydedir. Yerel yönetimlere daha fazla rol ve sorumlulukların yüklenmesine karşın mali sorunların varlığı söz konusudur. Bunun altında hem kaynak yetersizliğinden hem de kaynakların rasyonel kullanılmamasından ortaya çıkan sorunlar bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlere bırakılan kaynakların yönetilmesinde etkin mekanizmaların işleme gerekmektedir. Bunların başında ise mali saydamlık gelmektedir.

Mali saydamlık kısaca kamu kaynaklarının kim tarafından, niçin ve nasıl kullanıldığına dair bilginin üretilmesi ve söz konusu bilginin ulaşılabilir olmasıdır. Yerel yönetimler açısından kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlamak üzere başta mali saydamlık ve onun uzantısı olarak hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık ilkeleri önemli görülmektedir. Söz konusu ilkeler yerel yönetimlerde yönetenler ile vatandaşlar arasında asil vekil ilişkisinden kaynaklı asimetric bilginin neden olduğu sorunların çözüme kavuşması açısından önemli olup, daha etkin kararların alınmasında tetikleyici faktörlerdir. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye’de diğerlerine göre daha fazla kaynağı yöneten büyükşehir belediyeleri örneklem alınmış ve söz konusu 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlığın ölçümü gerçekleştirilmiştir. Bu kısımda, elde edilen bulgular bağlamında sonuçlar irdelenmekte ve bazı öneriler sunulmaktadır.

Çalışmada mali saydamlığı ölçmek amacıyla dört alt ana endeks kullanılmıştır. Bu alt ana endekslerden ilki bütçe sürecine ilişkin yapılan araştırma ile elde edilmiş olan ABE (Açık Bütçe Endeksi)’dir. Elde edilen bulgular incelendiğinde bütçenin hazırlık, görüşme ve uygulama süreçlerinden görüşme sürecinin diğerlerine göre daha saydam olduğu sonucuna varılmıştır. Hazırlık aşamasındaki saydamlık düzeyi diğerlerine göre daha düşük çıkmıştır. Bunun gerekçesi ise hazırlık sürecinin daha

çok belediyenin kendisi ile ilgili bir süreç özelliği taşıması ve bütçenin teknik bir doküman olması gösterilebilir. Bütçe hazırlık sürecinde birimlerden gelen bütçe talepleri doğrultusunda idarenin toplam bütçesi oluşmaktadır. Söz konusu süreç daha çok teknik boyutuyla ön plana çıkmaktadır. Bir başka ifade ile bütçe sınıflandırma kodları, bütçe rakamları gibi unsurlar bu süreçteki temel uğraş alanlarıdır. Bütçe ile ilgisi olmayan bir bireyin söz konusu süreci anlaması oldukça güçtür. Ancak özellikle harcamaların belirlenmesi gibi hususlarda bu sürece katılımın sağlanması çeşitli yollarla mümkündür. Bunun yolu ise hem idare olarak sürece ilişkin bilginin kamuoyu ile paylaşılması hem de paydaşların ilgisini çekerek bu sürece katılımın özendirilmesidir. Ancak bakıldığında büyükşehir belediyelerinde bunun sağlanamadığı görülmektedir.

Araştırma bulgularında bütçe hazırlık sürecinin; birimlere yapılan bütçe çağrısının kamuoyu ile paylaşılma düzeyinin düşük olması, dış paydaşların sürece katılımının düşük olması ve hazırlanan bütçe taslağının meclise sunulmadan önce yerel paydaşlara sunulmaması gibi gerekçelerle diğer süreçlere göre daha düşük saydamlık düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Genel olarak idarelerin, olumlu olsa da bazı uygulamaları mevzuat zorunluluğu olmaması nedeniyle gerçekleştirmediği sonucuna varılmaktadır. Öte yandan katılımcılık açısından ele alındığında ise genelde büyükşehir belediyelerinde katılımcılığın stratejik plan sürecinde doğrudan gerçekleştiği ancak bütçe sürecinde dolaylı bir katılımın varlığı görülmektedir.

Bütçelerin mecliste görüşme ve onaylama süreci diğer süreçlere göre daha açık bulunmuştur. Bütçe görüşme süreci büyükşehir belediyesi bütçesinin mecliste görüşülme sürecini ifade etmekte olup, mevzuata göre meclis toplantılarının halka açık olması, söz konusu sürecin daha saydam olmasında etkili olabilir. Saydamlık düzeyinin diğerlerine göre daha yüksek olmasına karşın bütçe görüşme sürecinde de saydamlık bakımından bazı eksiklikler söz konusudur. Bu noktada eksikliği görülen hususlardan birisi özellikle meclis görüşme aşamasına kadar olan sürece ilişkin bilginin kamuoyu ile paylaşılmamasıdır.

Genel olarak büyükşehir belediyelerinin bütçenin encümen ve plan ve bütçe komisyonu aşamalarına ilişkin bilgiyi sunmadıkları sonucuna varılmıştır. Encümenin

bütçe üzerindeki görüşü ve özellikle mecliste yer alan siyasi parti temsilcilerinden oluşan plan ve bütçe komisyonunun bütçe üzerindeki görüşü önemli bulunup, söz konusu süreçlere ilişkin de bilginin kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Komisyon üyeleri arasında etkin bir bütçe oluşturmak yönünde hareket edilmesi de gerekli olup, muhalefetin sırf muhalif olmak adına hareket etmemesi gerekmektedir. Çeşitli büyükşehir belediyelerindeki ilgilerle olan diyaloglarda söz konusu durumun gerçekleştiği ve komisyonlarda sadece muhalif olmak adına bütçe üzerine şerhlerin koyulduğu, ancak iktidar üyesinin fazlalığı nedeniyle yine de bütçenin komisyondan geçtiği ifade edilmektedir. Burada tartışılması gereken ilk durum; şerhlerin gerçekten yapıcı nitelikte olup olmaması ile ilgilidir. İkincisi ise şerhlerin gerçekten yapıcı olduğu bir durumda sırf iktidar üye sayısının fazla olması nedeniyle söz konusu uyarıya rağmen komisyondan bütçesinin geçmesidir.

Eksik görülen hususlardan bir diğeri ise mecliste bütçe görüşmelerinde bütçenin genelde komisyondan geçtiği gibi kabul edilmesi ile ilgilidir. Meclisin bütçe üzerinde değişiklik yapabilmesi, özellikle uluslararası çalışmalarda önemli görülen bir özelliktir. Büyükşehir belediyelerinde bakıldığında ise bunun sağlanamadığı görülmektedir. Bu noktada üç soru ortaya çıkmaktadır. Birincisi, gerçekten herhangi bir değişikliğe gerek olmadığı durum olup, bu noktada aslında meclis görüşmelerinde değişikliğin olmaması normal karşılanabilir.

İkincisi, meclis üyelerinin bireysel anlamda düşüncelerini dile getirememesi nedeniyle parti içindeki ahengi bozmama adına hareket ettiği durum olup, burada meclisin değişiklik yapmaması normal karşılanabileceği gibi karşıt görüşü de savunmak mümkündür. Normal karşılanabilir çünkü üyesi olduğu siyasi parti içerisinde çoğunluğun iradesi ile aynı yönde hareket etmek doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Normal karşılanmayabilir çünkü yerel vatandaş temsilen mecliste bulunan bir meclis üyesinden beklenen her ne olursa olsun doğru düşündüğünü savunabilmesi gerekir.

Üçüncüsü ve kanaatimizce en önemlisi ise yerel meclis üyelerinin bütçe ile ilgili ilgisiz ve bilgisiz olma durumudur. Büyükşehir belediyelerinde ilgililerle diyaloglardan ortaya çıkan bir diğer sonuç da bu yöndedir. Buna göre teknik bir

doküman olması nedeniyle plan ve bütçe komisyonunun bütçeyle ilgili değerlendirmeleri esas alınarak, üyelerin üyesi olduğu partinin genel tavrı yönünde hareket ettikleri ifade edilebilir.

Bütçe uygulama sürecine ilişkin istatistiki bir veri yayınlama sisteminin büyükşehir belediyeleri düzeyinde olmadığı yapılan bir diğer tespittir. Mali saydamlık bakımından mali uygulamalara ilişkin bilginin yerel kamuoyu ile paylaşılması gerekmektedir. Araştırmada yerel yönetimlerin genelde düzenli ve güncel bir şekilde uygulama sonuçlarını kamuoyuna duyurmadığı görülmektedir. Genelde mevzuat gereği uygulama sonuçları kurumsal mali durum ve beklentiler raporu ve faaliyet raporunda verilmektedir. Ayrıca, yapılan düzenli bir bilgilendirme söz konusu değildir. Bunu destekleyen bir diğer tespit de İSE₃ bulgularında yer almaktadır. Söz konusu endeks kapsamında internet sayfalarında istatistiki veri yayınlama standardı aranmış ancak hiçbir büyükşehir belediyesinde bu bilgiye rastlanmamıştır. Bir büyükşehir belediyesinde buna yönelik bir girişim söz konusuyken içeriğine bakıldığında ise bunun güncel olmadığı görülmektedir.

Araştırmada ikinci alt ana endeks belge içeriklerine dayalı hesaplanan BİE (Belge İçerik Endeksi) olup, söz konusu endeksin hesaplanmasında belirlenen standartlar açısından önemli görülen bazı tespitlerin yapılması mümkündür. Bütçe belgeleri incelendiğinde genelde bütçe dokümanlarının çok teknik ifadelerle sahip olduğu görülmekte olup, sözel açıklamaların yetersiz olduğu gözlenmiştir. ABE sonuçlarında da belirtildiği üzere bütçelerin teknik belgeler olması yerel paydaşlar tarafından anlaşılabilirliğini ve bütçe süreçlerine ilgisini azaltmaktadır. Bulgulara göre; bütçelerde genelde mevzuatın belirttiği bilgiye yer verilmekteyken, buna ek olarak bütçenin kabul edildiği meclis kararı yanında görüşme sürecinde özellikle plan bütçe komisyonunun kararlarının da sunulması saydamlık açısından önemli görülmektedir.

Kurumsal mali durum ve beklentiler raporuna ilişkin standartlar incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin genelinde ilk altı aya ilişkin gerçekleşen harcamaların detaylı verildiği görülmekte ve fakat fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde bilgiye genelde yer verilmemektedir. Ayrıca gelir miktarına ilişkin tahakkuk eden ve tahsil edilen gelir düzeyine ilişkin bilgiye genelde rastlanmamaktadır. Yerel yönetimlerin

özellikle seçim dönemlerine yakın zamanlarda tahakkuk eden gelirlerini tahsil etmediği/edemediği yönünde bir varsayım söz konusudur. Bunun altında yatan faktör ise oy kaybı endişesidir. Bu açıdan değerlendirildiğinde idarelerin tahakkuk eden ve tahsil edilen gelirlerine ilişkin bilgiyi muhakkak duyurması gerekmektedir.

Kurumsal mali durum ve beklentiler raporu incelemesinde ortaya çıkan bir diğer husus ise söz konusu belgelerin içeriğiyle ilgilidir. Raporda ilk altı aya ilişkin gerçekleştirmeler ile ikinci altı aya ilişkin beklentilerin yer alması gerekmektedir. Ancak incelemeler neticesinde, idarelerin raporlarında özellikle ikinci altı aya ilişkin beklentilerin sınırlı olarak ele alındığı görülmektedir. Belgelerde genelde ilk altı aya ilişkin gerçekleştirmelere yer verilmekteyken ikinci altı aya ilişkin beklentilere genelde yer verilmemektedir. Rakamsal anlamda hedefler ise sadece öngörülen başlangıç ödeneğinden ilk altı aya ilişkin gerçekleştirmelerin çıkarılması ile kalan fark olarak ifade edilmektedir. Öte yandan faaliyetlere ilişkin bilgi de genelde sunulmamaktadır.

Faaliyet raporlarının ise diğer belgelerde olduğu gibi tam olarak istenileni yansıtmadığı görülmekte olup, burada önemli görülen bazı sonuçların belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca, faaliyet raporlarının da diğer belgelerde olduğu gibi teknik olmayan basitleştirilmiş nitelikte bilgiye çok fazla yer vermediği gözlenmiştir.

Faaliyet raporlarında performans hedef ve göstergelerindeki gerçekleştirmelere ilişkin bir bilgi söz konusuysen, hedeften sapmalara ilişkin genelde bir açıklamanın olmadığı görülmektedir. Ayrıca faaliyet raporlarında birimler bazında performans hedef ve göstergelerindeki gelişmelere ilişkin bilgi de genelde verilmemiştir. Kurumsal mali durum ve beklentiler raporuna paralel faaliyet raporlarının genelinde de tahakkuk eden ve tahsil edilen gelir bilgisine yer verilmemiştir.

Öte yandan faaliyet raporlarında mali denetim sonuçlarına yer verilmesi de gerekmektedir. Ancak inceleme neticesinde genelde mali denetime ilişkin tespit ve bulgulara yer verilmeyip, mali denetime ilişkin tanımlayıcı ve açıklayıcı bilgi sunulmaktadır. Faaliyet raporlarında ayrıca idareye bağlı kuruluş, iştirak ve işletme ile ilgili mali bilginin de genelde sunulmadığı görülmektedir. Aslında faaliyet raporları bir hesap verilebilirlik aracı iken, inceleme yapıldığında söz konusu

dokümanların büyükşehir belediyesinin faaliyetlerine ilişkin bir tanıtım kataloğu özelliği arz ettiği gözlenmiştir.

Üçüncü alt ana endeks değeri ise internet sayfalarının incelenmesi ile ilgili olup, inceleme sonucunda hesaplanan endeks İSE (İnternet Sayfası Endeksi) olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda yapılan araştırmada idarelerin internet sayfalarında önemli eksiklikler görülmüştür. İnternet sayfaları büyükşehir belediyelerinin faaliyetlerini, mali durumunu takip edebilmek için önemli bir araçtır. Başta bütçe olmak üzere, stratejik plan, performans programı, kurumsal mali durum ve beklentiler raporu, faaliyet raporu ve kesin hesap dokümanlarının her birisi idarenin mali sisteminin bir temel yapı taşıdır. Faaliyet raporları 16 büyükşehir belediyesinin internet sayfasında bulunmaktayken, diğer dokümanların ise genelde paylaşılmadığı gözlenmiştir. Özellikle, bütçe açısından irdelendiğinde 5 büyükşehir belediyesinin bütçesinin internet sayfasında yer aldığı görülmektedir. Bu açıdan temel mali doküman olarak bütçenin internet sayfasında bulunmaması mali saydamlık açısından önemli bir eksiklik olduğu gibi, yasalar da yayınlanması yönünde hükmetmektedir.

İnternet sayfalarında diğer önemli bilgi ise meclis, encümen ve komisyonlara ilişkin bilgidir. Meclis, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Özellikle meclis gündemi ve kararlarının internet sayfalarında güncel olarak sunulması gerekmektedir. Mecliste spesifik konularda oluşturulan komisyonların da her birisi için kararların internet sayfasında bulunması önem taşımaktadır. Bu bağlamda genelde büyükşehir belediyelerinin meclis kararlarının ve gündeminin güncel bir biçimde internet sayfasında yer aldığı görülmekte olup, bu mali saydamlık açısından olumlu bir göstergedir. Ancak aynı olumlu durum, meclis komisyonları ve encümen için geçerli değildir.

Büyükşehir belediyelerinin tabi oldukları mevzuatın da internet sayfasında sunulması gerekmektedir. Bireyler, belediyenin faaliyetlerine ilişkin kanuni çerçeveyi ancak buradan elde edebilir. En azından önemli görülen düzenlemelere ilişkin mevzuat bilgisinin internet sayfalarında bulunması gerekirken, genelde söz konusu bilginin tam olarak bulunmadığı görülmektedir. Bir diğer mali saydamlık göstergesi olarak mali bilginin güncel, kapsamlı ve karşılaştırılabilir niteliklerde

istatistiki veri olarak sunulması gösterilebilir. Ancak büyükşehir belediyelerinin hiçbirisinde böyle bir imkan söz konusu değildir. Öte yandan internet sayfalarının genelde ihale duyurularına yer verdiği, ancak ihale sonucuna ilişkin bilgiye yer vermediği gözlenmiştir.

Araştırmadaki dördüncü endeks ise bilgi talebine ilişkin olup, BTE (Bilgi Talebi Endeksi) olarak ifade edilmektedir. 4982 sayılı Kanun çerçevesinde talep edilen bilgiye karşın büyükşehir belediyelerinin davranışları incelendiğinde, bazı belediyelerin kanunda olması gerektiği şekilde yanıt verdiği görülmekteyken; bazılarının kanuni süresi dışında yanıt verdiği, bazılarının ise hiçbir şekilde yanıt vermediği görülmektedir. Bu ciddi bir mali saydamlık eksikliği olarak değerlendirilebilir. Yanıt vermeyen idarelerin bu davranışının arkasında yatan faktörler dört varsayım ile ifade edilebilir.

Birincisi, idarenin mali bilgiyi düzenli olarak kayıt altına almama ihtimalidir. Ancak söz konusu bilginin merkezi kurumlar tarafından da zorunlu olarak belirli sürelerde istenilen belgeler oluşu düşünüldüğünde, bu ihtimal mümkün görünmemektedir. İkincisi, idarenin bilgiyi çeşitli sebepler ile paylaşmak istememesi olarak varsayılabilir. Mali bilginin paylaşılmaması, idarenin mevcut mali durumunun ve mali anlamdaki faaliyetlerinin öğrenilmesinin istenmemesi gerekçeleriyle söz konusu olabilir. Özellikle mali performansın düşük olduğu idareler bakımından istenilen bilginin gizli tutulması söz konusu olabilir. Üçüncüsü, idarenin bilgi talebine karşı kayıtsız kalma ihtimalidir. Dördüncüsü ise idarenin iş yükü nedeniyle taleplere vakit ayıramama ihtimalidir. Bu bağlamda idarelerin daha saydam olabilmeleri açısından mali bilgiyi zorunlu bir biçimde duyurması gerekmektedir. Söz konusu bilgi yönetmeliklerde ilgili merkezi makamlara verilmesi zorunlu olan bilgi olduğundan bunların ayrıca uygun araçlar ile yerel paydaşlara duyurulması gerekmektedir.

Çalışmada esas alınan ABE, BİE, İSE ve BTE alt ana endekslerinin ağırlıklı ortalamasından oluşan MSE genel olarak ele alındığında bu endeksin 16 büyükşehir belediyesi için 100 üzerinden 46.2 ile orta düzeyde olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu oran 4 büyükşehir belediyesi için her ne kadar yüksek saydamlık düzeyini

temsil eden 60-80 aralığında gerçekleşse de beş büyükşehir belediyesi için orta düzey saydamlığı temsil eden 40- 60 aralığında ve yedi büyükşehir belediyesi için düşük düzeyde saydamlığı temsil eden 20-40 aralığında gerçekleşmiştir. Detayına bakıldığında H, G, M ve A büyükşehir belediyelerinin yüksek düzeyde (sırasıyla; 67, 65.7, 64 ve 62 olarak) mali saydamlığa ve C, F, J, N, L, K ve E büyükşehir belediyelerinin ise düşük düzeyde (sırasıyla; 38.8, 38.5, 34.5, 33.5, 32.7, 32 ve 28.7 olarak) mali saydamlığa sahip olduğu tespit edilmiştir. I, D, O, P ve B büyükşehir belediyeleri ise orta düzeyde (sırasıyla; 56.1, 50.5, 46.6, 44.3 ve 43.8 olarak) mali saydamlık düzeyini temsil etmektedir. Bu sonuç; büyükşehir belediyelerinde mali açıdan yüksek düzeyde saydam olma beklentisinin ötesinde bir gerçekleşmedir. 2000’li yılların ortasında başlayan yerel düzeydeki mali reformlar ve yasal düzenlemeler mali saydamlığın artırılması açısından pek de olumlu bir sonuç vermemektedir.

Araştırmada elde edilen bulguların ışığında mali saydamlık düzeyinin artırılmasına katkı sağlaması bakımından alınması gereken önlemler bulunmakta olup, bunların önemli görülenleri çalışmanın önerileri olarak aşağıda sıralanarak açıklanmaktadır.

- *Bilginin ulaşılabilir olması gerekmektedir:* Saydamlık bilgi ile ilgili bir kavram olup, öncelikle bilginin ulaşılabilir olması gerekmektedir. Ayrıca bilginin güncel, açık, güvenilir, detaylı ve ilgili olma niteliklerine de sahip olması saydamlığın kalitesini arttıran unsurlardır. Bilginin ulaşılabilir olması yönünde öncelikle hukuki altyapının ülkenin kendi iç koşullarına ve kamu idarelerinin personel sistemini de göz önünde bulundurarak oluşturulması ve özellikle bu yöndeki mevcut yasal düzenlemelerin uygulanabilirliği üzerinde durum tespiti yapılması ve uygulamanın sağlanması için adımlar atılması gerekmektedir.
- *Karşılaştırılabilir bir mali bilgi yayınlama sistemi oluşturulmalıdır:* Büyükşehir belediyelerinin düzenli olarak temel mali bilgiyi kamuoyu ile paylaşmasını sağlayan karşılaştırılabilir bir veri yayınlama sistemi kurulmalıdır. Bu bağlamda yerel yönetimler arasında diğerlerine göre

daha kurumsal ve altyapıya sahip olan büyükşehir belediyelerinin de tıpkı ulusal verilerin yayını gibi düzenli olarak (aylık, üç aylık vb.) mali bilgiyi yayınlaması gerekmektedir. Ayrıca düzenli olarak büyükşehir belediyesinin faaliyetlerine ilişkin mali bilgiyi de kapsayan bülten niteliğinde dokümanların yerel paydaşlara dağıtılması da mali saydamlık açısından yararlı görülmektedir. Öte yandan ulusal veri yayınlama merkezi çatısı altında her yerel yönetimin internet sayfası üzerinden herkesin kolayca erişebildiği bir merkezi sistemin geliştirilmesi de mümkündür. Bu sistemin içerisinde zorunlu olarak gerekli bilginin girilmesi zorunluluğu ile bir veri tabanının oluşturulması sağlanabilir.

- *Katılım mekanizmalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir:* Yerel düzeyde katılımçılık, yerel paydaşların karar alma süreçlerinde çeşitli araçlar ile temsil edilmesidir. Yerel yönetimlerde özellikle bütçe sürecinde katılımçılığın geliştirilmesi etkin bütçelerin ortaya çıkması bakımından önemli görülmektedir. Katılımçılık iki taraflı bir gayreti hem idarenin hem de paydaşların iştirakini gerektirmektedir. Bu bağlamda idarenin katılımçılığı özendirilmesi hususunda sorumlulukları olup, mahalle toplantısı, anket, kent konseyi gibi araçları etkin bir biçimde kullanması gerekmektedir.
- *Saydamlık yönünde esnek uygulamaların özendirilmesi gerekmektedir:* Genel olarak büyükşehir belediyelerinde mevzuatın dışına saydamlığı geliştirici ilave adımlar planlanmamakta/atılmamaktadır. Esnek bir yönetim anlayışının bu yönde önemli katkısı olacaktır. İdarelerin mevzuat kapsamında olmayan, ancak kendilerini saydam kılacak uygulamalara yönelmesi gerekmektedir. Özellikle bütçe hazırlık sürecinde duyuruların sadece kurum içi değil, kurum dışında da duyurulması gerekmektedir. Böylece yerel paydaşların yerel yönetimin bütçe sürecinin başladığına ilişkin bilgisi ve hatta ilgisi ortaya çıkabilecektir. Ayrıca, bütçenin onaylanmadan makul bir süre öncesinde kamuoyuna duyurulması kamuoyu açısından bir ön denetimin sağlanmasına olanak tanıyacaktır. Bütçe hazırlık sürecinde yerel

paydaşların katılımını teşvik eden unsurlar üzerinde yoğunlaşılması stratejik plan ile başlayan stratejik yönetim sürecinin fiilen hayata geçirilmesi, bir başka ifade ile stratejik plan bütçe uyumunun sağlanması açısından da olumlu bir durum olarak değerlendirilmektedir.

- *Vatandaş bütçesi uygulamasına geçilmelidir:* Özellikle bütçe başta olmak üzere temel mali belgelerin sözel ve grafiksel açıklamaları içermesi gerekmektedir. Literatürde *vatandaş bütçesi* olarak bilinen bu durum, bireylerin idarenin bütçesini anlayabilmesi bakımından teknik ifadelerden arındırılarak, basitleştirilmiş bir biçimde sunulması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu uygulamanın büyükşehir belediyelerinde de başlatılması gerekmektedir. Böyle bir sistem ile bütçelerin daha etkin sonuçlar vermesi beklenmektedir.
- *İletişim teknolojilerinden yararlanılması gerekmektedir:* Özellikle meclis görüşmeleri dikkate alındığında, sürecin daha saydam hale getirebilmesi ve üyelerin daha etkin çalışabilmesi açısından bütçe görüşmelerinin her toplantısının ilgililere açık olmasının yanı sıra farklı iletişim araçları ile de takibi mümkün kılınmalıdır. Nitekim, bakıldığında bazı büyükşehir belediyelerinin meclis toplantılarına ilişkin tıpkı ulusal meclise ilişkin var olan bir televizyon yayının varlığı görülmektedir. Bu ciddi bir saydamlık göstergesi olarak değerlendirilebilirken söz konusu iletişim olanaklarının yaygınlaştırılması gerekmektedir.
- *Mali saydamlık takip sisteminin oluşturulması gerekmektedir:* Uluslararası alanda çeşitli uluslararası kuruluşların mali saydamlığı takip ettikleri görülmektedir. Buna benzer bir uygulamanın yerel yönetimleri kapsayacak şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Söz konusu sistem ile en azından yılda bir olmak üzere idarelerin mali saydamlık düzeyleri kamuoyuna duyurularak performans değerlendirmesi yapılmalıdır. Bu sistem aslında bir denetim mekanizmasını da ifade etmekte olup, sonucunda ödül ve yaptırıma imkan sunmaktadır.

- *İnternet sayfalarında mali saydamlık standartlarının koordinasyonu sağlanmalıdır:* Büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları idarenin mali görünümünü hakkında önemli bilgi sunmaktadır. İnternet sayfalarında mali saydamlık standartları belirlenmeli ve büyükşehir belediyelerinin buna uyması sağlanmalıdır. Bu bağlamda; yerel yönetimlerin kendi aralarından oluşturabileceği veya bağlı oldukları bakanlık bünyesinde olabilecek bir birime, internet sayfalarında bulunması gereken asgari düzeydeki mali bilginin belirlenmesi ve izlenmesi hususunda sorumluluk verilmelidir. Böylece söz konusu unsurlar açısından idareler arasında kıyaslama imkanı sunan bir sistemin ortaya çıkması da muhtemeldir.
- *Mevzuat uygulamalarının gözden geçirilmesi gerekmektedir:* Mevzuata göre yayınlanması zorunlu olan çeşitli mali belgelerin hazırlanmasında uyulması gereken ilkelerin ve içeriklerinin kontrol edilmesi gerekmektedir. Söz konusu belgelerin önemine vurgu yapılmalı ve sadece kanuni bir zorunluluğu yerine getirme niyetiyle hazırlanması algısının kırılması önemli görülmektedir. Başta faaliyet raporları olmak üzere temel mali dokümanların içeriklerinin istenilen bilgiyi sunup sunmaması açısından incelenmesi gerekmektedir.

Mali saydamlık, kamu kesimi açısından oldukça önemli görülen ve kamu kesiminin yapısı nedeniyle güncelliğini hiçbir zaman yitirmeyecek bir konudur. Yerel yönetimler özelinde mali saydamlığı araştıran çalışmaların oldukça sınırlı olduğu görülmekte olup, özellikle son yıllarda kamu kesiminde artan önemi nedeniyle yerel yönetimlerin mali saydamlığı işleyen çalışmaların artması gerekmektedir. Bu bağlamda bu çalışmanın ışığında yapılacak diğer çalışmalarda meclis üyelerinin de dahil olduğu bir örneklemin tercih edilmesi mümkündür. Ayrıca yerel vatandaşın algısı da araştırmalar kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer önemli alandır. Araştırmanın sonuçları da göz önüne alındığında, kurumsallık açısından daha düşük düzeyde olduğu düşünülen, diğer yerel yönetim birimlerini de kapsayan araştırmaların yapılması ayrıca önem arz edecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, İbrahim Atilla ve Elif Ayşe Şahin (2008); “Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim: İç Denetimden Stratejik Plana Yeni Arayışlar,” *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, Sakarya, s. 85-103.
- Acar, İbrahim Atilla ve Hüseyin G. Çiçek (2005); “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasasında Denetim,” *20.Türkiye Maliye Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, 23-27 Mayıs, Denizli, s. 353-374.
- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, (2001); *Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Ağcakaya, Serpil ve Ceyda Şataf (2010); “Performans Esaslı Analitik Bütçe Sistemi ve Uygulama Örneği: Süleyman Demirel Üniversitesi Bütçesi,” *Uluslararası Davraz Kongresi*, 24-27 Eylül, İsparta.
- Ahlin, Christian R., (2001); “Corruption: Political Determinants and Macroeconomic Effects,” *Vanderbilt University Working Paper*, Sayı 01-W26, <http://www.vanderbilt.edu/Econ/wparchive/workpaper/vu01-w26.pdf>, (Erişim Tarihi:19.02.2012).
- Ahmad, Ehtisham, Daniel Hewitt ve Edgardo Ruggiero (1997); “Assigning Expenditure Responsibilities,” *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (Der.: Tereesa Ter-Minassian), IMF, Washington, s. 25-48.
- Akdede, Sacit Hadi ve Ertuğrul Acartürk (2005); “Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu,” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 3, s. 5-17.
- Aktel, Mehmet ve Dilek Memişoğlu (2005); “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri,” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, (Der.: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 21-38.
- Al, Hamza (2007); “*Türk Yerel Yönetimlerinin Yeniden İnşası*,” Dönüşüm Sürecindeki Türkiye (Der.: Davut Dursun, Burhanettin Duran, Hamza Al), Alfa Basım Yayın Dağıtım,355-383.
- Albalate del Sol, Daniel (2013); “The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency,” *Journal of Economic Policy Reform*, Cilt 16, Sayı 1, s. 90-107.
- Alegre, Jose Caamano, Santiago Lago Penas, Francisco Reyes Santias ve Aurora Santiago Boubeta (2011); “Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis”, *International Studies Program Working Paper*, No. 11-02, <http://icepp.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp1102.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.09.2013).

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes ve Ernesto Stein (1996); "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," *NBER Working Papers*, Sayı 5586.
- Alt, James E. ve David Drayer Lassen (2003); "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries," *Economic Policy Research Unit Working Papers*.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen ve Shanna Rose (2005); "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States", *Sixth Jacques Polak Annual Research Conference*, Washington, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/alt.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.03.2014).
- Alt, James E., David Dreyer Lassen ve David Skilling (2002); "Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval And The Scale of Government: Evidence from the States," *State Politics & Policy Quarterly*, Cilt 2, Sayı 3, s. 230-250.
- Alt, James J. ve David Dreyer Lassen (2006); "Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries," *European Economic Review*, Cilt 50, s. 1403-1439.
- Andreula, Nicolo, Alberto Chong ve Jorge Guillén (2009); "Institutional Quality and Fiscal Transparency," *IDB Working Paper Series*, Sayı IDB-WP-125.
- Andvig, Jens Chr., Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener ve Tina Søreide (2000); "Research on Corruption A policy Oriented Survey Final Report," Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf, (Erişim Tarihi: 11.03.2014).
- APEC (2013); "Economic Policy Report – Promoting Fiscal Transparency and Public Accountability: Executive Summary," 25th APEC Ministerial Meeting, 4-5 Ekim, Bali, Indonesia, http://www.thaifta.com/trade/apec/13_amm_002.pdf, (Erişim Tarihi: 12.06.2014).
- Arbatli, Elif ve Julio Escolano (2012); "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings," *IMF Working Paper*, Sayı WP/12/156.
- Armstrong, Ellia (2005); "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues," *Economic and Social Affairs United Nations*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.02.2014).

- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın (2000); “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı,” *Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, s. 27-43.
- Ayverdi, İlhan (2010); *Kubbealtı Lügatı Misalli Büyük Türkçe Sözlük*, Kubealtı Neşriyat, İstanbul.
- Azaklı, Sedat ve Özlem Özkösedag İçin (2009); “Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunlarının Çözümünde Hizmet Öncesi Eğitim,” *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, (Der.; Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen), Beta Yayınevi, İstanbul, s. 199-224.
- Bağdigen, Muhlis (2001); “Belediyelerde Bütçe Talebinin Kamu Tercihi Kuramı Çerçevesinde Ampirik Analizi,” *DEU İİBF Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, s. 15-33.
- Bağdigen, Muhlis ve Mehmet Avcı (2012); “Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması,” *Finans Politik Ekonomik Yorumlar*, Cilt 49, Sayı 567, s. 5-14.
- Bahl, Roy (1999); “Implementation Rules for Fiscal Decentralization,” Andrew Young Scholl of Policy Studies Working Paper, Sayı 99-1, <http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/3p.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.09.2014).
- Baldrich, Jorge (2005); “Fiscal Transparency and Economic Performance,” <http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.04.2013).
- Ball, Carolyn (2009); “What is Transparency?,” *Public Integrity*, Cilt 11, Sayı 4, s. 293–307.
- Bardhan, Pranab, (1997); “Corruption and Development:A Review of Issues,” *Journal of Economic Literature*, Cilt 35, Sayı 3, s. 1320-1346.
- Barreto, Raul A., (2000); “Endogenous Corruption in a Neoclassical Growth Model,” *European Economic Review*, Cilt 44, Sayı 1, s.35-60.
- Bastida, Francisco ve Bernardino Benito (2007); “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison,” *Public Administration*, Cilt 85, Sayı 3, s. 667-716.
- Basu, Susanto ve David D. Li, (1996); “Corruption and Reform,” *William Davidson Institute Working Paper Series*, Sayı 55, <http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/Working>, (Erişim Tarihi:19.02.2012).
- Bauhr, Monika ve Marcia Grimes (2012); “What is Government Transparency?-New Measures and Relevance for Quality of Government,” *QoG Working Paper Series*, Sayı 2012/16.

- Bayley, David H. (1989); "The Effects of Corruption in a Developing Nation," *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers, (Ed: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston ve Victor T. LeVine), New Brunswick, New Jersey.
- Beales, Jeremy ve Michael W. Thompson (2010); "Government Transparency in Virginia How Localities Compare", *Thomas Jefferson Institute for Public Policy*, http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf, (Erişim Tarihi: 08.04.2013).
- Behn, Robert D. (1998); "The New Public-Management Paradigm and The Search for Democratic Accountability," *International Public Management Journal*, Cilt 1, Sayı 2, s. 131-164.
- Bellver, Ana ve Daniel Kaufmann (2005); "Transparenting Transparency' Initial Empirics and Policy Applications," http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664, (Erişim Tarihi: 7.04.2013).
- Benito, Bernardino ve Francisco Bastida (2009); "Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach", *Public Administration Review*,, Cilt 69, Sayı 3, s. 403-417.
- Berkman, Ümit A., (1983); "Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet," *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, Ankara.
- Bertot, John C., Paul T. Jaeger ve Justin M. Grimes (2010); "Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies," *Government Information Quarterly*, Cilt 27, Sayı 3, s. 264-271.
- Bilge, Semih ve Durdane Küçükaycan (2013); "Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma," *Maliye Dergisi*, Sayı 165, s. 54-79.
- Bilginoğlu, Mehmet Ali ve Gökçe Maraş (2011); "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi İle Analizi," *Ege Akademik Bakış*, Cilt 11, Özel Sayı, s. 59-73.
- Birkinshaw, Patrick (2006); "Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights?," *Administrative Law Review*, Cilt 58, No 1, s.177-218.
- Boadway, Robin ve Anwar Shah (2007); "Overview," *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practises*, (Der.: Robin Boadway ve Anwar Shah), The World Bank, Washington D.C.

- Brito, Jerry ve Drew Perrault (2009); "Transparency and Performance in Government," *Mercatus Center Working Papers*, Sayı 09/38.
- Bronic, Mihaela, Katarina Ott ve Ivica Urban (2012); "Local Budget Transparency; The Case of 33 Croatian Cities", *Financial Theory and Practice*, Cilt. 36, Sayı 4, s. 355-371.
- BUMKO (2009); *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- BUMKO (2014); *2012-2014 Bütçe Hazırlama Rehberi*, <http://www.bumko.gov.tr/TR,45/2012-2014-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehbe-.html>, (Erişim Tarihi:10.01.2014).
- Çelikyay, Hicran (2014); "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası," *SETA Analiz*, Sayı 101.
- Çetinkaya, Özhan (2012); *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya (2013); "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü," *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 68, Sayı 2, s. 63-93.
- Çukurçayır, Akif (2002); "Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler," *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 437.
- Çukurçayır, M. Akif ve H. Tuğba Eroğlu (2005); "Yerel Yönetimler ve Performans Denetimi," *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, (Der.:Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel Yayın, s.129-156.
- Curristine, Teresa (2005); "Government Performance: Lessons and Challenges," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 5, Sayı 1, s.127-151.
- Curtin, Deirdre M. (1999); "Transparency and Political Participation in EU Governance: A Role for Civil Society?," *Cultural Values*, Cilt 3, Sayı 4, s. 445-471.
- De Mello, Luiz R. (2000); "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis," *World Development*, Cilt 28, Sayı 2, s. 365-380.
- Dowley, Kathleen M. (2006); "Local Government Transparency in East Central Europe", *Local Government Studies*, Cilt 32, Sayı 5, s. 563-583.
- Dülger, Cumhur (2007); "*Türkiye'de Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Ölçülmesi*", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, SBE.
- Ebel, Robert D. (2003); "*Subnational Tax Policy Design and Fiscal Decentralization*,"

<http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/RobertDEbelPaper.pdf>,
(Erişim Tarihi: 27.09.2014).

Eken, Musa (2005); *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya Kitapevi, Adapazarı.

Emil, Ferhat ve H. Hakan Yılmaz (2012); “Yerel Yönetim Sisteminde Reform Tartışmaları Işığında Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Üzerine Bazı Saptamalar,” *TEPAV Mali İzleme Raporu.*,
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1327062318-3.Yerel_Yonetim_Sisteminde_Reform_Tartismalari_Isiginda_Yerel_Yonetimlerin_Mali_Yapisi_Uzerine_Bazi_Saptamalar.pdf, (Erişim Tarihi: 25.11.2014).

Emini, Filiz Tufan (2009); “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri,” *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 31-48.

Eryılmaz, Bilal (2006); *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.

Falay, Nihat (2006); “Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Harcama Sorumlulukları,” *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz), Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 9-29.

Ferejohn, John (1999); “Accountability and Authority: Toward a Model of Political Accountability,” *Democracy, Accountability and Representation*, (Der.: Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin), Cambridge University Press,

Florini, Ann (1998); “The End of Secrecy,” *Foreign Policy*, Sayı 111, s. 50-63.

Florini, Ann M. (1999); “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 28-30 Nisan, Washington, D.C., <http://web.worldbank.org>, (Erişim Tarihi: 04.02.2013).

Florini, Ann M. (2002); “Increasing Transparency in Government,” *International Journal on World Peace*, Cilt 19, Sayı 3, s. 3-37.

Folscher, Alta (1999); “Fiscal Transparency And Participation In The Budget Process South Africa: A Country Report,” *9th International Anti-Corruption Conference*, 10-15 Ekim 1999, Durban,
http://9iacc.org/papers/day4/ws2/d4ws2_afolscherssummary.html, (Erişim Tarihi:17.03.2014).

Fox, Jonathan (2007); “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability,” *Development in Practice*, Cilt 17, Sayı 4/5, s. 663-671.

Freire, Maria Emilia (2014), “Managing External Resources” *Municipal Finances A Handbook for Local Governments*, Der.: Catherine Farvacque-Vitkovic ve Mihaly Kopanyi, The World Bank, Washington D.C.

- Friedrich, J, Carl, (1966); "Political Pathology," *The political Quarterly*, Cilt 37, Sayı 1, s. 70-85.
- Genç, Neval (2010); "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı," *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, s.145-159.
- Ginsberg, Wendy, Maeve P. Carey, L. Elaine Halchini ve Natalie Keegan (2012); "Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch," *CRS Report for Congress*, <https://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.02.2014).
- Görmez, Kemal ve Harika Uçar Altınışik (2011); "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri" *Kent Konseyleri Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, s.31-50. Bursa.
- Gray, Cheryl W. ve Daniel Kaufmann, (1998); "Corruption and Development," *Finance & Development*, Cilt 35, Sayı 1, s.7-10.
- Grigorescu, Alexandru (2003); "International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms," *International Studies Quarterly*, Cilt 47, s. 643–667.
- Groenendijk, Nico (1997); "A Principal-Agent Model of Corruption," *Crime, Law & Social Change*, Sayı 27, s. 207–229.
- Guillamon, Maria-Dolores, Francisco Bastida ve Bernardino Benito (2011); "The Determinants of Local Government's Financial Transparency", *Local Government Studies*, Cilt 37, Sayı 4, s. 391-406.
- Güner, Ayşe (2005); "Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme," *20.Türkiye Maliye Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, 23-27 Mayıs, Denizli, s. 220-229.
- Güner, Ayşe (2006); "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar," *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz), Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 61-82.
- Güner, Ayşe ve Serdar Yılmaz (2006); "Belediye Gelirlerinin Esneklik Analizi," *Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (Der.: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz), Güncel Yayıncılık, İstanbul, s. 83-94.
- Gürler Hazman, Gülsüm (2005); "*Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık*," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Güvel, Enver Alper ve Ahmet Yılmaz Ata (2009); "Yolsuzluk Olgusunun Ortaya Çıkmasında Asimetrik Bilginin Rolü: Teorik Bir Bakış Açısı," *Sosyo Ekonomi*, Cilt Ocak-Haziran, Sayı 1, s. 167-189.

- Haftacı, Vasfi ve Cemkut Badem (2006); "Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Belediyelerde Yeni Muhasebe Düzeni," *Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, s. 83-107.
- Haggard Stephan ve Steven B. Webb (1994); *Voting For Reform Democracy Political Liberalization and Economic Adjustment*, Oxford University Press, Washington, D.C.
- Hameed, Farhan (2005); "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," *IMF Working Papers*, No. 225.
- Hameed, Farhan (2006); "Essays on Fiscal Transparency and Inflation Expectations," Yayınlanmamış Doktora Tezi, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland.
- Heald, David (2003); "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practise," *Public Administration*, Cilt 81, Sayı 4, s. 723-759.
- Heald, David (2006); "Varieties of Transparency," *Transparency: The Key to Better Governance?*, (Der.: Cristopher Hood ve David Heald), Oxford University Press, s. 25-43.
- Heald, David (2012); "Why Is Transparency About Public Expenditure So Elusive?," *International Review of Administrative Sciences*, Cilt 78, Sayı 1, s. 30-49.
- Heywood, Andrew (2007); *Siyasi İdeolojiler*, (Çev.:Şeyma Akın, Hüsamettin İnanç, Ahmet Kemal Bayram), Adres Yayınevi, Ankara.
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff ve James Raymond Vreeland (2011); "Democracy and Transparency," *The Journal of Politics*, Cilt 73, Sayı 4, s.1191-1205.
- Hood, Christopher (1995); "The New Public Management in The 1980's: Variations on A Theme," *Accounting, Organizations and Society*, Cilt 20, Sayı 2/3, s. 93-109.
- Hood, Christopher (2006); "Transparency in Historical Perspective," *Transparency: The Key to Better Governance?*, (Der.: Christopher Hood ve David Heald), Oxford University Press, Oxfor, s. 4-23.
- IBP (2012); *Open Budget Survey Reports*, <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>, Erişim Tarihi: 11.08.2014.
- İlhan, İlhami (2011); "Türkiye'de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar," *Dış Denetim*, Sayı 4, s. 82-91.
- IMF (2007); *Manual on Fiscal Transparency*, Washington D.C., USA.

- IMF (2012); *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>, (Erişim Tarihi:14.10.2014).
- IMF (2014); "Update on The Fiscal Transparency Initiative," *IMF Policy Paper*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf>, (Erişim Tarihi: 14.10.2014).
- Islam, Roumeen (2006); "Does More Transparency Go Along with Better Governance?," *Economics & Politics*, Cilt 18, Sayı 2, s. 121-167.
- Jarmuzek, Mariusz (2006); "Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies," https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf, (Erişim Tarihi: 05.04.2013).
- Jarmuzek, Mariusz, Eva Katalin Polgar, Roman Matousek ve Jens Hölşcher (2006); "Fiscal Transparency in Transition Economies," *Center for Social and Economic Research, Studies & Analyses*, Sayı 328.
- Jordan, Meagan ve Merl M. Hackbart; (2005); "The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting," *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Cilt 17, Sayı 4.
- Jorge, Susana, Patricia Moura e Sa, Anna Francesca Pattaro ve Rui Pedro Lourenço (2011); "Local Government Financial Transparency in Portugal and Italy: A Comparative Exploratory Study on its Determinants", *13th Biennial CIGAR Conference, Bridging Public Sector and Non-Profit Sector Accounting 9-10 Haziran, Ghent, Belçika*.
- Kalabalık, Halil (2005); *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori ve Uygulama*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Kar, Muhsin, İsa Sağbaş ve Hüseyin şen (2003); "The Impact of Fiscal Decentralisation on the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey," *International Conference in Economics VII*, 6-9 Eylül, Ankara.
- Karaarslan, Erkan (2014); *Kamu Muhasebe Reformu ve Yerel Yönetimler*, <http://www.kamumuhasebesi.org/bolum/makale/dosya/8.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.11.2014).
- Karasu, Mithat Arman (2013); "6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri şanlıurfa Örneği," *Gazi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 123-139.
- Katsamunskaya, Polya (2012); "Classical and Modern Approaches to Public Administration," *Economic Alternatives*, Sayı 1, s.74-81.
- Kaufmann, Daniel (2002); "Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance", *Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption*

in *Transition Economies, Beijing*, 11-12 Nisan, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1153237346645/quinghua_paper.pdf, (Erişim Tarihi:07.04.2013).

- Keleş, Ruşen (1992); *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Kerimoğlu, Baki (2006); “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları,” *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, (Der.: Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 97-114.
- Kerimoğlu, Baki, Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu (2009); “Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir? Yerel Paydaşlar İçin Bir Rehber,” *Tepav Yayınları*, No 40.
- Kerman, Uysal, Yakup Altan, Mehmet Aktel ve Mustafa Lamba (2011); “Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri,” *Kent Konseyleri Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, 6-7 Mayıs, Bursa, s.13-29.
- Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio ve Archon Fung (2013); “Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability Around the World,” *Open Budgets The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, (Der.: Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio ve Archon Fung), Brooking Institution Press, Washington D.C., s.1-50.
- Klaveren, Jacob van, (1989); “The Concept of Corruption,” *Political Corruption A Handbook*, Transaction Publishers, (Ed: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston ve Victor T. LeVine), New Brunswick, New Jersey.
- Kopits, George ve Jon Craig (1998); “Transparency in Government Operations,” *IMF Occasional Papers*, No 158.
- Kuluçlu, Erdal (2011); “5393 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kent Konseyleri,” *Dış Denetim*, Sayı 4, s. 182-188.
- Kutlar, Aziz, Fatih Yüksel ve Fehim Bakırcı (2011); *Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Etkinliği ve Etkinliğe Etki Eden Faktörler Üzerine Bir Araştırma*, Korza Yayıncılık Basım, Ankara.
- Lambsdorff, J.G. (2007); *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Maliye Bakanlığı, (2014); *Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri*, www.muhasabat.gov.tr, (Erişim Tarihi: 21.10.2014).
- McMullan, M., (1961); “A Theory of Corruption,” *Sociological Review* Cilt 9, Sayı 2, s. 181-201.

- Meijer, Albert J. (2013); "The History of Transparency: Analyzing the Long-term Socio-Political Construction of Transparency in the Netherlands," *International Conference on Transparency Research*, 24-26 Ekim, Paris, <http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Meijer-The-History-of-Transparency-15-October-2013.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.07.2014).
- Meijer, Albert J., Deirdre Curtin ve Maarten Hillebrandt (2012); "Open Government: Connecting Vision and Voice," *International Review of Administrative Sciences*, Cilt 78, Sayı 1, s.10-29.
- Meşe, Mustafa (2011); "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme," *Dış Denetim*, Sayı 4, s. 203-215.
- Michener, Greg ve Katherine Bersch (2011); "Conceptualizing the Quality of Transparency," *1st Global Conference on Transparency*, 17-20 Mayıs, Rutgers Üniversitesi, Newark, http://gregmichener.com/Conceptualizing_the_Quality_of_Transparency--Michener_and_Bersch_for_Global_Conference_on_Transparency.pdf, (Erişim Tarihi: 02.01.2014).
- MİGM (2014); *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Mitchell, Ronald B. (1998); "Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes," *International Studies Quarterly*, Cilt 42, Sayı 1 s. 109-130.
- Mutluer, Kamil ve Erdoğan Öner (2009); *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Niskanen, William A. (1971); *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago&New York.
- Norregaard, John (1995); "Intergovernmental Fiscal Relations," *Tax Policy Handbook*, (Der.:Parthasrathi Shome) IMF, s. 247-253.
- Norregaard, John (1997); "Tax Assignment," *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (Der.: Tereesa Ter-Minassian), IMF, Washington, s. 49-72.
- Nye, J. S., (1967); "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis," *The American Political Science Review*, Cilt 61, Sayı 2, s. 417-427.
- ODI (1994); "Political Liberalisation and Economic Reform in Developing Countries," Overseas Development Institute Briefing Paper, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2656.pdf>, (Erişim Tarihi:23.09.2013).
- OECD (2007); *Performance Budgeting in OECD Countries*, USA.

- Ökmen, Mustafa (2008); “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması,” *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Der.: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), Nobel Yayın, Ankara.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2008); *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşım ve Mevzuat*, Alfa Aktüel Yayınevi, İstanbul.
- Oliver, Richard W. (2004); *What is Transparency?*, McGraw-Hill Company, USA.
- Öner, Şerif (2006); *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Organ, İbrahim (2008); *Vergi Denetimi ve Türkiye Uygulaması*, Gazi Kitapevi, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2014); Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneği, <http://dergi.mo.org.tr/dergiler/4/302/4283.pdf>, (Erişim Tarihi: 1.11.2014).
- Özdemir, Ali Rıza (2005); “Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi,” *20.Türkiye Maliye Sempozyumu*, Bildiri Kitabı, 23-27 Mayıs, Denizli, s. 239-251.
- Özdemir, Gürbüz (2009); “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, s. 41-74.
- Özer, M. Akif (2005); *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.
- Özutku, Hatice, Gülsüm Gürler Hazman, Abdülkerim Çalışkan, Hümeysra Töre Başat ve Arkun Tatar (2014); *Belediyeler İçin Bir Performans Ölçüm Modeli Olarak Performans Prizması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını Sayı 2014/425.
- Palmier, L., (1983); “Bureaucratic Corruption and Its Remedies,” *Corruption: Causes, Consequences and Control*, (Ed: Michael Clarke), Frances Pinter, London.
- Parlak, Bekir (2005); “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri,” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, (Der.: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 175-200.
- Parlak, Bekir (2013); *Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi*, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/>, (Erişim Tarihi:01.09.2014).
- Petrie, Murray (2003); “Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society,” *IMF Working Paper*, Sayı WP/03/199.

- Philipps, Lisa ve Miranda Stewart (2008); "Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability," CLPE Research Paper 38/2008, Cilt 4 Sayı 7.
- Piotrowski, Suzanne J. ve Gregg G. Van Ryzin (2007); "Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government," *The American Review of Public Administration*, Cilt 37, Sayı 3, s. 306-323.
- Pitlik, Hans, Björn Frank ve Mathias Firchow (2010); "The Demand for Transparency: An Empirical Note," *The Review of International Organizations*, Cilt 5, Sayı 2, s. 177-195.
- Premchand, Arigapundi (2001); "Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality," *Workshop on Financial Management and Accountability*, 28-30 Kasım, Roma.
- Prud'homme, Remy (1995); "The Dangers of Decentralization," *The World Bank Research Observer*, Cilt 10, Sayı 2, s. 201-220.
- Resmi Gazete, 10.3.2006 Tarih ve 26104 Sayılı, "Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği."
- Resmi Gazete, 11.6.2005 Tarih ve 25842 Sayılı, "5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu."
- Resmi Gazete, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı, "5393 Sayılı Belediye Kanunu."
- Resmi Gazete, 15.07.2008 Tarih ve 26937 Sayılı, "5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun."
- Resmi Gazete, 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu."
- Resmi Gazete, 24.10.2003 Tarih ve 25269 Sayılı, "4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu."
- Resmi Gazete, 24.12.2013 Tarih ve 25326 Sayılı, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu."
- Resmi Gazete, 4.3.2005 Tarih ve 25745 Sayılı, "5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu."
- Resmi Gazete, 6.12.2012 Tarih ve 28489 Sayılı, "6360 Sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. "
- Rosendoff, B. Peter ve James Raymond Vreeland (2006); "Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency,"

<http://faculty.georgetown.edu/jrv24/Rosendorff&Vreeland.pdf>, (Erişim Tarihi:06.02.2014).

- Sağbaş, İsa (2003); "Fiscal Decentralization in Theory," *Local Government Finance in Turkey*, (Der.: İsa Sağbaş ve Muhlis Bağdigen), Afyon, s. 1-41.
- Sağbaş, İsa ve Naci Tolga Saruç (2004); "Intergovernmental Transfers and The Flypaper Effect in Turkey," *Turkish Studies*, Cilt 5, Sayı 2, s. 79-92.
- Sanal, Recep (2008), "Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 459, s. 101-128.
- Sarioğlu, Fatih (2007); "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları zerine: Ekonomik Bir Yaklaşım," *ağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 4, s. 21-37.
- Schick, Allen (2003); "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 3, Sayı 2, s. 70-103.
- şengül, Ramazan (2010); *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Sezer, zcan (2008); "Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Shah, Anwar (2007); "A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers," *Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practises*, (Der.: Robin Boadway ve Anwar Shah), The World Bank, Washington D.C., s. 1-54.
- Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny (1993); "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics*, Cilt 108, Sayı 3, s. 599-617.
- Stiglitz, Joseph E. (1999); "Konowledge As A Global Public Good," *Global Public Goods*, (Der.: Inge Kaul, Isabelle Grunberg ve Marc A. Stern), Oxford University Press, s. 308-325.
- Stiglitz, Joseph E. (2002); "Information and the Change in the Paradigm in Economics," *The American Economic Review*, Cilt 92, Sayı 3, s. 460-501.
- Tanzi, Vito (1995); "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics*, (Der.: Michael Bruno ve Boris Pleskovic), The World Bank, Washington, s. 295-315.
- Tanzi, Vito, (1998); "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures," *IMF Working Paper Series*, Sayı 63.

- Ter-Minassian, Teresa (1997); "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview," *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (Der.: Tereesa Ter-Minassian), IMF, Washington, s. 3-24.
- Ter-Minassian, Teresa ve Jon Craig (1997); "Control of Subnational Government Borrowing," *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (Der.: Tereesa Ter-Minassian), IMF, Washington, s. 156-174.
- Tiebout, Charles M. (1956); "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, Cilt 64, Sayı 5, s. 416-424.
- Toprak, Zerrin (2006); *Yerel Yönetimler*, 6 Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2006); *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Treisman, Daniel (2000); "Decentralization and The Quality of Government", *University Of California Working Paper*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>, (Erişim Tarihi:28.09.2014).
- TUIK (2014); *Temel İstatistikler Nüfus ve Demografi*, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 21.11.2014).
- Turnbull, Geoffrey K. (1998); "The Overspending and Flypaper Effects of Fiscal Illusion: Theory and Empirical Evidence," *Journal Of Urban Economics*, Cilt 44, Sayı 1, s. 1-26.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2012); *Mahalli İdareler Teori, Uygulama, Maliye*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2013); *Mahalli İdareler Teori, Uygulama, Maliye*, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- UNDP (1999); *Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030970.pdf>, (Erişim Tarihi:23.09.2014).
- Urhan, Vahide Feyza (2008); "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması," *Sayıştay Dergisi*, Sayı 70, s.85-102.
- Vishwanath, Tara ve Daniel Kaufmann (2001); "Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets," *The World Bank Research Observer*, Cilt 16, Sayı 1, s. 41-57.
- Vural, Tarık (2007); *Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Weiss, Friedl ve Silke Steiner (2006); “Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison,” *Fordham International Law Journal*, Cilt 30, Sayı 5, s. 1543-1586.

White, Stacey (2011); “ Government Decentralization in the 21st Century A Literature Review,” Center for Strategic & International Studies, http://csis.org/files/publication/120329_White_Decentralization_Web.pdf, (Erişim Tarihi:23.09.2014).

World Bank, (1992); *Governance and Development*, Washington D.C.

Yüksel, Harun (2013); “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme,” *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 20, Sayı 2, s.191-208.

EKLER**Ek 1: IMF-Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü**

1.	ROL ve SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI
1.1	Merkezi örgüt, kamu sektörü ve ekonominin geriye kalan kısmından ayrılmalı ve kamu sektörü ile ilgili politika ve yönetim rolleri açık bir şekilde gösterilmelidir.
1.1.1	Devletin yapısı ve fonksiyonları açık olmalıdır
1.1.2	Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının mali güçleri iyi tanımlanmalıdır.
1.1.3	Devletin farklı kademelerinin sorumlulukları ve bunların birbirleri ile olan ilişkileri açık bir şekilde belirlenmelidir.
1.1.4	Devlet ile kamu kurumları arasındaki ilişkiler açık düzenlemelere dayandırılmalıdır.
1.1.5	Devletin özel sektörle olan ilişkileri, saydam kural ve prosedürler takip edilerek açık bir şekilde yürütülmelidir.
1.2.	Mali yönetim için açık ve net bir yasal, düzenleyici ve idari çerçeve olmalıdır.
1.2.1	Kamu fonlarının kullanılması, taahhüdü ve toplanması; kapsamlı bütçe, vergi ve diğer kamu mali kanun ve düzenlemeleri ve idari yönetimler tarafından yönetilmelidir.
1.2.2	Vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanması ile ilgili kanun ve düzenlemeler ve bunların uygulanmasındaki temel idari takdir yetkisi kriteri; erişilebilir, açık ve anlaşılabilir olmalıdır. Vergi ve vergi dışı zorunluluklara olan itirazlar zamanında değerlendirilmelidir.
1.2.3	Teklif edilen yasa ve düzenleme değişiklikleri ve kapsamlı politika değişiklikleri ile ilgili müzakerelerin yapılması için yeterli süre olmalıdır.
1.2.4	Devlet ile kamusal ya da özel teşekküller arasındaki, finansal kaynak sağlayan şirketleri ve devlet işletmeleri imtiyazlarını da içeren sözleşmeye bağlı olan düzenlemeler; açık ve herkes tarafından ulaşılabilir olmalıdır.
1.2.5	Kamusal varlıkların kullanılması ya da işletilmesi için imtiyaz veren devlet sorumluluğu ve varlık yönetimi, belirli yasal dayanağa sahip olmalıdır.
2.	AÇIK BÜTÇE SÜRECİ
2.1	Bütçenin hazırlanması önceden belirlenmiş bir takvimi takip etmeli ve iyi tanımlanmış makroekonomik ve mali politika hedefleri çerçevesinde hazırlanmalıdır.
2.1.1	Bir bütçe takvimi belirlenmeli ve bu takvime bağlı kalınmalıdır. Bütçe tasarısının yasama organınca görüşülmesi için yeterli süre verilmelidir.
2.1.2	Yıllık bütçe gerçekçi olmalı ve kapsamlı bir orta vadeli makroekonomik ve mali politika çerçevesinde hazırlanmalı ve sunulmalıdır. Mali hedefler ve mali kurallar açık bir şekilde belirlenmeli ve açıklanmalıdır.
2.1.3	Temel harcamalar ve gelir ölçümleri tanımlanmalı ve bunların politika hedeflerine katkıları sağlanmalıdır. Tahminler ayrıca bunların şimdiki ve gelecekteki etkilerini ve daha geniş ekonomik çıkarımlarını içermelidir.
2.1.4	Bütçe dokümanı, bir mali sürdürülebilirlik değerlendirmesi içermelidir. Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımlar gerçekçi olmalıdır, açık bir şekilde belirlenmelidir ve duyarlılık analizleri sunulmalıdır.

2.1.5	Bütün mali politikalar çerçevesinde bütçesel ve bütçe dışı işlemlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar olmalıdır.
2.2	Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık yöntemler olmalıdır.
2.2.1	Muhasebe sistemi gelirlerin, taahhütlerin, ödemelerin, borçların, yükümlülüklerin ve varlıkların izlenebilmesi için güvenilir bir temel sağlamalıdır.
2.2.2	Bütçe gelişmelerindeki yarıyıl raporu yasama organına zamanında sunulmalıdır. Yapılan güncellemeler en azından üçer aylık dönem sıklığında yayımlanmalıdır.
2.2.3	Mali yıl içindeki ek gelir ve harcama teklifleri, asıl bütçe sunumu ile tutarlı bir seyirde yasama organına sunulmalıdır.
2.2.4	Bütçenin onaylanması ile uzlaşılan denetlenmiş nihai hesaplar ve denetim raporları yasama organına sunulmalıdır ve yıl içinde yayımlanmalıdır.
3.	BİLGİNİN AÇIKLIĞI
3.1	Kamuya geçmişteki, bugünkü ve öngörülen mali faaliyet ve temel mali riskler ile ilgili kapsamlı bilgi sağlanmalıdır.
3.1.1	Mali hesapları ve diğer yayınlanan raporları içeren bütçe dokümanı, merkezi hükümetin bütçesel ve bütçe dışı faaliyetlerin tümünü kapsmalıdır.
3.1.2	Bütçeyi takip eden en az iki mali yıl için, temel bütçe büyüklüklerinin duyarlılık analizleri ve öngörülleri ile birlikte en az iki mali yıl önceki çıktılar için yıllık bütçe ile karşılaştırılabilir bilgi sağlanmalıdır.
3.1.3	Merkezi hükümetin vergi harcamaları, şarta bağlı yükümlülükler ve yarı mali işlemlerin mali önemi ve yapısını tanımlayan raporlar, diğer bütün temel mali risklerin değerlendirilmesi ile birlikte bütçe dokümanının bir parçası olmalıdır.
3.1.4	Dış yardımları ve öz kaynakla ilişkili faaliyetleri içeren bütün temel gelir kaynaklarından elde edilen gelirler yıllık bütçe sunumlarında ayrı olarak tanımlanmalıdır.
3.1.5	Merkezi hükümet, devlet borçlarının düzeyi ve bileşimi, finansal varlıklar, belirgin borç niteliği olmayan yükümlülükler (emeklilik hakları, garanti edilen riskler ve diğer sözleşmeye bağlı yükümlülükler) ve doğal kaynak varlıkları ile ilgili bilgiyi yayımlamalıdır.
3.1.6	Bütçe dokümanı yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının mali durumlarını raporlamalıdır.
3.1.7	Devlet, uzun dönem kamu maliyesi ile ilgili düzenli olarak rapor yayımlamalıdır.
3.2	Mali bilgi, politika analizini kolaylaştıran ve hesap verme sorumluluğunu geliştiren bir yöntemle sunulmalıdır.
3.2.1	Açık ve basit bir bütçe kılavuzu özeti, büyük ölçüde yıllık bütçe sürecinde dağıtılmalıdır.
3.2.2	Mali veri; ekonomik, fonksiyonel ve idari kategoriye göre sınıflandırılmış harcamalarla birlikte geliri, harcamayı ve finansmanı ayırt eden bir gayri safi temele göre raporlanmalıdır.
3.2.3	Merkezi hükümetin genel dengesi ve gayri safi borcu ya da bunların tahakkuk karşılıkları, devletin mali durum göstergelerini standartlaştırmalıdır.
3.2.4	Temel bütçe program hedefleri ile ilgili ulaşılan sonuçlar yıllık olarak yasama organına sunulmalıdır.
3.3	Mali bilginin süreli yayımlanması için taahhütler yapılmalıdır.

3.3.1	Mali bilginin süreli olarak yayınlanması devletin yasal zorunluluğu olmalıdır.
3.3.2	Mali bilginin açıklanma takvimi önceden duyurulmalıdır ve bu takvime bağlı kalınmalıdır.
4.	İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLAMANIN BAĞIMSIZLIĞI VE DÜRÜSTLÜĞÜ
4.1	Mali veri, kabul görmüş veri kalite standartlarını karşılamalıdır.
4.1.1	Bütçe öngörülleri ve güncellemeleri, makroekonomik gelişmelerin temelini oluşturan gelir ve harcamaların en son seyirlerini ve iyi tanımlanmış politika taahhütlerini yansıtmalıdır.
4.1.2	Yıllık bütçe ve nihai hesaplar, mali verinin derlenmesinde ve sunulmasında kullanılan muhasebe esaslarını göstermelidir. Genel kabul gören muhasebe standartları takip edilmelidir.
4.1.3	Mali raporlardaki veri diğer kaynaklardan ziyade ilgili veri ile içsel olarak tutarlı ve uygun olmalıdır. Geçmiş mali verilerin temel düzeltmeleri ve veri sınıflandırmasının herhangi bir şekilde değiştirilmesi açıklanmalıdır.
4.2	Mali faaliyetler, etkin iç gözetim ve korumaya tabi tutulmalıdır.
4.2.1	Kamu görevlilerinin davranışlarına yönelik etik standartlar açık ve iyi tanıtılmış olmalıdır.
4.2.2	Kamu sektörü istihdam koşulları ve yöntemleri belgelendirilmelidir ve ilgili taraflara ulaştırılmalıdır.
4.2.3	Uluslararası standartlara uygun olan kamu alımı düzenlemeleri erişilebilir ve uygulamada gözlemlenebilir olmalıdır.
4.2.4	Kamu varlıklarının satışı ve alımı açık bir şekilde yapılmalıdır ve temel işlemler ayrı olarak belirlenmelidir.
4.2.5	Devlet faaliyetleri ve hesapları iç denetime tabi tutulmalıdır ve denetim usulleri değerlendirme yapılabilmesi için açık olmalıdır.
4.2.6	Ulusal gelir yönetimi, politik yönlendirmelere karşı yasal olarak korunmalı, vergi mükelleflerinin haklarını garanti altına almalı ve kamu faaliyetlerini düzenli olarak kamuya raporlamalıdır.
4.3	Mali bilgi dış denetime tabi tutulmalıdır.
4.3.1	Kamu maliyesi ve politikası, ulusal bir denetim birimi ya da ona eşdeğer yürütmeden bağımsız bir kurumca denetime tabi olmalıdır.
4.3.2	Ulusal denetim birimi ya da ona eşdeğer bir kurum yıllık raporları içeren bütün raporları yasama organına sunmalı ve yayımlamalıdır. Bu mekanizma yerinde izlenmeli ve denetlenmelidir.
4.3.3	Bağımsız uzmanlar, mali öngörülleri ve onların temelini oluşturan makroekonomik öngörülleri ve de onların temel varsayımlarını değerlendirmek için görevlendirilmelidirler.
4.3.4	Ulusal istatistik birimi mali verinin niteliğini doğrulamak için kurumsal bağımsızlığa haiz olmalıdır.

Kaynak: IMF, (2007), *Manuel on Fiscal Transparency*, Washington D.C., USA.

Ek 2: IMF Yeni Mali Saydamlık Kodu

KODLAR		AÇIKLAMA
1. MALİ RAPORLAMA		Mali raporlar, hükümetin mali durumu ve performansına ilişkin kapsamlı, ilgili, zamanında ve güvenilir bilgi sunmalıdır.
1.1.	Kapsam	Mali raporlar, uluslararası standartlara göre tüm kamu sektörünü ve alt birimlerinin mali faaliyetlerini kapsamlı bir şekilde sunmalıdır.
1.1.1.	Kurumların Kapsamı	Mali raporlar, kamu faaliyeti ile ilgilenen tüm kurumları kapsamalıdır.
1.1.2.	Hisselerin Kapsamı	Mali raporlar, kamu varlıklarını, borç yükümlülüklerini ve net değerini kapsamalıdır.
1.1.3.	Akımların Kapsamı	Mali raporlar, tüm kamu geliri, harcaması ve finansmanını kapsamalıdır.
1.1.4.	Vergi Harcamalarının Kapsamı	Hükümet düzenli bir şekilde vergi harcamalarından kaynaklanan gelir kayıplarını duyurmalıdır.
1.2.	Sıklık ve Zaman	Mali raporlar düzenli ve zamanında duyurulmalıdır.
1.2.1.	Yıl İçi Raporların Sıklığı	Yıl içi mali raporlar düzenli bir sıklıkta yayınlanmalıdır.
1.2.2.	Yıllık Mali Durum Raporunun Zamanı	Nihai yıllık mali durum değerlendirmesi zamanında duyurulmalıdır.
1.3.	Kalite	Mali raporlar kapsamındaki bilginin ilgili, uluslararası karşılaştırılabilir ve içsel ve tarihsel tutarlı olması gerekmektedir.
1.3.1.	Sınıflandırma	Mali raporlar kamu kaynaklarının kullanımını açık hale getirecek ve uluslararası kıyas yapılabilecek şekilde bilgiyi sınıflandırmalıdır.
1.3.2.	İçsel Tutarlılık	Mali raporlar içsel olarak tutarlı ve toplam mali büyüklüklerin ölçümünde alternatifler arasında uzlaştırıcı olmalıdır.
1.3.3.	Revizyonlar	Mali istatistiklere ilişkin temel revizyonlar duyurulmalı ve açıklanmalıdır.
1.4.	Güven	Mali istatistikler ve finansal değerlendirmeler güvenilir, dışsal denetime açık ve hesap verilebilir olmayı sağlamalıdır.
1.4.1.	İstatistiksel Güven	Mali istatistikler uluslararası standartlara göre derlenmiş ve dağıtılmış olmalıdır.
1.4.2.	Dış Denetim	Yıllık mali durum Yüksek Denetim Kuruluşlarınca dış denetime tabi olmalı ve denetim sonuçları söz konusu kurumlarca duyurulmalıdır.
1.4.3.	Mali Verinin Karşılaştırılabilir Olması	Mali tahminler, bütçeler ve mali raporlar karşılaştırılabilir düzeyde sunulmalıdır.
2. MALİ TAHMİN VE BÜTÇE		Bütçe ve temel oluşturan tahminler hükümetin bütçe hedeflerini ve politikalarını açıkça belirtmeli ve kapsamlı, zamanında ve
2.1.	Kapsam	Mali tahminler ve bütçeler mali beklentilere ilişkin kapsamlı bir bakışı sunmalıdır.

2.1.1.	Bütçe Birliği	Bütçe belgelerinde, merkezi idareye ilişkin bütün kurumların gelir, gider ve finansmanı brüt olarak sunulmalı ve yasama tarafından onaylanmalıdır.
2.1.2.	Makroekonomik Tahminler	Bütçe projeksiyonları kapsamlı makroekonomik tahminlere dayanmalıdır.
2.1.3.	Orta Vadeli Bütçe Yapısı	Bütçe belgeleri orta vadede gelir, gider ve finansmana ilişkin bilgiyi yıllık bilgi ile birlikte sunmalıdır.
2.1.4.	Yatırım Projeleri	Hükümet ana projelere ilişkin fayda maliyet analizini yapmalı ve rekabetçi ve açık ihalelere tabi tutmalı ve düzenli olarak yatırım projelerine ilişkin mali yükümlülüklerini açıklamalıdır.
2.2.	Düzenlilik	Bütçe sürecinde hükümetin yürütme ve yasama kollarının rol ve sorumlulukları yasalarda belirtilmeli ve bütçe zamanında sunulmalı, görüşülmeli ve onaylanmalıdır.
2.2.1.	Mali Kanun	Bütçe sürecinde yürütme ve yasamanın rol ve sorumlulukları, bütçenin hazırlık ve onaylanma sürecine ilişkin takvimin yasal çerçevesi ve bütçe belgelerinin kapsamı açıkça belirtilmelidir.
2.2.2.	Bütçe Belgelerinin Takvimi	Yıllık bütçenin incelenmesine ilişkin kamuoyuna ve onaylanmasına ilişkin yasamaya yeterli zaman verilmelidir.
2.3.	Politika Yönelimi	Mali tahminler ve bütçe; politika analizine ve hesap verilebilirliğe imkan tanıyacak şekilde sunulmalıdır.
2.3.1.	Mali Politika Hedefleri	Hükümet kamu maliyesine ilişkin açık ve ölçülebilir hedefleri ortaya koymalıdır.
2.3.2.	Performans Bilgisi	Bütçe belgeleri, hükümetin her politika alanına ilişkin hedef ve sonuçlara yönelik bilgi sunmalıdır.
2.3.3.	Kamu Katılımı	Hükümet bütçe uygulamalarına ilişkin ulaşılabilir özet bilgi sunmalı ve bütçe hazırlığına vatandaşın katılımına olanak sağlamalıdır.
2.4.	Güvenirlilik	İktisadi ve mali tahminler ve bütçeler güvenilir olmalıdır.
2.4.1.	Bağımsız Değerlendirme	Hükümetin iktisadi ve mali tahminleri ve performansı bağımsız değerlendirmeye tabi kılınmalıdır.
2.4.2.	Ek Bütçe	Onaylanan bütçede herhangi bir maddi değişim yasama tarafından onaylanmalıdır.
2.4.3.	Tahmin Revizyonu	Bütçe belgeleri ve sonradan yapılan herhangi bir revizyon, temel bütçede meydana gelen maddi değişimi ve bunun etkisini açıklamalıdır.
3. MALİ RİSK ANALİZİ ve YÖNETİM		Hükümet, kamu sektöründe mali karar alma sürecini koordine etmeli ve kamu maliyesindeki riskleri analiz etmeli, yönetmeli ve açıklamalıdır.
3.1.	Risk Açıklama ve Analizi	Hükümet mali öngörülerine ilişkin ortaya çıkan riskleri düzenli olarak özet raporlar ile duyurmalıdır.
3.1.1.	Makroekonomik Riskler	Hükümet makroekonomik değişimlerin mali sonuçlar üzerindeki etkisini temel tahminlerle karşılaştırmalı rapor sunmalıdır.
3.1.2.	Spesifik Mali Riskler	Hükümet ana spesifik risklerin mali tahminler üzerine etkisine ilişkin düzenli olarak rapor sunmalıdır.

3.1.3.	Uzun Vadeli Mali Sürdürülebilirlik Analizi	Hükümet düzenli olarak kamu maliyesinin gelişimine ilişkin raporlar sunmalıdır.
3.2.	Risk Yönetimi	Kamu maliyesine ilişkin spesifik riskler düzenli olarak izlenmeli, açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.2.1.	ÖngörülmeYen Bütçesel Durumlar	Bütçe, uygulama sürecinde ortaya çıkan daha önceden öngörülmeYen durumlar için yeterli ve saydam ödeneye sahip olmalıdır.
3.2.2.	Varlık ve Yükümlülük Yönetimi	Önemli görülen varlık ve yükümlülüklere ilişkin risk açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.2.3.	Bütçe Kefaletleri	Hükümetin kefaletleri düzenli olarak açıklanmalı ve kanunlara dayanmalıdır.
3.2.4.	Kamu İktisadi Teşebbüsleri	KİT'lere ilişkin yükümlülükler düzenli olarak açıklanmalı ve etkin olarak yönetilmelidir.
3.2.5.	Finansal Sektör Baskısı	Hükümetin finansal sektöre potansiyel mali baskısı analiz edilmeli, açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.2.6.	Doğal Kaynaklar	Hükümetin ilgisindeki doğal kaynak varlıkları ve onların kullanımı bilinmeli, açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.2.7.	Çevresel Riskler	Potansiyel doğal afetlerin mali baskısı ve diğer önemli çevresel riskler analiz edilmeli, açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.3.	Mali Koordinasyon	Kamu sektöründe mali ilişkiler ve performans analiz edilmeli, açıklanmalı ve yönetilmelidir.
3.3.1.	Yerel Yönetimler	Yerel birimlerin mali durumuna ve performansına ilişkin kapsamlı bilgi hem idare bazında hem de konsolide bir şekilde oluşturulmalı ve yayınlanmalıdır.
3.3.2.	Kamu İşletmeleri	Hükümet, kamu işletmelerinin yarı mali işlemlerini de içeren mali performansına ilişkin kapsamlı bilgiyi düzenli olarak yayınlamalıdır.

Kaynak: IMF (2014); Update on The Fiscal Transparency Initiative, *IMF Policy Paper*, s. 11-14.

Ek 3: Bütçe Saydamlığında En İyi Uygulamalar Rehberi

1. Bütçe ve İlgili Belgeler	
1.1. Bütçe	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçe belgesi kapsamlı olmalıdır. Tüm harcamaları ve geliri yansıtmalıdır. • Bütçe taslağı meclise mali yıl başından en az 3 ay önce sunulmalı ve mali yıl başından önce onaylanmalıdır. • Bütçe her bir harcama programı ve gelire ilişkin detaylı yorumları içermelidir. • Harcama programlarında performans hedeflerini de içeren finansal olmayan performans verisi sunulmalıdır. • Bütçe gelecek iki yıla ilişkin harcama ve gelir tahminlerini de içerecek şekilde orta vadeli olarak hazırlanmalıdır. • Her bir program için geçmiş yılları karşılaştırmalı olarak gelir ve harcama bilgisi verilmelidir. Aynı şekilde finansal olmayan performans bilgisi de karşılaştırmalı olarak verilmelidir. • Harcamalar ve gelirlerin kanuni dayanakları ile amaçları bütçe içinde gösterilmelidir. • Harcamalar brüt olarak gösterilmelidir. • Harcamaları idari, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada sunulmalıdır. • İktisadi varsayımlar belirtilmelidir. • Bütçe hükümetin mali varlıklarını, sorumluluklarını ve mali olmayan varlıkları sunmalıdır.
1.2. Bütçe Öncesi Rapor	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçe büyüklükleri ile ekonomiye etkisine ilişkin bilgi sunulmalıdır. Ayrıca bütçe ile beklentilerin neler olduğuna dair bilgi sunulmalıdır. Bütçe teklifinin sunulmasından en az 1 ay önce kamuoyu ile paylaşılmalıdır. • Hükümetin uzun vadeli iktisadi ve mali amaçlarını ortaya koymalı ve en azından gelecek iki yıla ilişkin niyetini açıklamalıdır. Toplam gelir ve harcamanın yanında açık/fazla ve borca ilişkin bilgi sunulmalıdır.
1.3. Aylık Rapor	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçe uygulamalarına ilişkin bilgi sunulmalıdır. Her bir ayın bitiminden itibaren 4 hafta içinde duyurulmalıdır. • Yılbaşından itibaren aylık bütçe gerçekleştirmelerini tahminler ile karşılaştırmalı olarak sunulmalıdır. • Rakamların yanı sıra kısa sözel açıklamaları da içermelidir. Ayrıca tahmini ile gerçekleşen rakamlar arasında bir fark ortaya çıkmış ise bunun nedenleri açıklanmalıdır. • Harcamaları idari, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ile sunulmalıdır. • Borçlanmalara ilişkin bilgi sunulmalıdır.

1.4. Yarıyıl Raporu	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçe uygulamalarına ilişkin kapsamlı bir güncellemeyi içermelidir. Yarıyıl bitiminden 6 hafta içinde sunulmalıdır. • Bütçenin hazırlanmasında iktisadi varsayımları gözden geçirmeli ve bütçeye etkilerini sunmalıdır. • Kapsamlı bir şekilde hükümetin mali ve mali olmayan varlıkları ve yükümlülüklerine ilişkin bilgi sunmalıdır.
1.5. Yıl Sonu Raporu	<ul style="list-style-type: none"> • Hükümetin hesap verme aracıdır. Yılsonundan itibaren 6 ay içinde sunulmalıdır. • Bütçe gelir ve harcamalarına ilişkin uyumu sunar. Yıl içindeki bütçedeki değişiklikleri ayrıca sunmalıdır. • Performans hedefleri ile gerçekleştirmelerini sunmalıdır. • Karşılaştırmaya olanak sağlayarak bir önceki yıl gelir ve harcamalarını sunmalıdır. • Harcamalar brüt olarak ve idari, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada sunulmalıdır. • Kapsamlı bir şekilde hükümetin mali ve mali olmayan varlıkları ve yükümlülüklerine ilişkin bilgi sunmalıdır.
1.6. Seçim Öncesi Rapor	<ul style="list-style-type: none"> • Seçim öncesinde hükümetin finansal durumuna ilişkin bilgi sunmalıdır. • Seçimlerden 2 hafta öncesinde sunulmalıdır. • Rapor yarıyıl raporunun kapsamındaki bilgiyi sunmalıdır.
1.7. Uzun Vadeli Rapor	<ul style="list-style-type: none"> • Hükümet politikalarının uzun vadede sürdürülebilirliğine ilişkin olup, en azından her 5 yıl için sunulmalıdır. • Demografik değişikliklerin (ör: nüfusun yaşlanması) bütçeye olan etkilerini değerlendirmelidir. • Raporun hazırlanmasında dikkate alınan varsayımları sunmalıdır.
2. Spesifik Açıklamalar	
2.1. İktisadi Varsayımlar	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçenin hazırlanmasında iktisadi varsayımların tahmininde sapma hükümetin temel mali riskidir. • Bütün iktisadi varsayımlar açıkça ifade edilmelidir. Bu kapsamda büyüme oranı, büyümenin kaynakları ve bileşenleri, işsizlik oranı, enflasyon, faiz oranı gibi temel iktisadi değişkenlere ilişkin tahminler verilmelidir. • Temel iktisadi değişkenlerdeki değişimin bütçe üzerindeki etkisine ilişkin analiz yapılmalıdır.
2.2. Vergi Harcamaları	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi istisna ve muafiyetlerinin tahmin edilen maliyetine ilişkin bilgi sunulmalıdır.
2.3. Finansal Varlıklar ve Yükümlülükler	<ul style="list-style-type: none"> • Finansal yükümlülük ve varlıklara ilişkin bilgi bütçede, yarıyıl raporunda ve yılsonu raporunda sunulmalıdır. Borçlanmalara ilişkin bilgi de aylık raporlarda sunulmalıdır. • Borcun bileşeni, vadesi, faiz oranına ilişkin bilgi sunulmalıdır.

	<ul style="list-style-type: none"> • Finansal varlıklar, nakit, menkul kıymet ve iştirak şeklinde ana gruplara ayrılarak sunulmalıdır. İştirak edilen kuruluşlar bireysel olarak yazılmalıdır. • Borç yönetimi araçları sunulmalıdır. • Bütçede döviz kuru ve faiz oranlarındaki bir değişimin finansmana muhtemel etkisine ilişkin analizler sunulmalıdır.
2.4. Finansal Olmayan Varlıklar	<ul style="list-style-type: none"> • Gayrimenkullere ilişkin bilgi sunulmalıdır. • Finansal olmayan varlıklar tahakkuk esaslı olarak muhasebeleştirilmelidir. Değerleme ve uygun amortisman yönteminin belirtilmesi gerekmektedir • Tahakkuk bazlı muhasebenin olmadığı durumda varlıkların kaydı tutulmalıdır ve bunlara ilişkin özet bilgi bütçede yer almalıdır.
2.5. Çalışan Tazminatları/ Yükümlülükler	<ul style="list-style-type: none"> • Tazminat yükümlülükleri bütçede sunulmalıdır. • Yükümlülüklerin hesaplanmasında varsayımlar açıklanmalıdır.
2.6. Muhtemel Yükümlülükler	<ul style="list-style-type: none"> • Bütçesel etkisi gelecekte gerçekleşecek veya gerçekleşmeyecek işlere bağlı olarak oluşmaktadır.
3. Bütünlük, Kontrol ve Hesap Verilebilirlik	
3.1. Muhasebe Uygulamaları	<ul style="list-style-type: none"> • Bütün raporlamalarda tek tip muhasebe uygulaması gerçekleştirilmelidir.
3.2. Sistem ve Sorumluluk	<ul style="list-style-type: none"> • Raporlardaki bilginin bütünlüğünü ve doğruluğunu kontrol altında tutabilmek amacıyla içinde iç kontrolün de bulunduğu dinamik bir sistem oluşturulmalıdır. • Raporlarda kişilerin sorumlulukları açıkça ifade edilmelidir.
3.3. Denetim	<ul style="list-style-type: none"> • Yılsonu raporu yüksek denetim kuruluşlarınca denetlenmelidir. • Denetim raporları meclisin gözetimine sunulmalıdır.
3.4. Kamuoyu ve Meclis Gözetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Meclisin raporları etkili bir biçimde inceleyebilmesi için gerekli imkan ve kaynağa sahip olması gerekmektedir. • Bütçe ve ilgili raporların kamuoyuna engelsiz bir biçimde duyurulması gerekmektedir. • Bütçe süreçlerine ilişkin bir bilinç geliştirilmesi için vatandaş ve sivil toplum kuruluşları bilgilendirilmelidir.

Kaynak: OECD, (2002), *OECD Best Practises for Budget Transparency*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> , (Erişim Tarihi: 1.03.2013).

Ek 4: Bütçe Süreci Anketi (İdari Personel)**BÜTÇE SÜRECİ ANKETİ**

Sayın Katılımcı;

Belediyenizin bütçe sürecine ilişkin sorulardan oluşan ankete ilişkin düşünceleriniz bizim için önemli olup, anket sorularına vereceğiniz yanıtlar tamamen bilimsel amaçlı kullanılacaktır. Çalışmanın başarıya ulaşması, Siz değerli katılımcıların vereceği yanıtların objektifliğine bağlıdır. Çalışmaya yaptığımız katkıdan dolayı teşekkür ederiz.

Tez Danışmanı

Prof.Dr. Muhlis BAĞDİGEN

Bülent Ecevit Üniversitesi-İİBF-Maliye Bölümü

muhlisbagdigen@beun.edu.tr

0 372 2574010/1227

Tez Öğrencisi

Arş.Gör. Mehmet AVCI

Bülent Ecevit Üniversitesi-İİBF-Maliye Bölümü

mehmetavci@beun.edu.tr

0372 2574010/1272

A. Demografik Bilgi		
Büyükşehir Belediyeniz	<input type="checkbox"/> Adana <input type="checkbox"/> Diyarbakır <input type="checkbox"/> İstanbul <input type="checkbox"/> Konya	<input type="checkbox"/> Ankara <input type="checkbox"/> Erzurum <input type="checkbox"/> İzmir <input type="checkbox"/> Mersin
Biriminiz (Daire Başkanlığı/Müdürlük)		
Görev Unvanınız		
Mevcut görevinizdeki yılınız	<input type="checkbox"/> 5 yıl ve altı <input type="checkbox"/> 40-44	<input type="checkbox"/> 6-10 yıl <input type="checkbox"/> 45-49
Yaşınız	<input type="checkbox"/> 20-24 <input type="checkbox"/> 40-44	<input type="checkbox"/> 11-15 yıl <input type="checkbox"/> 50-54
Cinsiyetiniz	<input type="checkbox"/> Kadın	<input type="checkbox"/> Erkek
Eğitim Durumunuz	<input type="checkbox"/> İlkokul <input type="checkbox"/> Lisans	<input type="checkbox"/> Ortaokul <input type="checkbox"/> Yüksek lisans
	<input type="checkbox"/> Antalya <input type="checkbox"/> Eskişehir <input type="checkbox"/> Kayseri <input type="checkbox"/> Sakarya	<input type="checkbox"/> Bursa <input type="checkbox"/> Gaziantep <input type="checkbox"/> Kocaeli <input type="checkbox"/> Samsun
	<input type="checkbox"/> 16 yıl ve üstü	<input type="checkbox"/> 30-34 <input type="checkbox"/> 35-39
	<input type="checkbox"/> 55 ve üzeri	<input type="checkbox"/> Doktora
B. Bütçe Hazırlık Sürecine İlişkin Sorular		
1.	2014 mali yıl bütçe taslağının hazırlanmasında bir takvim oluşturuldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise; Bu takvim duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet

		<input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Uygulamada, hazırlık süreci bu takvime uygun gerçekleştirildi mi?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
2.	2014 mali yıl bütçesinin hazırlanmasında beklentiler ve hedefler dikkate alındı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
3.	2014 mali yıl bütçesinin hazırlanmasında birimlere yapılan bütçe çağrısı kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
4.	2014 mali yıl bütçe hazırlık sürecinde dış paydaşların katılımı sağlandı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Katılım nasıl sağlandı?	<input type="checkbox"/> Toplantı <input type="checkbox"/> Anket <input type="checkbox"/> Atölye çalışması <input type="checkbox"/> Diğer.....
	Evet ise; Hangi dış paydaş/paydaşların katılımı sağlandı?	<input type="checkbox"/> Sivil Toplum Kuruluşları <input type="checkbox"/> Meslek Odaları <input type="checkbox"/> Üniversiteler <input type="checkbox"/> Kent Konseyi <input type="checkbox"/> Kent sakinleri <input type="checkbox"/> Muhtarlar <input type="checkbox"/> Diğer.....
5.	2014 mali yıl bütçe harcamalarının belirlenmesinde muhalefetin görüş ve önerileri kısmen de olsa dikkate alındı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise söz konusu harcama kararına ilişkin bir örnek

	veriniz.
6.	2014 mali yıl bütçe harcamalarının belirlenmesinde, stratejik plan - harcama ilişkisi kurulabildi mi?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
7.	2014 mali yıl bütçe harcama ve gelir tahminlerinin nasıl belirlendiğine ilişkin bilgilendirme yapıldı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
8.	2014 mali yılı için hazırlanan bütçe taslağı, meclise sunulmadan önce kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise; Nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
	Bununla detaylı bilgi (bütçenin ana ilkeleri, öncelikleri ve beklenen sonuçları gibi) verildi mi?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
C. Bütçe Görüşme ve Onaylama Sürecine İlişkin Sorular		
9.	Encümenin 2014 mali yıl bütçesi üzerindeki görüşü kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
10.	Meclis 2014 mali yıl bütçe görüşmeleri yapılırken toplantılara ilişkin bir program hazırlandı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise; Bu program kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet

		<input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
11.	Plan ve bütçe komisyonunun 2014 mali yıl bütçe taslağı üzerindeki görüşü kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
12.	2014 mali yıl bütçe görüşmeleri ne zaman başladı ve sona erdi?	Başladığı tarih:/...../..... Sona erdiği tarih:/...../..... <input type="checkbox"/> Fikrim yok
13.	2014 mali yıl bütçe görüşmelerine ilişkin meclis oturumları halka açık gerçekleştirildi mi?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise halka davet nasıl yapıldı?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Diğer.....
14.	2014 mali yıl bütçe taslağı metni mecliste yer alan üyelere görüşmeler öncesinde dağıtıldı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
15.	Meclis üyelerinin tümüne 2014 mali yıl bütçe taslağı üzerinde değerlendirme yapabilecekleri yeterli süre sağlandı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise bu süre ne kadardır?gündür.
16.	Meclis 2014 mali yıl bütçe görüşmeleri sırasında mecliste yer alan parti üyelerine açıklama yapma konusunda söz hakkı verildi mi?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok

17.	Meclis 2014 mali yıl bütçe görüşmelerinde bir önceki yıl harcamaları dikkate alınarak performans değerlendirmesi yapıldı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
18.	2014 mali yıl bütçe görüşmelerinde bütçe dengesi, varsa açığın finansmanının hangi kaynaklarda yapılacağı konularında belediye meclisine bilgi sunuldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
19.	Meclis üyelerine 2014 mali yıl bütçe harcamalarının hangi önceliklere göre dağıtıldığına dair bilgi sunuldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
20.	2014 mali yıl bütçe görüşmelerinde belediyenin varsa şirket, iştirak, fon uygulaması gibi bütçe dışı kaynaklara ilişkin mali raporlar meclis bilgisine sunuldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
21.	Meclis, 2014 mali yıl bütçe taslağı üzerinde herhangi bir değişiklik yaptı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise söz konusu değişikliğe ilişkin bir örnek veriniz.
22.	Mecliste kabul edilen 2014 mali yıl bütçesi kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise ne kadar süre sonra duyuruldu?gün
23.	Son üç yıl içerisinde, meclis bütçede ödenekler arasında aktarma yaptı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise; Bu aktarma kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Nasıl duyuruldu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım ile

		() Diğer.....
24.	Son üç yıl içerisinde meclis, cari bütçeye ek ödenek ilave etti mi?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
	Bu uygulama kamuoyuna duyuruldu mu?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
	Evet ise; Nasıl duyuruldu?	() Web sayfası aracılığıyla () Basın aracılığıyla () Diğer.....
	Ek ödeneğin gelir veya finansmanına ilişkin bilgi sunuldu mu?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
D. Bütçe Uygulama ve İzleme Sürecine İlişkin Sorular		
25.	Bütçe uygulamalarının stratejik plan ile uyumu gözetilir mi?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
26.	Stratejik planda öngörülen stratejik hedeflerin gerçekleştirme durumlarına ilişkin kamuoyuna bilgi sunulur mu?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
27.	Performans programı ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki uyuma ilişkin kamuoyuna bilgi sunulur mu?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
28.	Bütçe uygulamalarına ilişkin kamuoyuna bilgi sunulur mu?	() Evet () Hayır () Fikrim Yok
	Evet ise; Bilgilendirme ne sıklıkta yapılır?	() Bilgilendirme yapılır ancak düzenli değildir. () Ayda bir yapılır. () Üç ayda bir yapılır. () Altı ayda bir yapılır. () Yılda bir yapılır. () Diğer.....

	Bilgilendirme nasıl yapılır?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım ile <input type="checkbox"/> Diğer.....
29.	Son üç yıl içerisinde, bütçede üst yönetici tarafından ödenekler arasında aktarma yapıldı mı?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise bu aktarma kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Web sayfası aracılığıyla <input type="checkbox"/> Basın aracılığıyla <input type="checkbox"/> Dağıtım ile <input type="checkbox"/> Diğer.....
30.	Son üç yıl içerisinde, yedek ödeneye (öngörülme-yen giderler ödenegi) ihtiyaç duyuldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok
	Evet ise yedek ödenek kullanımı kamuoyuna duyuruldu mu?	<input type="checkbox"/> Evet <input type="checkbox"/> Hayır <input type="checkbox"/> Fikrim Yok

Ek 5: Bütçe Belgesi İçerik Standartları

NO	STANDART	VAR(+)/ YOK(-)	KAYNAK/ AÇIKLAMA	SKOR
1.	Bütçenin onaylandığı meclis kararını sunar mı?			
2.	Plan ve bütçe komisyonu raporunu sunar mı?			
3.	Bütçe kararnamesini sunar mı?			
4.	Gelir tahminlerini çok yıllı olarak sunar mı?			
5.	Gelir tahminlerinin nasıl belirlendiğine ilişkin sözel bilgi sunar mı?			
6.	Gelirin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?			
7.	Vergi kaynaklarının dayanaklarını sunar mı?			
8.	Tahmin edilen merkezi idare paylarına ilişkin bilgi sunar mı?			
9.	Harcama tahminlerinin nasıl yapıldığına dair bilgi sunar mı?			
10.	Harcama tahminlerinin kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?			
11.	Harcama tahminlerinin fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?			
12.	Harcama tahminlerinin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?			
13.	Harcama tahminlerini çok yıllı olarak sunar mı?			
14.	Ayrıntılı harcama programını sunar mı?			
15.	Ayrıntılı finansman programını sunar mı?			
16.	Finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?			
17.	Çok yıllı olarak finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?			
18.	Merkezi hükümet tarafından belirtilen makroekonomik koşulların idare bütçesini nasıl etkilediğine ilişkin bilgi sunar mı?			
19.	Ulusal kamu politikaları ile ilişkisini açıklar mı?			
20.	Bütçe metninde kullanılan ifadelerin teknik olmayan açıklamaları söz konusu mudur?			
<i>Toplam Fiili Skor</i>				
<i>Maksimum Skor</i>				
<i>BİE₁</i>				

Ek 6: Ara Rapor İçerik Standartları

NO	STANDART	VAR(+)/ YOK(-)	KAYNAK/ AÇIKLAMA	SKOR	EXTRA
1	Tahmin edilen ve gerçekleşen harcama miktarını sunar mı?				
2	Bir önceki yılın aynı döneminde gerçekleşen harcamalara ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?				
2	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaları aylık olarak sunar mı?				
3	İlk altı ayda gerçekleşen harcamalara ilişkin grafiklerle desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?				
4	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?				
5	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?				
7	İlk altı ayda gerçekleşen harcamaların ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?				
8	Tahmin edilen ve gerçekleşen gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
9	Bir önceki yılın aynı döneminde gerçekleşen gelire ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?				
10	İlk altı ayda gerçekleşen gelirleri aylık olarak sunar mı?				
11	İlk altı ayda gerçekleşen gelirlere ilişkin grafik vb. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?				
12	İlk altı ayda gerçekleşen gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?				
13	İlk altı ayda gerçekleşen merkezi idare transferlerine ilişkin ayrıca bilgi sunar mı?				
14	İlk altı ayda tahakkuk ve tahsil eden gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
15	İlk altı ayda gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilgi sunar mı?				

16	İlk altı ayda gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin grafik vb. ile desteklenmiş sözel açıklama sunar mı?				
17	İlk altı ayda gerçekleşen faaliyetlere ilişkin açıklama sunar mı?				
18	İkinci altı ayda tahmin edilen harcama miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
19	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı?				
20	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin kurumsal sınıflandırmasını sunar mı?				
21	İkinci altı aya ilişkin harcama tahminlerinin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?				
22	İkinci altı aya ilişkin harcamaların gelişimini etkileyecek varsayımları sunar mı?				
23	İkinci altı ayda tahmin edilen gelir miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
24	İkinci altı aya ilişkin gelirlerin gelişimini etkileyecek varsayımları sunar mı?				
25	İkinci altı aya ilişkin gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?				
26	İkinci altı aya ilişkin finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilgi sunar mı?				
<i>Toplam Fiili Skor</i>					
<i>Maksimum Skor</i>					
<i>BİE₂</i>					

Ek 7: Faaliyet Raporu İçerik Standartları

NO	STANDART	VAR(+)/ YOK(-)	KAYNAK/ AÇIKLAMA	SKOR	EXTRA
1	Performans amaç, hedef ve göstergelerinin kalkınma planları ile uyumunu sunar mı?				
2	Öngörülen ve gerçekleşen harcamaların miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
3	Önceki yıl-yıllara ilişkin harcama miktarlarına ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?				
4	Gerçekleşen harcamalara ilişkin grafik, tablo vs. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?				
5	Gerçekleşen harcamaların kurumsal sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?				
6	Gerçekleşen harcamaların fonksiyonel sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?				
7	Gerçekleşen harcamaların ekonomik sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?				
8	Öngörülen ve gerçekleşen gelirlerin miktarına ilişkin bilgi sunar mı?				
9	Önceki yıl-yıllara ilişkin gelir miktarlarına ilişkin bir karşılaştırma sunar mı?				
10	Gerçekleşen gelirlere ilişkin grafik, tablo vs. ile desteklenmiş sözel açıklamalar sunar mı?				
11	Gerçekleşen gelirlerin ekonomik sınıflandırmasını sunar mı? Sınıflandırmanın düzeyi nedir?				
12	Gelirlerin tahakkuk eden ve tahsil edilen miktarını sunar mı?				
13	Genel bütçeden yapılan transferlere ilişkin bilgi sunar mı?				

14	Bütçedeki (üst yönetici, meclis, encümen) ödenek aktarmalarına ilişkin bilgi sunar mı?				
15	Finansmanın ekonomik sınıflandırmasını sunar mı?				
16	Performans göstergelerinin hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi sunar mı?				
17	Birimler bazında performans göstergelerinin hedef ve gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi sunar mı?				
18	Performans hedef ve göstergelerindeki sapmanın nedenine ilişkin bilgi sunar mı?				
19	Temel mali tabloları sunar mı? Kaç tane mali tablo sunar?				
20	Mali denetim (iç, dış, komisyon) sonuçlarına ilişkin tespit ve bulguları sunar mı?				
21	Bağlı idareler ve işletme, iştiraklerine ilişkin en azından bütçe bilgisini sunar mı?				
22	Rapor döneminde ihalelere (toplam tutar, ihalenin türü) ilişkin bilgi sunar mı?				
23	Güçlü ve zayıf yönlerine ilişkin bilgi sunar mı?				
24	Öneri ve tedbirleri sunar mı?				
25	Faaliyet raporunun kabul edildiği meclis kararını sunar mı?				
<i>Toplam Fiili Skor</i>					
<i>Maksimum Skor</i>					
<i>BİE₃</i>					

Ek 8: İnternet Sayfası Standartları

A. MEVZUAT	A.1. Büyükşehir Belediye Kanunu	Temel mevzuat olarak belediyelerin internet sayfalarında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır.
	A.2. Belediye Kanunu	Temel mevzuat olarak belediyelerin internet sayfalarında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır.
	A.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında sunulmalıdır.
	A.4. Kamu İhale Kanunu	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında sunulmalıdır.
	A.5. Mahalli idareler bütçe ve muhasebe yönetmeliği	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında sunulmalıdır.
	A.6. Belediye meclisi çalışma yönetmeliği	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında sunulmalıdır.
	A.7. Taşınır mal yönetmeliği	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında yer almalıdır.
	A.8. Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik	İdeal olarak internet sayfasında “Mevzuat” kısmında sunulmalıdır. En azından ilgili birimin sayfasında sunulmalıdır.
B. İLETİŞİM BİLGİSİ	B.1. Genel Sekreter	“Genel Sekreter” sayfasında ilgili kişiye ait iletişim bilgisinin sunulmalıdır. Telefon, dahili yanında bir e mail bilgisinin yer alması beklenir.
	B.2. İç Denetim Birimi	“Birim” sayfasında ilgili kişiye ait iletişim bilgisinin sunulmalıdır. Telefon, dahili yanında bir e mail bilgisinin yer alması beklenir.
	B.3. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	“Daire Başkanı”na ait iletişim bilgisi sunulmalıdır. Telefon, dahili yanında bir e mail bilgisinin yer alması beklenir. Daire başkanlığına bağlı “müdür”lerin iletişim bilgisi sunulmalıdır.
	B.4. Fen İşleri Daire Başkanlığı	“Daire Başkanı”na ait iletişim bilgisi sunulmalıdır. Telefon, dahili yanında bir e mail bilgisinin yer alması beklenir. Daire başkanlığına bağlı “müdür”lerin iletişim bilgisi sunulmalıdır.
	B.5. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	“Daire Başkanı”na ait iletişim bilgisi sunulmalıdır. Telefon, dahili yanında bir e mail bilgisinin yer alması beklenir. Daire başkanlığına bağlı “müdür”lerin iletişim bilgisi sunulmalıdır.

C. ROL VE SORUMLULUKLAR	C.1. Genel Sekreter	İlgili sayfada genel sekreterin görev ve sorumluluklarına ilişkin bilgi sunulmalıdır.
	C.2. İç Denetim Birimi	Birimin sayfasında görev ve sorumluluklara ilişkin bilgi sunulmalıdır.
	C.3. Mali Hizmetler Daire Başkanlığı	İlgili sayfada daire başkanlığının rol ve sorumlulukları sunulmalıdır. Bağlı müdürlüklerin de rol ve sorumlulukları spesifik olarak sunulmalıdır.
	C.4. Fen İşleri Daire Başkanlığı	İlgili sayfada daire başkanlığının rol ve sorumlulukları sunulmalıdır. Bağlı müdürlüklerin de rol ve sorumlulukları spesifik olarak sunulmalıdır.
	C.5. Destek Hizmetleri Daire Başk.	İlgili sayfada daire başkanlığının rol ve sorumlulukları sunulmalıdır. Bağlı müdürlüklerin de rol ve sorumlulukları spesifik olarak sunulmalıdır.
D. MECLİS	D.1. Meclis üyeleri listesi	Belediyenin seçilmiş meclis üyelerine ilişkin isim, parti bilgisi sunulmalıdır.
	D.2. Meclis gündemi	Belediyenin en yakın meclis toplantısına ilişkin gündem, yer, tarih, saat bilgisi sunulmalıdır.
	D.3. Meclis kararları	Belediye toplantılarında alınan kararlar sunulmalıdır.
	D.4. Meclis karar arşivi	Belediye toplantılarında alınan kararlar arşiv olarak sunulmalıdır.
E. ENCÜMEN	E.1. Encümen üye listesi	Belediye encümeninin idari ve meclis olmak üzere üye listesi sunulmalıdır.
	E.2. Encümen gündemi	Belediye encümeninin en yakın toplantısına ilişkin gündem bilgisi sunulmalıdır.
	E.3. Encümen kararları	Encümen kararları sunulmalıdır.
	E.4. Encümen karar arşivi	Encümen kararları arşiv olarak sunulmalıdır.
F. KOMİSYONLAR	F.1. Plan ve bütçe komisyonu üyeleri	Komisyon üyeleri listesi sunulmalıdır.
	F.2. İmar ve bayındırlık komisyonu üyeleri	Komisyon üyeleri listesi sunulmalıdır.
	F.3. Denetim komisyonu üyeleri	Komisyon üyeleri listesi sunulmalıdır.
	F.4. Plan ve bütçe komisyonu raporları	Komisyon raporları sunulmalıdır.
	F.5. İmar ve bayındırlık komisyonu raporları	Komisyon raporları sunulmalıdır.
	F.6. Denetim komisyonu raporları	Komisyon raporları sunulmalıdır.
G. MALİ BELGELER Bu belgeler özellikleri nedeniyle meclis kararlarının dışında ayrıca sunulmalıdır.	G.1. Stratejik plan	Güncel olan stratejik plan sunulmalıdır.
	G.2. Performans programı	2014 yılı performans programı sunulmalıdır.
	G.3. Performans programı arşivi	2011, 2012, 2013 yıllarına ait performans programları sunulmalıdır.
	G.4. Bütçe	2014 yılına ait onaylanmış bütçe sunulmalıdır.
	G.5. Bütçe arşivi	2011, 2012, 2013 yıllarına ait onaylanmış bütçeler sunulmalıdır.
	G.6. Kurumsal mali durum ve beklentiler raporu	Güncel rapor sunulmalıdır.

	G.7. Faaliyet raporu	Güncel rapor sunulmalıdır.
	G.8. Faaliyet raporu arşiv	Güncel raporun öncesindeki 3 yıla ilişkin raporlar sunulmalıdır.
	G.9. Kesin hesap	Güncel kesin hesap sunulmalıdır.
H. DİĞER BİLGİLER	H.1. İhale duyuruları	Güncel bir şekilde ihale konusuna ilişkin bilgi sunulmalıdır.
	H.2. İhale sonuçlarına ilişkin bilgi	En son yapılan ihalelerin sonuçlarına ilişkin bilgi sunulmalıdır.
	H.3. Mali istatistik sayfası	Bütçe uygulamaları ve borçlanmaya ilişkin güncel veri sunulmalıdır.
	H.4. Beyaz masa	Dilek ve şikayet için gerekli başvuru merkezleri sunulmalıdır.
	H.5. Bilgi edinme	Bilgi edinme hakkı kapsamında başvuru imkanı sunulmalıdır.
	H.6. Hizmet standartları	Belediye faaliyetlerine ilişkin hizmet standartları sunulmalıdır.
	H.7. Var ise şirket, iştirak bilgisi	Belediyenin bağlı kuruluşu ile var ise şirket ve iştiraklerine ilişkin mali bilgi sunulmalıdır.

Ek 9: Büyükşehir Belediyelerinin Kurumsal İnternet Sayfaları

Sayı	Büyükşehir Belediyesi	İnternet Adresi
1	Adana	http://www.adana.bel.tr/
2	Ankara	http://www.ankara.bel.tr/
3	Antalya	http://www.antalya.bel.tr/
4	Bursa	http://www.bursa.bel.tr/
5	Diyarbakır	http://www.diyarbakir.bel.tr/
6	Erzurum	http://www.erzurum.bel.tr/
7	Eskişehir	http://www.eskisehir-bld.gov.tr/ebb.php
8	Gaziantep	http://www.gaziantep.bel.tr/ http://www.gaziantep-bld.gov.tr/index.php
9	İstanbul	http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/AnaSayfa.aspx
10	İzmir	http://www.izmir.bel.tr/
11	Kayseri	http://www.kayseri.bel.tr/web2/index.php
12	Kocaeli	http://www.kocaeli.bel.tr/
13	Konya	http://www.konya.bel.tr/
14	Mersin	http://www.mersin.bel.tr/
15	Sakarya	http://www.sakarya.bel.tr/
16	Samsun	http://www.samsun.bel.tr/