

**YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI:
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BÜYÜKŞEHİR İL
ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

Durdane KÜÇÜKAYCAN

**T. C.
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Maliye Anabilim Dalı
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Eskişehir
2013**

T. C.
ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Durdane KÜÇÜKAYCAN tarafından hazırlanan Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma başlıklı bu çalışma 05/08/2013 tarihinde Eskişehir Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddesi uyarınca yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, Jürimiz tarafından Maliye Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Doç. Dr. Murat KİRACI

Üye

Doç. Dr. Semih BİLGE

(Danışman)

Üye

Yrd. Doç. Dr. Melih ÇİLDİR

ONAY

.../ .../ 2013

Doç. Dr. Hasan Hüseyin ADALIOĞLU

Enstitü Müdürü

ÖZET

YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BÜYÜKŞEHİR İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

KÜÇÜKAYCAN, Durdane

Yüksek Lisans- 2013

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Semih BİLGE

Mali saydamlığın sağlanmasında mali verilerin yazılı olduğu bütçe, çok önemli bir dökümandır. Bütçede sağlanacak saydamlık, direkt bir şekilde mali saydamlığın sağlanmasında etkili olmaktadır. Genellikle bütçe saydamlığı denildiğinde merkezi yönetim bütçesinin saydamlığı anlaşılmakta ve merkezi hükümetin bütçelerinin saydamlığı araştırılmaktadır. Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi idare kadar yerel idarelerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur.

Bu çalışmada amaç; yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin saydamlığını incelemektir. Araştırma, Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyelerini kapsamaktadır. Araştırmanın verileri anket yolu ile toplanmıştır. Katılımcılara toplam 220 adet anket posta ile yollanmış, veri analizine uygun olarak geri dönen 85 anket üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir. Çalışmada, yerel yönetim birimlerinin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olduğu sonucuna ulaşılırken, bütçe sürecine vatandaş katılımının yetersiz düzeyde olması ile bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında problemlerin olduğu gözlemlenmiştir.

ABSTRACT**BUDGET TRANSPARENCY IN LOCAL GOVERNMENTS: A RESEARCH
ON THE METROPOLITAN MUNICIPALITIES AND SPECIAL
PROVINCIAL ADMINISTRATIONS****KUÇUKAYCAN, Durdane****Master- 2013****Public Finance****Advisor:** Assoc. Prof. Dr. Doç. Dr. Semih BILGE

The budget is very important document with fiscal datas to get fiscal transparency. If the budget is transparent, fiscal transparency directly comes. Usually, budget transparency is known national governments's budget transparency and empirical research on budget transparency tends to focus on national governments. Budget transparency is important for local governments as far as national governments.

The aim of this paper is to research on the determinants of budget transparency in local governments. Our work includes 16 metropolitan municipality and 16 special provincial administrations of the plan budget commissions. The data were collected through a survey. Questionnaire was sent to 220 plan budget commission member by mail, only 85 responses was come back to get analysis. The study is found that an adequate level of transparency of local government budget processes, but also that an inadequate level of transparency of local government budget citizens participate and budget information to share with people.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
TABLOLAR LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
EKLER LİSTESİ	xiv
ÖNSÖZ.....	xv
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	3
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri.....	5
1.1.1.1. Siyasal Nedenler.....	5
1.1.1.2. Ekonomik Nedenler.....	6
1.1.1.3. İdari Nedenler.....	7
1.1.2. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımı (Adem-i Merkeziyet)	8
1.1.3. Yerinden Yönetimin Türleri.....	9
1.1.3.1. İdarî Yerinden Yönetim – Siyasî Yerinden Yönetim.....	9
1.1.3.2. Fonksiyonel Yerinden Yönetim – Coğrafi Yerinden Yönetim..	10
1.1.4. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	11
1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ VE MALİ YAPILARI.....	13
1.2.1. Belediye Yapılanması.....	17

1.2.1.1. Belediyelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları.....	18
1.2.1.2. Belediyelerinin Mali Yapısı.....	21
1.2.1.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Büyükşehir Belediyeleri.....	25
1.2.1.4. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları.....	27
1.2.1.5. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı.....	29
1.2.2. İl Özel İdare Yapılanması.....	32
1.2.2.1. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları.....	33
1.2.2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı.....	37
1.2.3. Köy Yapılanması.....	40
1.2.3.1. Köylerin Kuruluşu, Görevleri ve Organları.....	41
1.2.3.2. Köylerin Mali Yapısı.....	41

2. BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI

2.1. SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLIK KAVRAMLARI.....	43
2.1.1. Saydamlık Kavramı.....	43
2.1.2. Saydamlık Türleri.....	44
2.1.2.1. Performans Saydamlığı.....	44
2.1.2.2. Mali Saydamlık.....	45
2.1.3. Saydamlığın Gerekliliği, Kapsamı ve Saydamlığın Önündeki Engeller.....	46
2.1.4. Mali Saydamlığın Ortaya Çıkışı.....	50
2.1.4.1. IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları.....	52
2.2. BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI.....	57
2.2.1. Bütçe Saydamlığı.....	57
2.2.1.1. Bütçe Saydamlığı Kavramı.....	58
2.2.1.2. OECD Tarafından Belirlenen Bütçe Saydamlığı	

Standartları.....	60
2.2.1.3. Bütçe İlkeleri İçerisinde Saydamlığın Yeri.....	65
2.2.2. Yerel Yönetimler ve Bütçe Saydamlığı.....	67
2.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Saydamlığın Gerekliliği.....	69
2.2.2.2. Yerel Yönetimlerde Saydamlığın Sağlanması.....	71
2.2.2.3. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı.....	72
2.3.TÜRKİYE’DE MALİ SAYDAMLIK VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SÜRECİ İLE SAYDAMLIĞI.....	73
2.3.1. Türkiye’de Mali Saydamlık.....	73
2.3.2. Türkiye’de Bütçe Saydamlığı.....	77
2.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Bütçe Süreçleri ile Saydamlık.....	79
2.3.3.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Süreci ve Denetimi	80
2.3.3.1.1. İl Özel İdare Bütçesi ve Denetimi.....	83
2.3.3.1.2. Belediye Bütçeleri ve Denetimi	88
2.3.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı.....	92

3. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BÜYÜKŞEHİR İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

3.1. SAYDAMLIKLA İLGİLİ AMPİRİK LİTERATÜR.....	96
3.1.1. Mali Saydamlık ve Bütçe Saydamlığıyla İlgili Ampirik Literatür.....	97
3.1.2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığıyla İlgili Ampirik Literatür.....	99
3.2. ARAŞTIRMA PLANI	101
3.2.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Araştırmalarının Önemi.....	101
3.2.2. Araştırmanın Amacı ve Kısıtları.....	102
3.2.3. Araştırmanın Kapsamı.....	103
3.2.4. Araştırmanın Yöntemi.....	105
3.2.5. Verilerin Analizinde Kullanılan Yöntemler	106

3.2.6. Verilerin Güvenilirliği	107
3.3.ANKETE KATILAN MECLİS ÜYELERİNİN DEMOGRAFİK DAĞILIMLARI.....	107
3.3.1. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Yaşa Göre Dağılımları	107
3.3.2. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı	108
3.3.3. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı.....	108
3.3.4. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Meclisteki Siyasal Konumlarına (İktidar Üyesi-Muhalefet Üyesi) Göre Dağılımı.....	109
3.4.YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA.....	110
3.4.1. Araştırma Bulguları.....	110
3.4.1.1.Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Sorular.....	111
3.4.1.2.Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Sorular.....	114
3.4.1.3.Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Sorular.....	117
3.4.1.4.5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin Sorular.....	119
3.4.2. Araştırma Bulgularının Yorumlanması.....	121
3.4.2.1.Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması.....	121
3.4.2.2.Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması.....	122
3.4.2.3.Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması.....	125
3.4.2.4.5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin Soruların Yorumlanması.....	126
3.4.3. İl Özel İdareleri ile Büyükşehir Belediyelerinin Saydamlık Düzey Farklarının Karşılaştırılması.....	126

SONUÇ	128
KAYNAKÇA.....	131
EK-1.....	138
EK-2.....	143
EK-3.....	144

KISALTMALAR

B.Ş.B.K. : 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

IBP : Uluslararası Bütçe Ortaklığı

IMF : Uluslararası Para Fonu

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TI : Transparency International

md : Madde

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 : Türleri İtibariyle Mahalli İdare Sayıları	17
Tablo 2 : 2013 Yılı Büyükşehirlerdeki Plan ve Bütçe Komisyonu Üyelerinin Sayıları.....	103
Tablo 3 : Komisyon Üyelerinin Yaş Dağılımları.....	108
Tablo 4 : Komisyon Komisyon Üyelerinin Cinsiyet Dağılımı.....	108
Tablo 5 : Üyelerinin Eğitim Durumu Dağılımları.....	109
Tablo 6 : Komisyon Üyelerinin Meclisteki Dağılımları.....	109
Tablo 7 : Bir No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	111
Tablo 8 : İki No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	112
Tablo 9 : Üç No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	112
Tablo 10 : Dört No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	113
Tablo 11 : Beş No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	113
Tablo 12 : Altı No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	114
Tablo 13 : Yedi No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	114
Tablo 14 : Sekiz No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	115
Tablo 15 : Dokuz No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	115
Tablo 16 : On No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	116
Tablo 17 : Onbir No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	116
Tablo 18 : Oniki No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	117
Tablo 19 : Onüç No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	117
Tablo 20 : Ondört No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	118
Tablo 21 : Onbeş No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	118
Tablo 22 : Onaltı No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	119
Tablo 23 : Onyeddi No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	119
Tablo 24 : Onsekiz No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	120
Tablo 25 : Ondokuz No'lu Soruya Katılım Derecesi.....	120

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Yönetim Sistemleri.....	11
Şekil 2: Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması.....	16

EKLER LİSTESİ

Ek 1: Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Anketi.....	131
Ek 2: T-testi Sonuçları.....	135
Ek 3: Şehirlerin Almış Olduğu Ortalama Değerler	144

ÖNSÖZ

Bu çalışmada yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığı incelenmekte ve çeşitli öngörülerle bütçe saydamlığının önündeki engellerin en aza indirgenebilmesine yönelik çözüm önerileri sunulmaktadır.

Çalışma, Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin, plan ve bütçe komisyon üyelerinin katılımlarıyla oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığı ölçmek için ampirik uygulama gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmayı yönlendirerek, zamanını, engin görüş ve bilgilerini benden esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Semih BİLGE'ye en içten teşekkürlerimi sunmayı görev bilirim. Yüksek Lisans eğitimimdeki emeklerinden dolayı başta bölüm başkanımız Doç. Dr. Erdal GÜMÜŞ olmak üzere tüm Maliye Bölümü hocalarıma teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

Hayatımın bütün aşamalarında bana sonsuz sabır gösteren ve destek olan değerli eşim İhsan KÜÇÜKAYCAN'a, yoğun çalışma sürecimde bana duyduğu sonsuz sevgisiyle destek olan biricik canım kızım Deren'e sevgilerimi ve saygılarımı sunuyorum.

Durdane KÜÇÜKAYCAN

GİRİŞ

Küreselleşmenin bir getirisi olan “yerelleşme” olgusu, yerel yönetimleri daha önemli kuruluşlar haline getirmiştir. Çünkü hizmeti vatandaşa en yakın birimin götürmesi anlayışı (sübsidiyarite) yerel hizmetleri ön alana çıkartmıştır. Bununla beraber doğaları itibariyle vatandaşa yakınlıklarından dolayı katılımcı oldukları düşünülen yerel yönetimler, katılımcılığa ilişkin tartışmaların da kaçınılmaz olarak odağına oturmuştur. Yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak görülmelerine rağmen demokrasinin uygulanması aşamasında hesap verebilirliği, saydamlığı ve katılımcılığı sağlamada sorunlar yaşamaktadır.

Yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel hizmetlerin sunumundaki en önemli doküman olarak, yerel idarenin topladığı vergilerle yerel hizmetlerin sunumundaki başarısını ya da başarısızlığını göstermesi açısından yerel yönetimlerde hesap verilebilirliğin ve saydamlığın göstergesidir. Yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin bu önemi dolayısıyla bütçelerin içerdiği bilgilerin zamanında, tam, doğru ve anlaşılabilir şekilde vatandaşla paylaşılması gerekmektedir. Merkezi yönetimin bütçesinin saydamlığını sağlayan bu unsurlar yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığını da sağlamaktadır.

Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi idare kadar yerel idarelerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Yerel idarelerin bütçe rakamları merkezi idareye kıyasla daha küçük olabilir. Bu durum vatandaşlar için ödedikleri verginin hesabının sorulmaması anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığının araştırılması gerekmektedir. “Yerel yönetimlerin bütçelerinin saydam olup olmadığının bilinmemesi” temel probleminden yola çıkılarak çalışmada, yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek için anket çalışması düzenlenmiştir. Çalışma Türkiye’deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyelerinin ankete katılımlarıyla oluşturulmuştur. Örneklemin kapsadığı 220 meclis üyesinden 85’ine ulaşılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar açıklanmakta ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları hakkında bilgi verilmektedir. İkinci bölümünde ise saydamlık, mali saydamlık ile bütçe saydamlığı

kavramları açıklanmakta ve ülkemizdeki yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı ile bütçe süreçleri incelenmektedir. Son bölüm olan üçüncü bölümde öncelikle bütçe saydamlığıyla ilgili ampirik literatür verilmektedir. Sonrasında ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek adına Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçeleri üzerine yapılan anket çalışmasına ait araştırma planına, uygulamanın sınırlılıklarına ve çalışmanın yöntemine değinilmektedir. Son olarak da Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Bütçelerinin saydamlığını ölçmeye yönelik ampirik uygulamaya ait elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Sonuç kısmında ise Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığı ilgili elde edilen bulgular yorumlanmakta ve çeşitli öngörülerle bütçe saydamlığını sağlamanın önündeki engellerin en aza indirgenebilmesi açısından çeşitli çözüm önerileri sunulmaktadır.

1. BÖLÜM

GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

İnsanlık tarihinin ilk zamanlarında insanlar bireysel ihtiyaçlarını (yemek, içmek, giyinmek, barınmak vb.) kendileri karşılarken, zamanla diğer insanlarla toplu yaşamının sonucunda ihtiyaçlar yeniden şekillenmiştir. Bu çerçevede özel ihtiyaçlardan farklı bir şekilde karşılanması gereken kamusal ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. İnsanların birlikte yaşamaya başlamasıyla ortak ihtiyaçları karşılamada doğal ve idari bazı oluşumlara gereksinim olmuştur. Bunların başında devlet denilen örgüt gelmiştir. Kamusal ihtiyaçları karşılamada ve devletin kamusal hizmet sunumunda bölgesel farklılıklar görülmüştür. Çünkü insanların belirli bir yörede yaşadığı düşünüldüğünde yörelerin coğrafi, sosyal, yaşamsal vb. farklılıkları vardır. Dolayısıyla merkezi idarenin yanında yerel yönetimlerin oluşturulması devletin kamusal ihtiyaçları karşılama görevini gerçekleştirmede kolaylık sağlayacaktır (Çetinkaya, 2011: 17-19). Bu bölümde yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar açıklanacak ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları hakkında bilgi verilecektir.

1.1.YEREL YÖNETİM KAVRAMI

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1992: 1).

Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisi, yerel yönetimleri, “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” olarak tanımlamaktadır (Keleş, 2000: 21).

Yerel yönetimler (mahalli idareler), bir bölgeyi ilgilendiren yahut o bölge dâhilinde yapılması lazım gelen bir kısım kamu hizmetini görmek üzere, o yer halkı tarafından ve kendi aralarında ihdas edilen unsurlar ve bunlara bağlı teşkilattan ibaret idaredir. “Belediyeler, il özel idareleri ve köy tüzel kişilikleri” olarak tanımlamaktadır (Tüm Kamu İdarelerinin Bütçe ve Muhasebe Ansiklopedisi, 2009: 899).

En genel tanımı ile yerel yönetimler (mahalli idareler), devlet sınırları içinde yerleşmiş, irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır (Nadaroğlu, 2001: 3). Yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlardır (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1992: 61).

1982 Anayasasının 127. maddesine göre yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş, esasları yasada belirtilen ve karar organları, yasada belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir şeklinde belirtilmiştir.

Yerel yönetimler, vatandaşların demokratik ilkelere alışmalarını ve demokratik davranışlara sahip olmalarını sağlar. Bu yönden yerel yönetimler, “demokratik terbiye” kuruluşlarıdır. Yerel konuları olgun bir şekilde tartışmayı ve birbirlerinin görüşlerine saygı duymayı orada öğrenirler. Eğer yerel yönetimler düzeyinde bu konuda başarı sağlanırsa demokrasi, ülke düzeyinde de köklü bir şekilde yerleşir (Tortop vd., 2008: 17-22).

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Varoluş Nedenleri

Literatürde yerel yönetimlerin varoluş nedenleri, yerel yönetimlerin varlığını açıklayan yaklaşımlar olarak da ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin varoluş nedenleri konusu kapsamında; devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamada merkezi idare yanında neden yerel yönetimlere ihtiyaç duyduğu üzerinde durulacaktır. Yerel yönetimlerin varoluşunu, sadece bir nedene bağlamak yanlış olacaktır. Literatürde birçok varlık nedeni açıklanmıştır. Tarihsel ve toplumsal nedenlere de yer verilmiş olmasına rağmen genel olarak yerel yönetimlerin varoluş nedenlerini siyasal, ekonomik ve idari nedenler başlıkları altında sınıflandırılmaktadır.

1.1.1.1. Siyasal Nedenler

Kamu kesimince üretilecek mal ve hizmetlerin tespitinde siyasal tercihler belirleyicidir. Kamu hizmetlerini gerçekleştirecek üretici birimlerin alanları ne kadar küçülürse, toplum üyelerinin ihtiyaç ve tercihlerini saptamak da daha kolay olacaktır. Böylece hem halkın tercihlerini belirtmesi kolaylaşmakta, hem de yöneticilerin yönetim etkinlikleri artmaktadır. Yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) siyasal ve yönetsel düzen içindeki demokratik etkinlikleri, bu noktada ortaya çıkmaktadır (Varcan, 2013: 14). Bu açıdan yerel yönetimlerin varolması, siyasal gerekçesinin özünde demokrasi inancı, yerel demokratik değerler ve bunlara bağlı olarak demokrasinin gelişmesine sağladıkları katkı yatmaktadır. Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleridir ve merkezi idareye göre daha küçük birimler olduklarından, demokratik uygulamalara daha yatkındırlar (Bilge, 2011: 269). Yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olarak görülmesi siyasal açıdan yerel yönetimlerin varoluş gerekçesini ortaya koyan temel felsefedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 47).

Yerel yönetimlerin, kuruluş amaçları, örgüt yapıları ve yerine getirdikleri fonksiyonlar gereği demokratik yapının temel taşlarından birisidir. Karar organları o yörenin halkı tarafından seçilir. Kararlar alınırken ve uygulanırken halkın yönetime katılımı sağlanır (Kesik ve Karagöz, 2010: 136).

Günümüzde, yerel halkın refah içerisinde daha rahat bir yaşam sürdürebilmesi için yerel yönetimlerden önemli katkılar beklenmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, kamu hizmetleri konusunda önemli karar alma birimleri haline gelmiştir (Eriçok, 2010: 205).

1.1.1.2. Ekonomik Nedenler

Optimum kaynak kullanımını gerçekleştirme yollarından biri de kamu ekonomisinde üretilen mal ve hizmeti, en etkin şekilde sunacak idari birim görev alanı içinde ve sorumluluğunda bırakacak şekilde hareket etmektir. Böylece gerçekleştirilmiş olan idari teşkilatlanma, kıt kaynakların optimum kullanımına yardımcı olacaktır (Öncel, 1992: 19).

Yerel yönetimler, insanların mahalli ihtiyaçlarını karşılamada kamusal mal ve hizmet üretimini gerçekleştiren ve bu konuda önemli roller üstlenen idarelerdir. Belli bölgede yaşayanların ihtiyaçlarını tespit etmek ve bunları karşılanmasında gerekli kaynakları bulmak ve bu kaynakları ihtiyaçlara dağıtmak, yerel yönetimler için önemli bir konudur (Altuğ ve Çetinkaya, 2010: 231). Yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki ihtiyaçların neler olduklarını ve miktarlarını merkezi idareye oranla daha akılcı bir biçimde saptayabilme olanaklarına sahiptirler. Bu durum, kaynakların israf edilmesini azaltır. Aynı hizmetlerin üretilmesi halinde yerel yönetim, merkezi yönetime oranla daha fazla verim elde eder. Kitlelerin ekonomik taleplerini iletmeleri ve bu konuda etkinlikte bulunmaları açısından, yerel yönetimler, merkezi otoriteye karşı daha fazla avantajlı konumdadırlar (Coşkun, 1999: 97). Çünkü yerel yönetimler, halkın yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını ve taleplerini daha iyi bildikleri için merkezi yönetimden farklı olarak bu ihtiyaç ve talepleri daha etkili bir şekilde karşılarlar (Kesik ve Karagöz, 2010: 137).

Yönetimin merkezi olmaktan ziyade yerel boyutta daha verimli ve etkin olması noktasında, işletme yönetiminde gelişen yönetim tekniklerinin de katkısı olmuştur. İşletmelerde kullanılan planlama, organizasyon, koordinasyon ve kontrol teknikleri, kamu yönetimlerinde kullanılmaya başlanmıştır. Böylece, kamu

yönetiminde merkezde katı bir şekilde kalan yönetim anlayışı, daha merkezkaç bir anlayışa gelmek durumunda kalmıştır (Torlak, 1999: 35).

1.1.1.3. İdari Nedenler

Yerel yönetimlerin idari açıdan varoluş gerekçesini, kamu hizmetlerinin tamamının merkezi idare tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulamaması oluşturmaktadır. Özellikle, XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren etkili olan ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşullar devletin görev ve fonksiyonlarını önemli ölçüde artırmıştır.

Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasını içeren sistem olarak kamu yönetimi, hizmetlerin ülke düzeyinde daha etkili ve daha verimli sağlanabilmesi amacıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Merkezi yönetim, esas itibariyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlardan; yerel yönetimler ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerden meydana gelmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler, idarenin birbirini tamamlayan iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir (Urhan, 2008: 85).

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak sunulabilmesi, ülkelerin idari yapısıyla yakından ilgilidir. Bütün kamusal hizmetlerin merkezden yürütülmesi mümkün olsa bile, rasyonel olmayabilir. Tüm hizmetlerin merkezden sunulması hukukî, siyasal, sosyal ve ekonomik bazı normlara ve gerçeklere aykırıdır. Yerel nitelikli hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde merkezden yürütülmesi pek mümkün değildir. Yerel hizmetlerin, mahallinde sunulması esastır (Acartürk ve Özgür, 2004: 96).

1.1.2. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımı (Adem-i Merkeziyet)

İnsanların bir arada yaşamalarının sonucu olarak, onların birbirleriyle olan anlaşmazlıklarının çözümlenmesinden, güvenliklerinin sağlanmasına kadar her türlü ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla teşkilatlanmaya başlamaları devlet kavramını ortaya çıkartmış ve sosyal gelişmeler neticesinde devlet, bugünkü şeklini almıştır. Devletin amacı, fertler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, insanların mutluluğuna çalışmak, hukukî deyimini ile kamu hizmetlerini görmektir (Atasoy, 1992: 55). Devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla ortaya çıkan kamu yönetimi teşkilâtı; zaman ve yer şartlarına, ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik şartlarına ve imkânlarına, görülecek olan hizmetin gereklerine göre şekiller alır. Çünkü ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşullar devletin görev ve fonksiyonlarını önemli ölçüde artırmıştır. Bunun sonucu olarak da kamu hizmetlerinin tamamı, merkezi idare tarafından etkin ve verimli şekilde sunulamamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 50). Kamu hizmetlerin verimli yürütülmesi için idare, “merkezi” ve “yerinden” olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir (Toprak, 2006: 11; Atasoy, 1992: 56). Merkezden yönetim, kamu kudretinin merkezde toplanması ve merkezden idaresi eğilimini ifade etmektedir (Onar, 1966: 589). Kamu gücünün tamamı (yasama, yürütme ve yargı) merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin varolduğu anlaşılır (Nadaroğlu, 2001: 20). Merkezden yönetim, dar anlamda yönetsel yetki ve fonksiyonların; geniş anlamda ise hukuki, siyasi ve yönetsel yetkilerin merkezde toplanmasını ifade eder (Onar, 1966: 589).

Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi yönetimden geri çekilmesine yerinden yönetim denilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 20). Yerinden yönetimde, kamu kudretin bölgelere ve merkezden ayrı kuruluşlara dağıtılarak kamu hizmetlerinin mahallî idarelerce veya merkezden ayrı kuruluşlarca yerine getirilmesini amaçlayan anlayış hâkimdir (Atasoy, 1992: 56). Yerel yönetimler, yerinden yönetimin bir uygulama türü olarak sistemdeki yerini almış bulunmaktadır.

1.1.3. Yerinden Yönetimin Türleri

Yerinden yönetim genel olarak az ya da çok geniş yetkilerin, devletten ayrı topluluklara bırakılmış olduğu ve seçilmiş organlarla yönetildiği bir kurumsal örgütlenme sistemini anlatmaktadır. Bu, devlet ile o kuruluşlar arasında, görevler ile gelirlerin paylaşılmasını gerektirmektedir (Sergent, 1996: 97). Bu bağlamda yerinden yönetimleri sınıflandırmada, literatürde en çok rastlanılan iki tür sınıflandırma üzerinde durulmuştur. Buna göre, yerinden yönetimler, önce siyasal – idarî yerinden yönetim şeklinde ayrılmakta, daha sonrasında, idarî yerinden yönetimler de coğrafi yerinden – fonksiyonel yerinden yönetim şeklinde tasnife tabi tutulmuştur.

1.1.3.1. İdarî Yerinden Yönetim – Siyasî Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim iktidar paylaşımını; idari yerinden yönetim ise görev bölüşümünü ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 54). Bazı kaynaklarda siyasal yerinden yönetim olarak da bilinen siyasi yerinden yönetim; daha çok, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. Bu birimler ülkesine göre, eyalet (state), federe devlet, canton, land, cumhuriyet vb. adlar almaktadır. ABD, Almanya ve İsviçre gibi ülkeler bu yönetim biçimine örnek olarak verilebilir (Keleş, 2000: 85). Başka bir deyişle siyasi yerinden yönetim, yönetim sisteminden öte devlet sistemine ilişkin bir kavramdır.

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikli kamu hizmetleriyle iktisadî, ticarî, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişilerin yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil eder (Eryılmaz, 2009: 79). Yerinden yönetim birimlerinin siyasî özerklikleri bulunmamaktadır. Bu kurumlar sadece idarî ve malî özerkliklere

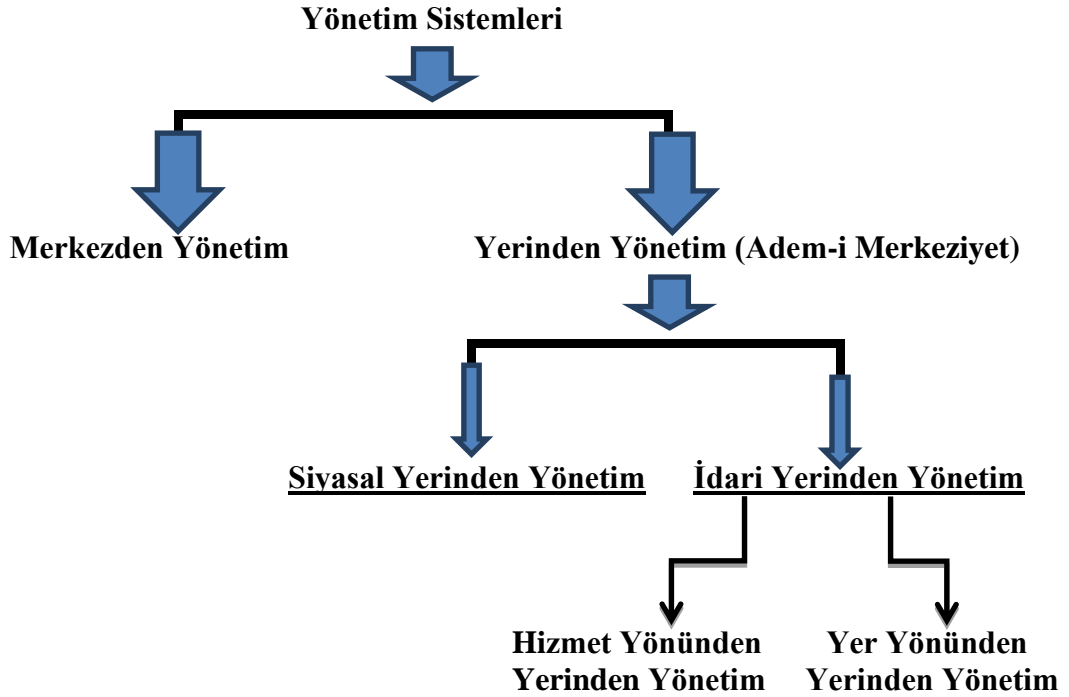
sahiptirler. Dolayısıyla, bu sistemde yerinden birimlerinin yasama ve yargı yetkileri bulunmamaktadır (Keleş, 2000: 85).

1.1.3.2. Fonksiyonel Yerinden Yönetim – Coğrafi Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim hizmet ve yer yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yerinden yönetimde; teknik nedenlerle bir hizmetin daha etkin görülebilmesi için bir kısım kuruluşlara (tabipler odası, ticaret odası, baro vb.) hizmet alanı ile sınırlı olarak özerklik tanınmaktadır. Burada tanınan özerklik, hizmet ile ilgilidir (Bilge, 2011: 272).

Yer yönünden veya coğrafi yerinden yönetim ise; belli coğrafi sınırlar içindeki yerel nitelikteki hizmetlerin, genel karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yöre halkının seçimiyle oluşan kamu kuruluşlarınca yürütülmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 55). Bazı kaynaklarda mahalli yerinden yönetim olarak da karşımıza çıkan yer yönünden yerinden yönetim, idareleri belirli bir yer, alan içinde o bölgede yaşayan insanların mahalli, ortak ihtiyaçlarının giderilmesiyle görevlidir (Tortop, 1999: 12). Bu tür yönetim birimlerinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişilikleri ve idarî özerklikleri mevcuttur. Coğrafi yerinden yönetim birimleri, halk tarafından doğrudan seçilerek oluşturulan karar ve yürütme organlarına sahip olmaları dolayısıyla, diğer yerinden yönetim birimlerinden ayrılmaktadır (Keleş, 2000: 21). Yukarıda anlatılan yönetim sistemleri, Şekil 1 üzerinde aşağıda gösterilmiştir.

Şekil 1. Yönetim Sistemleri



Kaynak: Bilge, S. (2011). Mahalli İdareler Maliyesi, *Kamu Maliyesi*, Edit. Karayılmazlar, E., ss. 270, Lisans Yayıncılık.

Merkezden yönetimin kuruluşu, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen yönetsel kuruluşlar ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile yerel yönetimleri kapsamaktadır (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1992: 5). Yukarıda yapılan sınıflandırmalardan anlaşılacağı üzere bizim çalışma konumuzu oluşturan yerel yönetimler (mahallî idareler), idarî yerinden yönetim içerisinde yer alan coğrafi yerinden yönetimdir.

1.1.4. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Günümüzde yerel yönetimler denildiğinde bu kuruluşların;

- a) Tüzel kişiliğe,
- b) Ayrı mal varlığına ve bütçeye,

c) Seçimle işbaşına gelenlerden oluşan karar organlarına,

d) Sınırlanmış da olsa belli bir özerkliğe sahip bulunmaları ön koşul olarak kabul edilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 17).

Yukarıda bahsedilen ön koşullara yerel yönetimler zaman içinde sahip olmuşlardır. Bu bakımdan yazarlar arasında yerel yönetimlerin doğuşu açısından fikir birlikteliği yoktur.

Ortaylı'ya göre yerel yönetim; siyasal, hukukî bir kavram ve sosyal-idarî bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupası'nın ürünüdür. Öz mali kaynakların kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanılan özerk bir malî idarî yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte XII. yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan tarihsel olgudur (Ortaylı, 1985: 9).

Tarihi gelişme süreci içinde yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilen İngiltere'deki Parishler dâhil olmak üzere XIX. yüzyıla gelinceye kadar çeşitli ülkelerde mahalli bazı hizmetler ifa etmelerine rağmen günümüzdeki yerel yönetimlerin sahip oldukları özelliklerin birçoğuna sahip olamamışlardır (Nadaroğlu, 2001: 17). XIX. yüzyıl öncesindeki yerel yönetimlerin, günümüz yerel yönetimlerinden çok farklı bir yapı ve işleve sahip olduklarını söyleyebiliriz. Hatta tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimlerin askeri yapılanma, ulusal savunma, suçlu takibi ve cezalandırılması gibi günümüzde merkezi yönetimin tekelinde olan görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulduğu görülmektedir (Keleş, 2000: 29).

Avrupa kıtasının her yerinde yerel yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi eş zamanlı olmadığı gibi, eşit hızda da olmamıştır (Ortaylı, 1985: 10). Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve bu arada sömürgeciliğin önemli payları vardır (Keleş, 2000: 71). Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde yeniden yapılandırılmaya gidilirken her ülkenin kendine özgü koşulları olduğu ve tek tip bir yerel yönetim düzeninin bulunmadığı görülmektedir (Taraktaş, 2013: 42).

Üniter yapısıyla kamu idare yapılanmamızda örnek aldığımız Fransa'nın yerel yönetimlerin başlangıcı 1789 Fransız İhtilaline kadar uzanmaktadır. Ancak, 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim (desantralizasyon)

anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur. Bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması temel mihenk taşı olmuştur. Ayrıca, 2003 yılında Anayasa'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da sağlanmıştır. 1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür (Toksöz vd., 2009: 58-59).

Üniter bir yapıya sahip diğer bir ülke de İtalya'dır. İtalya'da yerel yönetimlerin yapılanmasında Napolyon egemenliği döneminde Fransızlar etkisi olmuştur. Fransızlar İtalya'da güçlü bir merkezi yönetim kurmuşlardır. Bu yapı genel özellikleriyle İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar sürmüştür. Öyle ki, İtalya'nın birleştirilerek tek bir devletin ortaya çıktığı 1861'den sonra da bu merkezîyetçilik değiştirilememiştir. Fakat 2001'de yapılan Anayasa değişikliğine göre daha fazla yerelleşme yönünde adımlar atılmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlere verilen görevleri yerine getirmelerini sağlayacak bir finansman sistemi kurulması sağlanmaya çalışılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 149).

Federal devlet yapılanmasıyla Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin oluşumu, bu ülkenin kuruluşuna kadar uzandığından, ülkede köklü bir yerel yönetim anlayışı vardır. Ülkede eğitim, sağlık ve çevre hizmetleri ile iç güvenliğin sağlanmasında yerel yönetimler söz sahibidir (Mutluer ve Öner, 2009: 78-81).

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM BİRİMLERİ VE MALİ YAPILARI

Türkiye'de batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi yoktur. Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkezîyetçilik sisteminin yerelleşme gereği ve özellikle azınlık unsurların siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucunda ortaya çıktığını belirtirler (Ortaylı, 1985: 46-47).

Osmanlı İmparatorluğu'nun idari düzeninin Tanzimat'tan önceki ve sonraki dönemde farklılıklar gösterir. Tanzimat'tan önceki dönemin mülkî sistemi bir yandan askerî esaslara, diğer yandan da Selçuk Türklerinden beri süregelen olan arazi rejimine dayanmakta idi. Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat'tan önceki döneminde, ülke mülkî bakımdan eyaletlere, eyaletler de sancaklara bölünmüştü. Eyaletlerin başında birer Beylerbeyi, sancakların başında da birer Sancak Beyi bulunmakta idi. Bu idari yapılanmada eyaletler bütünüyle merkeze bağlı değillerdi. Esasen buna ne o dönemin ulaştırma ve haberleşme imkânları, ne de Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısal ve örgütsel özellikleri müsait idi. Böyle bir durumda, gerçek bir merkeziyetçiliğin söz konusu olmaması gerekir. Ancak âdem-i merkeziyetten de söz edilmemesi icap eder. Çünkü eyaletlerin ne tüzel kişiliği vardı, ne de seçilmiş karar ve yürütme organları vardı. Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda, Tanzimat'tan önceki dönemde yerel yönetimlere yer verilmemiş ve eyalet idarelerinde bir tür yetki genişliği uygulamasıyla yetinilmiştir. II. Mahmut döneminde ise tam bir merkeziyetçiliğe gidilmiş ve bu doğrultudaki uygulama Tanzimat'tan sonra da 1952'ye kadar devam etmiştir. O tarihte yayımlanan bir ferman ile yeniden yetki genişliği uygulamasına dönülmüş ve ülke eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara bölünmüştür. Eyaletlerin başındaki vali merkezin temsilcisi görevini ifa ediyor, dolayısıyla yapacağı her işte merkeze danışma gereği duyuyordu. Bu durum mahalli hizmetlerin aksamasına, merkezin işlerinin de çoğalmasına sebep oluyordu. Yeni bir anlayışı yansıtan bazı köklü çözümlere gidilmesi gerekti. Tuna Vilayetinde pilot uygulamada başarı kazanıldı (Nadaroğlu, 2001: 177-180). Bu başarının belgesi Tanzimat'tan sonrasına ilişkin ilk resmi belge olarak da görülen, 1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” dir. Bu tüzük ile valinin başkanlığında Müslüman olan ve olmayan halk arasından seçilecek kişilerden bir il genel meclisi kurulmuş ve bu meclise il yönetimini ilgilendiren bazı bayındırlık, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerin belirlenmesi görevi verilmiştir. 1870 yılında ilan edilen “İdare-i Umumiye Nizamnamesi” ile il genel meclisinin görev ve yetkileri arttırılmıştır. 1876 yılında ilan edilen Kanuni Esasi, il yönetiminde yetki genişliği ilkesini benimseyerek daha geniş bir yerel yönetim anlayışı getirmiştir (Onar, 1996: 708-712).

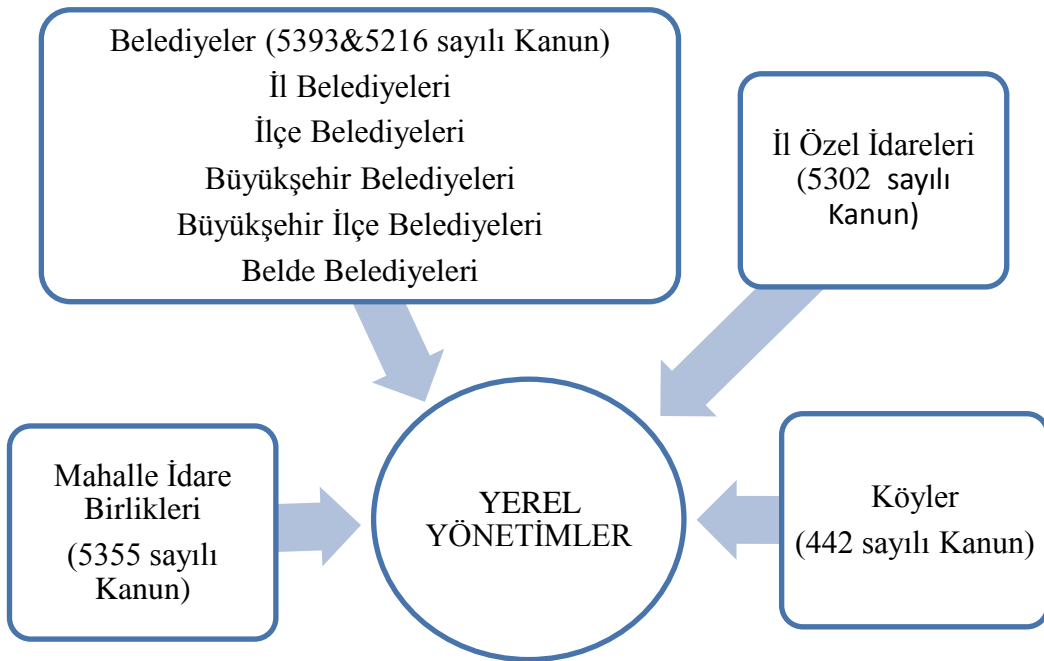
1876 Anayasası döneminde başlatılan yeni düzenleme çalışmaları, parlamentonun (Meclis-i Mebusun) dağıtılması üzerine yarıda kalmıştı. 1908 Meşrutiyet devriminden sonra başlatılan girişimler, 1913 Mart ayında, il özel yönetimleriyle ilgili temel yasanın yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. 1913 tarihli, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'nin (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasanın) 74. maddesinden sonra gelen maddeleri, il özel idaresiyle ilgilidir. İllerin genel genel yönetimini düzenleyen 1-74. maddeler, 1929 yılında yürürlükten kaldırılmış ve yerini 1426 sayılı yasaya bırakmıştır. 1426 yasa da 5442 sayılı il idaresi yasası ile yürürlükten kaldırılmıştır. İllerin özel yönetimine ilişkin 74. madde ve daha sonrasında gelen maddeler ise, bu güne değin türlü değişikliklerle uğramakla birlikte hep yürürlükte kalmıştır (Keleş, 2000: 139- 140).

Tanzimat, öncelikle, “yönetimin yeniden yapılanması”, demektir. Bu bağlamda Tanzimat devletin yeniden yapılandırmasını gerekli kılmıştır (Toksöz, 2008: 25). Belediyelerin tarihsel gelişimine baktığımızda da il özel idarelerinin tarihsel gelişimi gibi Tanzimat sonrasında gelişim göstermişlerdir. Kırım Savaşına kadar Osmanlı Devletinde belediye teşkilatı mevcut değildi. Şehir hizmetlerini kısmen merkezi idare tarafından kısmen de vakıf kurumları tarafından gerçekleştirilmekteydi. Avrupa ile ciddi suretle temas edilmesi neticesinde Osmanlı şehir ve kasabalarının Avrupa şehir ve kasabalarına göre çok bakımsız ve geri olduğu görülmüştür. Batılaşma hareketleri neticesinde 1855 yılında İstanbul Belediyesi kuruldu, ardından da fiilen ilk belediye teşkilatı 1857 yılında Altıncı Belediye Dairesi adıyla Galata- Beyoğlu semtinde kurulmuştur. Meşrutiyet döneminde belediye teşkilatı İstanbul'un her tarafına yayılmıştır. 1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” sinde belediye ile ilgili esaslar yer almasına rağmen belediye teşkilatı ancak Birinci Meşrutiyet döneminde kabul edilen 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ile kurulmaya başlanmıştır. Böylelikle Meşrutiyet sonrasında da diğer tüm illere belediye teşkilatının kurulması hızlanmıştır (Gökaçtı, 1996: 97-112).

1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” sinde köylerle ilgili esaslar yer almıştır. Şöyle ki; kasaba ve şehirlerde en az elli hanenin bir mahalle olarak itibar edileceği ve her mahallenin bir köy hükmünde sayılacağı belirtilmiştir.

Türkiye’de halen yürürlükte olan 1982 Anayasasınının 127. maddesine göre yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ve organları seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köylere 5018 sayılı kanun açısından bakıldığında Mahalli İdare Birlikleri ve Belediyelere Bağlı İdareler de yerel yönetimler kapsamına alınmaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetimlerin mevcut yapılanması Şekil 2’de verilmiştir.

Şekil 2: Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması



Kaynak: Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, *Kentleşme Şurası*, 2009, ss. 28, (Çevirimiçi) http://www.kentges.gov.tr/_dosyalar/sura_raporlari/kitap10.pdf, 20 Mart 2013.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin 2012 yılı itibariyle sayılarına bakarsak; İl özel idareleri, kanunla il kurulduğu anda kurulduğu için kanunla kurulan il sayı kadar il özel idaresi mevcuttur. Ülkemizde 81 il özel idaresi bulunmaktadır. Ülkemizde belediye ve belediye türleri, yerel yönetimler içerisinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Bugün itibariyle ülkemizde 2.950 belediye bunlara bağlı 19 adet idare vardır. Türlerine göre belediyelerin dağılımı aşağıdaki Tablo 1’de

gösterilmektedir. Köy sayısı 2012 yılı itibariyle 34.425'dir (Türkiye İstatistik Kurumu, 25 Mayıs 2013).

Tablo 1. Türleri İtibariyle Mahalli İdare Sayıları

Belediye	2.950
Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi (Büyükşehir sınırları Hariç)	749
Belde Belediyesi	1.977
İl Özel İdaresi	81
Köy	34.425
TOPLAM	37.434

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2012 verileri.

2012 yılında, mahalli idarelerin (il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı idareler) konsolide bütçe giderleri 69 milyar 299 milyon TL, bütçe gelirleri ise 69 milyar 263 milyon TL olmuştur (2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2013: 65).

1.2.1. Belediye Yapılanması

Anayasamızın 127. maddesinin “mahalli idareler” başlığı altında sayılan belediyeler genel olarak yerel ortak ihtiyacı karşılamak üzere kurulmuş olan yerel idari birimlerdir. Anayasamız; mahallî idareleri; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlamıştır. Yerel yönetimler üçe ayrılmasına rağmen

Ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde akla ilk olarak belediyeler gelmektedir (Mutluer ve ner, 2009: 107).

Kk itibariyle Arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen belde'den (bazı kaynaklara göre beled) türemiştir. Dolayısıyla belediye, beldeye ilişkin kuruluş veya yönetimin anlamıdır (Nadaroğlu, 2001: 197).

Yurdumuzda ilk belediye idaresinin kurulması alışmaları, Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1854-1856 yıllarında batı ülkeleriyle artan ilişkiler sonucunda başlamıştır (Tortop, 1999: 1). Modern belediyelerin kuruluşu ve şehir hizmetlerinin bu örgütlerce yerine getirilmeye çalışılması; Tanzimat devrinde uygulanmasına girişilen reformlardan biridir (Ortaylı, 1985: 111). Ülkemizde ilk belediye teşkilatı, 1854 yılında İstanbul'da kurulmuş olmakla birlikte, Türkiye'de hukukî niteliklere sahip gerçek anlamdaki belediyelerin ortaya çıkabilmesi ancak 1930'da, 1580 sayılı Belediye Kanununun kabul ile mümkün olabilmiştir. 1984'te, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun yürürlüğe konması ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir belediyeleri de kurulmaya başlanmıştır.

1.2.1.1. Belediyelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları

Türkiye'de belediye idaresinin kurulabilmesi için ilgili kanunda belirtilen nüfus sayısına ulaşması gerekmektedir. Belediye idaresinin kurulmasında nüfus kriterine uyulmaktadır. 1580 sayılı Kanun uygulanırken, belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı aranırken, 5393 sayılı Kanunla beraber bu sayı, 5000 kişiye çıkartılmıştır. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (5393 sayılı Kanun, md. 4).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde sıralanmıştır. Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; evre ve evre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve

yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelere yukarıda belirttiğimiz görevlerinin yanında Belediye Kanununun 15. maddesiyle çeşitli yetki ve imtiyazlar verilmiştir. Belediye Kanununa göre belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak; kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek; gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek; özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak; müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek; toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek,

bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek; borç almak, bağış kabul etmek. Belediyeler, bu yetki ve imtiyazlarla, üstlendikleri görevleri yerine getirirler.

Belediye idaresinin kanundan doğan görevlerini gerçekleştirmek üzere bazı giderlerde bulunması gerekmektedir. Bu giderlerde Belediye Kanununun 60. maddesinde düzenlenmiştir. Belediyenin giderler şunlardır: Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler; belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler; her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri; vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler; belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler; belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri; faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri; dar gelirlili, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar gibi.

Belediyelerde, üç yasal organ vardır: Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı.

Belediye Meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre 5 yıl için seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye Kanununun 18. maddesiyle belediye meclisinin, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek gibi önemli görevleri vardır. Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde (5393 sayılı Kanun, md. 20), üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vermektedir (5393 sayılı Kanun, md. 22). Meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmelidir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmezler (5393 sayılı Kanun, md. 23).

Belediye Başkanı belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5 yıl için seçilen Belediye Başkanları, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamazlar (5393 sayılı Kanun, md. 37). Belediye başkanının görev ve yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanununun 38. maddesinde düzenlenmiştir. Başkan, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, meclise ve encümene başkanlık etmek, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak gibi çeşitli görevleri yerine getirir.

Belediye Encümeni, Belediye Başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, Belediye Meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, Malî Hizmetler Birim Amiri ve Belediye Başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, Belediye Meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, Malî Hizmetler Birim Amiri ve Belediye Başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur (5393 sayılı Kanun, md. 33). Encümenin; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek; yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak; öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak gibi görevleri, 5393 sayılı Kanunun 34. maddesi ile düzenlenmiştir.

1.2.1.2. Belediyelerinin Mali Yapısı

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için öngörülen gelirler, 5393 sayılı Kanunda sayılmış, ayrıca belediyelere 26.05.1981 tarihli 2464 sayılı Belediye

Gelirleri Kanunu başta olma üzere diğer mevzuatla da bir takım gelirler sağlanmıştır. Bu gelirler, üç grup altında toplanabilir: öz gelirler, genel bütçe vergilerinden ayrılan paylar ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeleri kapsayan idareler arası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleri (Bilge, 2011: 298).

1. Belediyelerin öz gelir kaynakları; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere bırakılan belediye vergi, resim, harç ve katılma payları; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (5393 sayılı Kanun, md. 59) .

Ülkemizde belediye *vergileri*, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilmiştir: İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik-Havagazı ve Tüketim Vergisi, Yangın-Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisidir. Belediyelerin öz gelir kaynakları arasında gösterilen önemli bir vergi de Emlak Vergisidir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsil edilen bina, arsa ve arazi vergileri, günümüzde belediyelerin önemli bir gelir kalemidir. 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile daha önce var olan, bu vergiden il özel idarelerine veya büyükşehir belediyelerine pay verme uygulamasına 2005 tarihinde son verilmiştir. Bu vergiden elde edilen gelirlerin tamamı, belediyelere öz gelir kaynağı olmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 248).

Belediyelerin topladığı *harçlar*, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun ikinci kısmında düzenlenmiştir: İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve çeşitli harçlar (Kayıt ve Suret Harçları, İmar İle İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene Ruhsat ve Rapor Harçları, Sağlık Belgesi Harcı) şeklinde sıralanmıştır. Muhasebat genel müdürlüğünün yıllar itibariyle belediyelerin gelir verileri incelendiğinde, belediye harçları içerisinde işgal harcı, imar ile ilgili harçlar ve bina inşaat harcı önemli yer tutmaktadır. Diğer harç türlerinin ise toplam belediye gelirleri içerisindeki ağırlıkları oldukça küçüktür.

Harcamalara katılma payları, Belediye Gelirleri Kanununun üçüncü kısmında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Türkiye’de belediyeler yaptıkları altyapı hizmetleri karşılığında yol harcamalarına katılım payı, kanalizasyon harcamalarına katılım payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payları adı altında katılım payları tahsil etmektedir. Yol Harcamalarına Katılma Payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, Su Tesisleri İle Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak (bu oran bina ve arsalarda, vergi değerinin en fazla % 2’sidir.) dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir (2464 sayılı Kanun, md. 90).

Bunların haricinde belediyeler, taşınır ve taşınmaz malların kira ve satışından, hizmet karşılığı alınan ücretlerden, ticari ve sınai işletmelerinden, faiz ve cezalardan çeşitli gelirler elde ederken; milli saraylar hariç müze giriş ücretlerinden % 5 ve maden işletmelerinin kazançlarında % 0,2 pay geliri gibi diğer gelir kaynaklarına da sahiptir (Bilge, 2011: 299).

2. İdareler arası transfer gelirleri, belediyelere genel bütçeye vergi gelirlerinden verilen paylardan oluşmaktadır. Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden belirli oranlarda paylar verilmektedir. Belediyelere ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller için 15 Temmuz 2008 tarihli, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun uygulanır. Bu Kanunla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; % 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan paylar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır (5779 sayılı Kanun, md. 2). Aktarılacak belediye payının belirlenmesinde; % 80’lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve % 20’lik kısmı gelişmişlik endeksi dikkate alınarak, İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların dağıtımına esas olan belediye nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Gelişmişlik endeksi olarak Kalkınma Bakanlığının yaptığı çalışmalar esas alınır. Bu endeksin kullanımında iller gelişmişlik katsayılarına göre

en az gelişmiş ilden, en çok gelişmiş ile doğru ve eşit sayıda ili içeren beş gruba ayrılır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilir. % 15’lik orana denk düşen miktarın % 23’ü birinci gruba, % 21’i ikinci gruba, % 20’si üçüncü gruba, % 19’u dördüncü gruba ve % 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren illerin nüfuslarına göre dağıtılır (5779 sayılı Kanun, md. 5). Ayrıca 5779 sayılı Kanununun 6. maddesiyle, bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile “Denkleştirme Ödeneği” dışında, yerel yönetimlere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulması yasaklanmıştır. Denkleştirme Ödeneği ise kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının binde birini Maliye Bakanlığı bütçesine konulur ve Maliye Bakanlığı, bu ödeneği Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin % 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, % 40’ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır şeklinde ifade edilmiştir (5779 sayılı Kanun, md. 6).

3. Borçlanma gelirleri; belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilmekte ve tahvil ihraç edebilmektedirler.

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde, belediyelerin borçlanmasında hem iç borçlanmada hem de dış borçlanmada belirli şartları taşıyan harcamaları için borçlanmaya başvurabilecekleri hükümleri yer almaktadır. Dış borçlanmada belediyeler, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerine uymaktadırlar. Bu kanun hükümlerine göre belediyeler sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapılabilmektedir. İç borçlanmada ise belediyeler İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabilmektedir. İller Bankasından kredi kullanabilmek için belediyeler, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. Eğer İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmez ise belediyenin kredi isteklerini reddedebilir. Tahvil ihracı da belediyelerin bir diğer borçlanma aracıdır. Belediyeler tahvil ihracını sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapabilirler.

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesiyle, belediyelerin borçlanma konusunda çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Şöyle ki; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı hükmü yer almaktadır. Aynı zamanda da belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketleri, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'nu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararıyla; % 10'nu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. Bu hükmün istisnası belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında geçerlidir. Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarda belediyeler “en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz” sınırlaması dikkate alınmadan borçlanma yapabilirler. Eğer bu projeler dış kaynak gerektiren projelerde ise de belediyeler Hazine Müsteşarlığının görüşünü almak durumundadırlar. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesi ile belediyelerin, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Kalkınma Bakanlığına ve Hazine Müsteşarlığına göndermesi gerektiği hükmüyle de belediyelerin borçlanmalarını denetim altına almayı amaçlamaktadır.

1.2.1.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Büyükşehir Belediyeleri

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelerine yol açınca, anakentlerin yönetiminde özel model arayışı gündeme gelmiştir (Keleş, 2000: 270). Dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi ülkemizde de büyükşehir ölçeğindeki belediyelerimiz için

normal belediyelerden farklı bir yönetim sistemi benimsenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 286). Bu doğrultuda 1580 sayılı belediye kanununa dayandırılarak oluşturulan ve 1930'dan beri varolan belediyelerin yanı sıra, 1984 tarih ve 3030 sayılı kanun ile büyükşehir belediye uygulaması yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki statüsü, görevleri düzenlenmiştir. 3030 sayılı kanunun anayasal dayanağı, 1982 Anayasasınının 127. maddesi ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği hükmüdür.

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun çıkarılması ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân verilmiştir. Bu kanun ile büyükşehir belediyesinin, sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri; ilçe belediyelerinin ise büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade ettiği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesi düzenlemesi ile Türk yerel yönetimler sistemine iki yeni kavram gelmiştir: büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi. 3030 sayılı yasa ile ilk kurulan büyükşehir belediyeleri İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir belediyeleridir. Adana (1986); Bursa, Gaziantep ve Konya (1987) ve Kayseri'nin (1988) de büyükşehir olmasıyla büyükşehir sayısı doksanlı yılların başında sekize yükselmiştir. Büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali kaynak sağlanmasından dolayı birçok kente büyükşehir statüsü kazanma eğilimi olmuştur. Büyükşehir olma niteliğine sahip olmayan iller çeşitli dönemlerde çıkartılan kanunlarla büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır (1993) ve son olarak da Sakarya ili büyükşehir olmuştur. 3030 sayılı kanunda öngörülen yapı; büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki düzeyli ve merkezi anakent yönetim yapısıdır. İlçe belediyeleri olmadan alt kademe belediyelerin ilçe belediyesi fonksiyonu yerine getirilerek oluşturulan bu yeni büyükşehirlerle beraber büyükşehir belediye sayımız on altıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 287-288).

Kanunda öngörülen yapıya bağlı kalınmadan kurulan büyükşehir belediyeleri ile alt kademe belediyeleri arasında yetki ve görev karmaşası sorunu çıkmıştır. Aynı zamanda kamunun kıt kaynaklarının verimsiz bir şekilde kullanılarak kaynak israfına yol açmıştır. Yaşanan bu sorunların çözümünü sağlamak için 3030 sayılı kanunun yerine yeniden düzenlemeye gidilmiştir. 2004 yılında büyükşehir belediyesi

yönetiminin hukuki statülerinin düzenlenmesi ve buralardaki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (B.Ş.B.K.) çıkarılmıştır (6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Genel Gerekçe, 2012: 8). 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini; en az üç ilçe 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 kişiliği olarak tanımlamıştır. 5216 sayılı Kanununda 06.12.2013 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 6360 sayılı Kanunun ile bazı değişikliklere gidilmiştir. 6360 sayılı Kanunun bazı hükümleri yayımlanma tarihi itibariyle uygulamaya girmekle beraber bazı hükümleri için ilk yerel seçimler beklenmektedir (Ayrıntılar için 6360 sayılı Kanuna bakınız.).

Bugün ülkemizde 16 büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyeleri bünyesinde 143 adet büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, aynı adla büyükşehir belediyesi kurulacak ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülecektir. Böylelikle ülkemizde 30 büyükşehir belediyesi olacaktır. Ülke nüfusunun 56 milyonu büyükşehir belediye sınırları içinde yer alacaktır. Çalışmada mevcut yerel yönetim yapımız değerlendirileceğinden dolayı 6360 sayılı Kanunun uygulanmasına tüm hükümleriyle geçilmediği için ilgili kanunun ayrıntısına inilmemiştir.

1.2.1.4. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları

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 (5216 sayılı Kanun, md. 4). Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin

belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır (5216 sayılı Kanun, md. 5).

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları B.Ş.B.K.'nun 7. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede önce büyükşehir belediyesinin görevlerini (23 fıkra) sonra da ilçe ve belediyelerinin görevlerini (5 fıkra) ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Ayrıntılar için ilgili maddeye bakınız). Amaç, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmasını önlemektir. Büyük ölçekte malî ve idarî kapasite gerektiren hizmetler büyükşehir kademesinde iken temizlik ve sosyo-kültürel hizmetler daha çok ilçe belediyeleri görev ve sorumluluğundadır.

Büyükşehir belediyesinin görevlerine örnek verirsek: Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerine örnek olarak: otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüleri, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak gösterilebilir.

Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Büyükşehir Belediye Meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer Belediyelerin Başkanları, Büyükşehir Belediye Meclisinin

doğal üyesidir. Diğer üyeler ise büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur (2972 sayılı Kanun, md. 6). Büyükşehir Belediye Meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde olağan toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (5216 sayılı Kanun, md. 13).

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5216 sayılı Kanun, md. 16).

Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (5216 sayılı Kanun, md. 17). Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır.

1.2.1.5. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı

Büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarını üç ana başlık altında sınıflandırabiliriz: öz gelirler, idareler arası transfer gelirleri ve borçlanma gelirleridir.

1. Büyükşehir belediyesinin öz gelirleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesinde belirtilmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarının içinde büyükşehir belediyesin yanısıra ilçe belediyelerin de mevcut olmasından dolayı doğan vergi gelirinin, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden hangisi tarafından tahsis edileceği hususu açıklığa kavuşturulmuştur. Büyükşehir sınırları içinde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre tahsili gereken vergi, resim,

harç ve harcamalara katılma payları ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre tahsili gereken bina ve arazi vergileri, büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir. Buna karşılık, büyükşehir belediyesi sorumluluğuna bırakılmış yerler ile sınırlı olarak, bu yerlerden elde edilecek vergi, harç ve harcamalara katılma payları da büyükşehir belediyesine bırakılmıştır (Mutluer ve Öner, 2009: 188). Sonuç olarak; büyükşehir belediyesi kendi sınırları içerisindeki eğlence vergisinden ve araç park yerlerinin işletilmesinden pay alırken, ilan ve reklam vergisi ile taşınır ve taşınmazlarından kira geliri elde etmektedir. Yol, su ve kanalizasyon hizmetlerini büyükşehir gerçekleştiriyorsa harcamalara katılma payı almaktadır.

2. Büyükşehir belediyesinin idareler arası transfer gelirlerini; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel kişi ve kurumların yapmış oldukları bağış ve yardımlardan oluşmaktadır.

İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Buna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir belediyelerine ayrılan % 2.50 payın % 30'u, büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından da % 5 pay almaktadırlar (5779 sayılı Kanun, md. 2). Bu % 5'lik büyükşehir belediye payının; % 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan % 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır (5779 sayılı Kanun, md. 5).

Büyükşehir belediyesine aktarılan başka bir kaynak ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda geçen çevre temizlik vergisidir. Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dâhilindeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının % 80'ni tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının % 20'ni ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin

kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin % 20'si aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır (2464 sayılı Kanun, md. 44).

Büyükşehir belediyesinin idareler arası transfer gelirleri içerisinde yer alan bağış ve yardımlar, 5216 sayılı B.Ş.B.K'nın 23'üncü maddesinde sayılan bir diğer gelir türüdür. Kamu tüzel kişisi olarak büyükşehir belediyelerin sahip olduğu yetkiler ve imtiyazlar 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 10'uncu maddesinde yer almaktadır. İlgili madde belediye kanununa atıf yaparak diğer belediyelerde uygulanan yetki ve imtiyazların büyükşehir belediyesi için de geçerli saymıştır. Söz konusu Belediye kanununun 15'inci maddesiyle belediyelere verilen yetki ve imtiyazlardan birinin "borç almak ve bağış kabul etmek" olduğu hükmedilirken, B.Ş.B.K'nın 23'üncü maddesiyle de büyükşehir belediyesinin gelirlerinden birinin de "bağışlar" olduğu belirtilmiştir. Kanunda yapılan düzenlemelere göre; büyükşehir belediyesinin bağış kabul etmeleri kendilerine tanınmış bir imtiyaz ve yetkidir. Özel kişi ve kurumların yaptığı bağışlar şartlı ve şartsız olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sağlanan yardımların kullanılmasında şayet bir amaç belirtilmemiş ise şartsız bağış, bir amaç belirtilmiş ise şartlı bağış olduğu kabul edilmektedir.

3. Borçlanma gelirleri; daha önce de ifade edildiği üzere büyükşehir belediyesinin borç alması kendilerine tanınmış bir imtiyaz ve yetkidir. Ancak 5216 sayılı kanun da büyükşehir belediyelerinin borçlanması hususunda özel hükümler yoktur. Büyükşehir belediyeleri 5393 sayılı belediye kanununda yazılı olan hükümlere göre borçlanmaktadırlar (Arıkboğa, 2008: 269). 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde 6 fıkra halinde büyükşehir belediyesinin, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla hangi usûl ve esaslara göre borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyesi dış borçlanmada, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 Sayılı Kanun hükümleri uygulanır. 4749 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyeleri dış borçlanma ve tahvil ihracına ancak yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için başvurabilirler. Büyükşehir Belediyeleri İller Bankası'na ödeme plânlarını ibraz etmeleri şartıyla ve bu hazırlanan geri ödeme plânlarının İller Bankasından yeterli görülmesi şartıyla yatırım kredisi ve nakit kredi kullanabilirler.

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesiyle, büyükşehir belediyelerini de içine alan, belediyelerin borçlanma konusunda çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Şöyle ki; belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamayacağı hükmü yer almakla birlikte bu miktarın belirlenmesinde büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanması hükmedilmiştir. Aynı zamanda da belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketleri, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam % 10'nu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararıyla; % 10'nu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. Bu hükmün istisnası belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında geçerlidir. Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalarda belediyeler “en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz” sınırlaması dikkate alınmadan borçlanma yapabilirler. Eğer bu projeler dış kaynak gerektiren projelerde ise de belediyeler Hazine Müsteşarlığının görüşünü almak durumundadırlar. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesi ile belediyelerin, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı malî tablolarını üçer aylık dönemler hâlinde İçişleri Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, Kalkınma Bakanlığına ve Hazine Müsteşarlığına göndermesi gerektiği hükmüyle de belediyelerin borçlanmalarını denetim altına almayı amaçlamaktadır.

1.2.2. İl Özel İdare Yapılanması

İl özel idareleri, Anayasa'nın 127. maddesinde adı geçen üç tür yerel yönetimden biridir. İl özel idaresi, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” ile kurulmuş yerel yönetim birimlerindedir. Bu kanun yerini 1929

yılında 1426 sayılı kanuna bırakmıştır. Bu hükümler de 26 Mayıs 1987 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 3360 sayılı kanunla bu geçici kanunun adı “İl Özel İdaresi Kanunu’na dönüştürülmüş, kurumun temel özellikleri aynı kalmıştır. Bu düzenlemelerden sonraki ilk kapsamlı değişiklikler, 2004 yılında geliştirilmiş, 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile sağlanmıştır (Toprak, 2006: 31). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresini 3. maddenin a fıkrasında, “il halkının mahalli, müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır.

Türkiye’de illerin iki yanı bulunmaktadır: Bunlardan biri ilin genel idare olması, diğeri de, ilin özel idaresi olarak görev yapmasıdır. İlin genel idaresi olması, merkezi idareye bağlı ve onun yetki genişliği esasına göre yönetilen taşra teşkilatının bir parçası olarak çalışmasını ifade eder. İl özel idaresinin anlamı ise il sınırları içerisindeki bölgenin mahalli müşterek hizmetlerini yerine getiren ve karar organı seçimle oluşturulan, tüzel kişiliğe ve idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu idaresi olmasıdır (Mutluer ve Öner, 2009: 102). Genel yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda bir mahalli idare kuruluşudur. Buna göre, genel idareleri bakımından merkezi idarenin taşra kuruluşu olan iller, özel idareleri bakımından organları seçimle iş başına gelen yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 175).

1.2.2.2. İl Özel İdarelerinin Kuruluşu, Görevleri ve Organları

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer (5302 sayılı Kanun, md. 4). Merkezi yönetim taşra teşkilatı olarak yeni bir il kurulduğunda il özel idaresi de fiilen kurulmaktadır (Toprak, 2006: 31).

İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar (5302 sayılı Kanun, md. 5). Köy halkının gereksinimlerine köy yönetimleri, kent ve kasaba (belde) halkının gereksinimlerine belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları halde, il özel

yönetimleri, il halkına dönük hizmetleri sağlamakla görevlidir. Bu durum gösteriyor ki, il özel yönetimlerinin sundukları hizmetlerin hem kırsal, hem de kentsel nitelikte olmasına bir engel yoktur. Çünkü il sınırları içinde, hem belediyeler, hem de köyler bulunur (Keleş, 2000: 138).

İl özel idaresinin görevli ve yetkili olduğu mahalli nitelikteki ihtiyaçlar ikili bir ayrıma tabidir. İl özel idaresinin görevlerinin bir kısmı ilin tamamında, bir kısmı da sadece belediye sınırları dışında kalan yerlerde yerine getirilir.

İl sınırları içindeki görevleri; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

Belediye sınırları dışındaki görevleri ise; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir (5302 sayılı Kanun, md. 6). İl özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmesi ve yetkileri kullanabilmesi için 5302 sayılı Kanunun 7. maddesi ile bir kısım yetki ve imtiyazlar sağlanmıştır. İl özel idaresinin, Kanunda sayılan yetkileri ve imtiyazlarından bazıları şunlardır: borç almak ve bağış kabul etmek, özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak gibi.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilmektedirler. Aktarma işleminden sonra söz konusu işler il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılmaktadır (Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, 2011: 17). Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılan bu ödeneklerde yukarıda ayrımı yapılan İl özel idaresinin görev alanı dikkate alınmadan yapılır. Bu kurumların kendi bütçelerinden ilin tamamına yönelik yatırımları il özel idaresi aracılığıyla

gerçekleştirilebilir. Verilen ödenek sadece amaçlanan yatırım için kullanılır. İl özel idaresinin bütçe imkânları doğrultusunda bu yatırımlara bütçesinden ödenek aktarımı yapabilir (5793 sayılı Kanun, md. 42).

İl özel idarelerinin organları ise; 5302 sayılı kanunun ikinci kısmında yer almaktadır. 3. maddenin b fıkrası İl Özel İdaresi organlarını: İl genel meclisini, il encümenini ve vali olarak ifade eder. Bu organları sırasıyla kısaca değineceğiz.

İl Genel Meclisi, İl Özel İdaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur (5302 sayılı Kanun, md. 9). İl genel meclisinin görev ve yetkilerinden birkaçı şunlardır: (5302 sayılı Kanun, md. 10) stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, borçlanmaya karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek gibi.

İl Encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5302 sayılı Kanun, md. 25). Encümenin görev ve yetkilerinden birkaçı şunlardır (5302 sayılı Kanun, md. 26): stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak gibi. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse

karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır (5302 sayılı Kanun, md. 27).

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (5302 sayılı Kanun, md. 29). Vali, içişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmış ve merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisidir. İl genel meclisi ve il daimi encümeni karar ve danışma organı iken Türkiye’de valiler merkezi idarenin tayin ettiği bir kişi olarak il özel idarelerinin karar organlarının ve yürütme organın başıdır (Tortop vd., 2008: 203).

Valinin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır (5302 sayılı Kanun, md. 30): il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, şartsız bağışları kabul etmek gibi.

Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar (5302 sayılı Kanun, md. 31).

İl genel meclisinin başkanının seçilmiş birisi olmasına karşılık Vali’nin encümenin ve özel idarenin başı olması uygulamada görev, yetki ve vesayet uygulaması açısından sorun yaratabilmektedir (Yılmaz vd., 2012: 47). İdare sistemimizin büyük ölçüde benzerlik gösterdiği Fransa sisteminde il genel meclislerine başkanlık eden kişi il genel meclisince seçiliyordu. 1982 yılında Fransa’da son yapılan düzenlemelerle il ve bölge idareleri bir yerinden yönetim idaresi olarak yeniden düzenlenmiş ve belediye gibi tüm organların seçimle getirilmesi kabul edilerek merkezi idareden tamamen ayrılmışlardır (Tortop vd., 2008: 203).

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı,

ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur (5302 sayılı Kanun, md. 35).

1.2.2.2. İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idaresine tahsis edilen gelirler bu idarelerin kurulduğu yıllarda önemli miktarda iken, zaman içinde giderek azalmıştır (Mutluer ve Öner, 2009: 135). 5302 sayılı Kanunla il özel idarelerinin görevleri önemli ölçüde artırılmış, yeni görevleri finanse etmeye yönelik olarak Temmuz 2008'de 5779 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeyle yardım türü gelirlerde önemli bir artış sağlansa da il özel idarelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik düzenlemeler henüz yapılmamıştır. Bunun yanında il özel idarelerine diğer mevzuatla gelirler sağlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 194). İl özel idaresinin gelirlerinin temel çerçevesini 5302 sayılı Kanun 42. maddede yer almaktadır: Kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, diğer gelirlerdir (teminat mektuplarından sağlanan gelirler vb.).

İl özel idaresinin gelirlerini belediyeler ve büyükşehir belediyeleri gibi öz gelirler, idareler arası transferlerden elde edilen gelirler ve borçlanma gelirleri şeklinde üç grupta toplamak mümkündür.

1. İl özel idarelerin öz gelir kaynakları; 5302 sayılı Kanun ve diğer mevzuatlarla düzenlenmiştir. İl özel idarelerinin günümüzde tahsil ettiği bir vergi geliri kalmamışken, geliri sınırlı olan, inşaat ruhsat ve yapı kullanım izin harçları ile taşocağı işletenlerden alınan izin ve ruhsat harcı gibi birkaç harcı tahsil etmektedir. Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden öz gelirler elde etmektedir. İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmetler karşılığında alınan ücretler; faiz ve ceza gelirleri; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler de öz gelirlerinden birkaçıdır. Diğer mevzuatlardan elde ettiği öz gelirler ise: 1959 tarih ve 7336 sayılı Devlet Orman İşletmelerinden ve Kereste Fabrikalarından Satılan Orman Mallarından Vilayet Hususi İdaresi İçin Hisse Alınması Hakkındaki Kanun gereğince yurt içine yapılan tomruk ve mamul kereste satışları bedeli üzerinden % 3 oranında pay; 1936 tarih ve 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu gereğince ildeki çeltik komisyonundan çeltik ekimi için izin alanlardan ve çeltik tarlalarını sulayanlardan alınan ruhsat bedeli ve ücretleri ile para cezası gelirleri; 1936 tarih ve 3004 sayılı İskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun gereğince, il özel idarelerinin ellerinde bulunan iskele, rıhtım ve genel taşımaya yarayan kanal, kayık ve sallardan geçiş ücretleri; 2003 tarih ve 4196 sayılı Kanunla değişik, 1960 tarih ve 167 sayılı Yer altı Suları Hakkında Kanuna göre kiraya verilen yer altı ve kaynak suları kira geliri gibi. Ayrıca il özel idaresi tahsil ettiği kira gelirinden; yer altı veya kaynak suyunun çıktığı yer köy sınırları içinde ise o köy tüzel kişiliğine % 15, belediye sınırları içinde ise ilgili belediyeye % 25 oranında pay vermektedir.

2. İdareler arası transfer gelirleri; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeleri, bağış ve yardımları kapsar. İdareler arası transfer gelirleri, genel bütçeye dâhil bazı daireler tarafından ödenek aktarılması suretiyle yapılan yardımlardan oluşmakta olup günümüzde il özel idarelerinin gelirlerinin çok büyük bir kısmını oluşturmaktadır. 2006–2009 yılları arasında il özel idare gelirlerinin ortalama % 63,2'sini bağış ve yardımlar oluştururken; % 24'nü genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar oluşturmuştur

(Ulusoy ve Akdemir, 2010: 202). İl özel idarelerinin tüm gelirleri içerisinde transfer niteliğindeki gelirlerin payı, ortalama % 85 civarındadır. Bu oran, transfer gelirlerinin, il özel idareleri için ne kadar önemli olduğunun bir göstergesidir.

İl özel idarelerine, genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranlarda paylar verilmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller için 15 Temmuz 2008 tarihli, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun uygulanır. Bu Kanunla, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 1,15'i İl özel idarelerine ayrılmaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanan paylar, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır (5779 sayılı Kanun, md. 2). Aktarılacak payının belirlenmesinde;

- a) Yüzde 50'lik kısmı, illerin nüfusu,
- b) Yüzde 10'luk kısmı, illerin yüzölçümü,
- c) Yüzde 10'luk kısmı, illerin köy sayısı,
- ç) Yüzde 15'lik kısmı, illerin kırsal alan nüfusu,
- d) Yüzde 15'lik kısmı illerin, gelişmişlik endeksi,

dikkate alınarak, İller Bankası tarafından il özel idarelerine dağıtılır. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payların dağıtımına esas olan il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Gelişmişlik endeksi olarak Kalkınma Bakanlığının yaptığı çalışmalar esas alınır. Bu endeksin kullanımında iller gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilden, en çok gelişmiş ile doğru ve eşit sayıda ili içeren beş gruba ayrılır. İllerin eşit sayıda beş gruba ayrılmasında eşitliği bozan il son gruba ilave edilir. % 15'lik orana denk düşen miktarın % 23'ü birinci gruba, % 21'i ikinci gruba, % 20'si üçüncü gruba, % 19'u dördüncü gruba ve % 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren illerin nüfuslarına göre dağıtılır (5779 sayılı Kanun, md. 4).

İl özel idaresinin giderlerinden birkaçı şunlardır (5302 sayılı Kanun, md. 43): il özel idaresi binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler; il özel idaresinin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar; hizmete ilişkin eğitim

harcamaları ile diğer giderler; her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri; vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler; il genel meclisince belirlenecek ilkeler çerçevesinde köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak yardımlar; il özel idaresinin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı; üyelik aidatı giderleri; faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri; yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlardır.

1.2.3. Köy Yapılanması

Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir (442 sayılı Kanun, md. 1). Nüfusu iki binden az ve aynı zamanda da belediye teşkilatının olmadığı yurlarda, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu uygulanmaktadır. Bu kanun, Cumhuriyetin kurulmasından bu yana çok fazla değiştirilmemiş az sayıdaki kanundan birisidir. Cumhuriyetin modernleşme projesi içinde köylerin fiziki şartlarının iyileştirilmesi ve modern bir köy yaşantısı oluşturulması amacıyla son derece ayrıntılı hazırlanmış bir kanundur. Dili ve anlatımı dönemin diğer kanunlarına göre çok basit ve anlaşılır şekilde hazırlanmış, içeriği köy yaşamının her ayrıntısını (*köy meydanının düzenlenmesinden, ahırların badanalanmasına, zararlılarla mücadeleye kadar*) tarif edecek şekilde oluşturulmuştur (Öğdül vd., 26 Mayıs 2013). O dönemin koşullarında yeterli olarak görülebilen bir kanun olmasına rağmen günümüz şartlarına uyum için yeni bir köy kanunu oluşturma çabaları vardır. Köy yönetimleri için Kasım 2009'da Köy Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır. Bu tasarı daha kanunlaşmakla birlikte köyler açısından getirebileceği birçok yeni uygulama öngörülmektedir. Örneğin uygulamada olan 442 sayılı kanunda köylerle ilgili mali hükümler (köylerin gelirleri ve giderleri sıralanmıştır) bulunmasına karşılık, köy

bütçelerine yönelik hiçbir hüküm bulunmamaktadır. Yeni köy tasarısının üçüncü bölümünde köy bütçesi ve denetimi yer almaktadır.

1.2.3.1. Köylerin Kuruluşu, Görevleri ve Organları

Köy idaresinin kuruluşuyla ilgili olarak ülkemizde, nüfus kriterini esas almıştır. Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yeni bir belediye kurulabilmesi için 5.000 nüfusu benimseyerek, 5.000 nüfusun altındaki yerleşim yerlerinin köy olacağını dolaylı bir şekilde kabul etmesine karşın, Köy Kanunu bu rakamın, 2.000'den az, 150'den fazla olması gerektiğini benimsenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 320).

Köy Kanununun 12–14. maddelerinde köye ait işler, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki grupta toplanmıştır. Köy yönetiminin zorunlu görevlerinin birkaçı; köye temiz ve sağlıklı içme suyu getirmek, evlere birer lağımlı tuvalet yaptırmak, evlerin etrafını ve çevresini temiz tutmak, köy içinde ve etrafında sivrisinek üremesine meydan vermeyecek önlemleri almak, okul, mescit, meydan, çapraz yollar yapmak gibi imar ve bayındırlık görevleri gibi. İsteğe bağlı görevler ise; köyde ahırlarla evleri ayırmak, binaları zaman zaman badana etmek, köyde çamaşırhane, hamam, çarşı, pazaryeri yapmak, köye ortaklaşa bazı tarım aletleri almak ve ortaklaşa girişimlerde bulunmak, köyün ihtiyacı bulunan zanaat erbabını yetiştirmek, mezralara iyi bakmak gibi görevlerdir.

Köy idaresinin organları köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisidir (442 sayılı Kanun, md. 20). Muhtar yürütme organı olarak köy yönetiminin başıdır ve ihtiyar meclisiyle beraber köy işlerini yürütür. İhtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

1.2.3.2. Köylerin Mali Yapısı

Köylerin gelir kaynakları, esas itibariyle 442 sayılı Köy Kanununda yer almıştır. Diğer bazı kanunlarla da köylere bazı gelirler tahsis edilmiştir. Köylere Köy

Kanunu ile tahsis olunan gelirler, yürürlüğe girdiği 1924 yılından bu yana hemen hemen hiç değişmemiş ve onlara önemli yeni kaynaklar eklenmemiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden köylere bir pay ayrılmamaktadır. Bu durum köy idarelerinin sağlam ve istikrarlı gelir kaynaklarına sahip olmamasına yol açarak köy idarelerine ilişkin hizmetlerin giderek merkezileşmesine neden olmuştur. Nitekim günümüzde köylerin okul, yol, içme suyu, kanalizasyon gibi hizmetleri, il özel idareleri ile köylere hizmet götürme birliklerine gelir aktarmak suretiyle merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir (Mutluer ve Öner, 2009: 216).

2.BÖLÜM

MALİ SAYDAMLIK VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI

Çalışmanın bu bölümü; saydamlık ve mali saydamlık kavramları, bütçe saydamlığı ve yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı, Türkiye’deki mali saydamlık ve yerel yönetimlerde bütçe süreci ile saydamlığı olmak üzere üç başlık altında incelenecektir.

2.1. SAYDAMLIK VE MALİ SAYDAMLIK KAVRAMLARI

Çalışmanın bu bölümünde; öncelikle saydamlık kavramı ve saydamlık türleri kısaca açıklanacaktır. Yönetimde saydamlığı gerekli kılan nedenler ile kapsamı ve saydamlığın önündeki engeller de izah edilip; mali saydamlığın ortaya çıkışı anlatılacaktır. Daha sonra, IMF tarafından belirlenen mali saydamlık standartları üzerinde durulacaktır.

2.1.1. Saydamlık Kavramı

Saydamlık terimi, Latince öte anlamına gelen “trans” ile görünmek ya da bir taraftan diğer tarafı görmek anlamına da gelen “parere” ifadelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir (Cansız, 2000: 85). Saydamlık kavramının İngilizce karşılığı olan “transparency” kavramı ise “saydamlık, şeffaflık” olarak Türkçeye çevrilmektedir (<http://translate.google.com.tr>, 24 Haziran 2013). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ise Saydamlık kavramı, “saydam olma durumu, şeffaflık” olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük, 1998: 1921). Potter (1999) ise saydamlığı; biraz anneliği tanımlamaya benzetir. Şöyle ki; onu

gördüğünüzde tanırmış gibi olursunuz ancak bizzat oturup tanımlamaya kalktığınızda oldukça zor bir iş olduğunun farkına varırsınız (Aktaran: Emil ve Yılmaz, 2004: 15).

2.1.2. Saydamlık Türleri

Saydamlığın çok çeşitli boyutları vardır. Bu çalışmada kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık üzerinde durulacağından saydamlık iki başlık altında incelenecektir. Bunlardan birincisi mali saydamlık; kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına bilgisinin varolması demektir. İkincisi, performans saydamlığı ise nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin (mümkün olan en az maliyetle sunulup sunulmadığının veya amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının) değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000: 28). Çalışmanın genelinde mali saydamlık üzerinde durulacaktır. Fakat iki saydamlık arasındaki farkın görülebilmesi için performans saydamlığı ve mali saydamlığı kısaca açıklanacaktır. İlerleyen kısımlarda saydamlıkla anlatılmak istenen mali saydamlıktır.

2.1.2.1. Performans Saydamlığı

Performans saydamlığı deyiminde performanstan anlaşılan, kamu hizmetlerinin miktar, kalite ve maliyet boyutlarının tanımlanması ve boyutlardaki değişkenlerin birbirleriyle ilişkilendirilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği (hizmetin hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına cevap verip vermediği) ve hizmet arzının verimliliği (hizmetin maliyeti) sayılabilir. Kısaca performans saydamlığını; nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulması olarak da tanımlayabiliriz (Atiyas ve Sayın, 2000: 28). Kamu mal ve hizmetlerin üretilmesinde etkinlik ve verimlilik ana gaye ise kamu mali yönetimi içerisinde performans saydamlığı mutlaka oluşturulmalıdır (Avcı, 2008: 15).

2.1.2.2. Mali Saydamlık

1997 yılında Doğu Asya'da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesi de, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdi. Bu anlamda piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin en temel nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir (Hürcan vd., 2000: 99). Bu krizlerle, klasik bütçelerin ekonomilerin maruz kaldıkları mali riskleri tanımlamada ne kadar yetersiz olduğu anlaşılmıştır. Sadece Asya ekonomilerinin değil, diğer ülke ekonomilerinin resmi bütçe hesaplarının da ekonomilerin gerçek durumlarından daha sağlam bir görünüm sergiledikleri gözlenmiştir. Buradan hareketle başta uluslararası örgütler (IMF, OECD, Dünya Bankası) olmak üzere, dünyada doğru bilginin üretilmesi ve yayınlanmasını sağlamak üzere mali saydamlık konusunda çalışmalar yoğunlaşmıştır. Genel anlamda da mali saydamlığı, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması olarak tanımlamışlardır (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000: 83). Bu tanımda kastedilen kamu sektörünün kapsamını ise mali politikaların oluşturulması ve yürütülmesinden sorumlu olan tüm kurum ve kuruluşlar oluşturmaktadır.

Öyleyse saydamlık; devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Bu tanımda iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Buna göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise

objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir (Atiyas ve Sayın, 2000: 28).

Kısacası mali saydamlık, hükümetin geçmiş, gelecek ve şimdiki faaliyetleri ile ilgili olarak kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sunulmasını sağlar (International Monetary Fund, 2007: 1). Mali saydamlık, “devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” durumu anlatır (Mali Saydamlık İzleme Raporu I, 2004: 15). Mali saydamlıkla kamu mali raporlarının açık, güvenilir, güncel, kapsamlı olması sağlanırken, hükümetin kamu politikalarını oluşturma sürecinin de kamuya açık olması sağlanır (International Monetary Fund, 2012: 4) Aynı zamanda mali saydamlık parlamenter sistemdeki tüm politikacı ve bürokratların görevlerinin uluslararası kıstaslara uygun olarak açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenmesini sağlar (Dülger, 2007: 6). Özetlersek; mali saydamlık ilk olarak, devletin mali faaliyetlerine ilişkin niyet ve öngörülerini hakkındaki bilgilerin ulaşılabilirliğini; ikinci olarak devletin tamamına ait düzenli bir şekilde sınıflandırılmış hesapların ve yarı mali nitelikteki faaliyetlerine ilişkin kapsamlı bütçe dökümanları da dâhil olmak üzere devlete ait ayrıntılı bilgi ve verileri; üçüncü olarak kamu görevlilerinin seçimi ve atanması ile ilgili kuralların açıkça ortaya konulmasını ve kamu alımları ile istihdamının yasal çerçevesinin bir standarda bağlanmış olmasını; son olarak da, mali saydamlık yayınlanan verilerin doğruluğu için bağımsız denetimi gerektirir (Uzunali, 2007: 5-6).

2.1.3. Saydamlığın Gerekliliği, Kapsamı ve Saydamlığın Önündeki Engeller

Küreselleşme ile birlikte hız kazanan çok yönlü değişim dinamikleri tüm toplumların gerek sosyo-ekonomik gerekse kültürel hayatında önemli dönüşümlere yol açmakta, kamu yönetimine ilişkin kavram ve değerler ile kamu örgütleri de bu dinamiklerden yakından etkilenmektedir. Hızlı nüfus artışı ve kentlere yapılan göçler sonucunda toplumun daha etkili ve kaliteli hizmet taleplerinin artması, kamu kurum

ve kuruluşlarının bu talepleri karşılama yetersiz kalması, kamu hizmetlerinin vatandaşların gözünde yavaş, kalitesiz, pahalı ve ulaşılması zor olarak görülmesi, devlete biçilen yeni roller, kamuya ayrılan kaynakların yetersizliği kamu yönetiminin değişmesi yönünde sürekli bir baskı altında tutmaktadır. Öte yandan kamusal harcamaların artması sonucu mali sistemde ortaya çıkan sorunlar ve bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimin her yönüyle toplumsal yaşama girmesi kamu yönetiminde bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler yerelliği, esnek çalışma biçimlerini, yatay örgütlenmeyi, uzmanlaşmayı ön plana çıkaran kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmektedir. Günümüz kamu yönetimi anlayışında saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik yükselen değerler olarak yerini almaktadır (Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu, 2007: 1). Aynı zamanda bu değerler birbirleriyle bağlantılı olan değerlerdir.

Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Bu açıdan yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü, saydamlığı sağlamanın vazgeçilemez bir aracı; saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü yerine getirebilmenin ön koşuludur. Esasen hesap verme yükümlülüğü kamu fonlarının kullanımına açıklık getirme, bu alanda saydam olma zorunluluğudur (Erkan Karaaslan, 22 Haziran 2013).

Günümüzde gerek makroekonomik istikrara gerekse yetkin devlete (yönetme kapasitesi yüksek devlete) ulaşılması açısından, kamu kaynaklarının tahsisinin yapıldığı bütçelerde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatta saydamlığın sağlanması, ön şart olarak görülmektedir. Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır (Toker, 2002: 2). Çünkü mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade eder (Kopits ve Craig, 1998: 1). Bu bağlamda kamusal alanda, kamusal hesaplarda ve ekonomik/mali göstergelerle öngörülerde gerekli görülen saydamlık kapsamında;

- Kamu ile özel kesim ve bizzat kamu mali yönetimindeki kurumlar arasında işlev dağılımı açıkça belirlendikten sonra bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması,
- Bütçe dışı operasyonların gerekçeleri ve kapsamı,
- Parafiskal kurumların finansmanı,
- Vergi düzenlemeleri,
- Kamu açığının finansmanı,
- Kamusal kredi operasyonları ile yasal düzenlemeleri; yer almaktadır (Sak ve Sönmez, 2000: 80).

Kapsamını belirledikten sonra mali boyutta saydamlığın yakalanabilmesi için, öncelikle saydamlığı engelleyici yöntemler ile hangi yöntem ve uygulamaların saydam olup olmadığının belirtilmesi yararlı olacaktır. Aşağıda maddeler halinde sunulacak olan yöntem ve uygulamalar terk edildikçe, saydamlığa ulaşma yönünde adımlar atılmış olacaktır. Söz konusu yöntem ve uygulamalar şu şekilde belirtilmektedir (Alesina ve Perotti, 1998: 46; Sak ve Sönmez, 2000: 79; Maraş, 2011: 33-34):

- Makroekonomik değişkenlerde zorlama bir iyimserlikle yapılan gerçeğe uzak öngörüler,
- Ekonominin büyüklüğündeki gerçek dışı (şişirilmiş) beklentiler (vergi gelirlerinin olduğundan fazla ve faiz oranları ile giderlerin gerçek değerinin altında gösterilmesi),
- Özellikle vergilerin artırılması gibi politikalarla, gelir potansiyelini şişiren aşırı iyimser tahminlerin yapılması,
- Bütçe dışında yer alan çeşitli kalemlerin saklanmasına imkân tanıyan bütçelemelerin oluşumu,
- Bütçe yansımalarındaki ana kalemlerin şişirmek suretiyle tahrif edilmesinin seçmenleri mali yanılmaya düşürmesi,
- Olması gereken düzeyin altında harcama projeksiyonlarının yapılması,
- Alınan yeni önlemlerin bütçe üzerinde olumlu etkiler yarattığını savunarak, ileriye yönelik olumlu öngörülerde bulunulması,
- Siyasi amaçlarla bazı kalemlere olması gerekenin üzerinde ödenek tahsis edilmesi,

- Bütçede genellik ve birlik ilkesini zedeleyici tasarruflarda bulunulması ve bu bağlamda bütçe dışı fonlara yer verilmesi,
- Bütçenin sadece merkezi devleti kapsamı, dolayısıyla bir bütün olarak kamu mali kesiminin portresinin tek bir belgede çizilememesi,
- Bütçeleme sürecinde yürütmenin, bütçe komisyonu aracılığıyla yasamayı pasif bir konuma indirgemesi,
- Yasamanın yürütmeyi denetleyecek araçlara sahip olamaması.

Yukarıda bahsi geçen engelleri merkezi yönetim kapsamında değerlendirirsek; yerel yönetimler kapsamındaki mali saydamlık uygulamasına engel teşkil edebilecek unsurlar ise şu şekilde sıralanabilmektedir (Yılmaz vd., 2012: 312-313):

- *Bütçe disiplininin olmaması*: Denetimden kaçınmak amacıyla bazı kaynakların bütçe dışına aktarılması ve kullanılması şeklindeki uygulamaların hâkim olması.
- *Muhasebe ve raporlama standartlarının olmaması veya uygulanmaması*: Mevcut düzenlemelerin, mali işlemlerin uluslararası standartlara uygun olarak kaydedilmesi ve raporlanmasına uygun olmaması ve mali raporların üretilmemesi. Devlet muhasebe sisteminde tahakkuk esasına geçilmiş olmasına rağmen, raporların tahakkuk esasına göre hazırlanmaması.
- *Veri yayımlama standartlarının olmaması veya uygulanmaması*: Mali işlemlerin nasıl rapor haline dönüştürüleceği, hangi araçlarla, hangi sürelerde ve hangi sınıflandırmaya göre yayımlanacağına ilişkin önceden belirlenmiş standartların olmaması değişik uygulamalara yol açmakta ve verilerin kalitesi, güvenilirliği ve karşılaştırılabilirliğini olumsuz etkilemektedir.
- *Veri yayımlama araçlarının etkili kullanılamaması*: Gerek teknik ve gerekse maddi imkânların yeterli olmaması, elektronik ve basılı veri yayımlama imkânlarını olumsuz etkilemektedir.
- *Kurumsal kültürün zayıf olması*: İyi saydamlık uygulaması bu konuda yönetim birimlerinde oluşan kültürel birikime bağlıdır. Eğer saydamlık uygulaması konusunda yeterli bir kültürel altyapı oluşmamışsa, diğer imkânların varlığı bile iyi saydamlık uygulaması için yeterli değildir.
- *Demokratikleşme ve yönetime katılım anlayışının zayıf olması*: Demokratik toplum olmanın temel unsuru açıklıktır. Açık toplumların temel özelliği ise,

yönetime katılmadır. Bu konuda hem kamuoyu hem de yönetim birimlerinde karşılıklı olarak bir eksiklik söz konusu olabilmektedir. Yönetime katılım ne kadar artarsa, saydamlık talebi de uygulaması da o ölçüde artmaktadır.

- *İç denetimin zayıf olması:* Yeterli ve uluslararası standartlara uygun bir iç denetimin olmadığına ilişkin inanç, kamu yönetiminin açıkladığı verilere olan güveni olumsuz etkilemektedir.
- *Dış denetimin zayıf olması:* Yeterli ve uluslararası standartlara uygun bir dış denetimin olmadığına ilişkin inanç, mali işlemlerin kaydı ve raporlanmasına olan güveni azaltmaktadır.

1.2.4. Mali Saydamlığın Ortaya Çıkışı

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak son yıllarda geliştirilen söylemlerin en popüler olanlarından birisinin devlet hesaplarında saydamlığın sağlanması olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Saydamlık, bunun yanında hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki neden bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, başta Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal mimarinin 2000'li yıllarda yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden yapılandırılması sürecinde mali saydamlığa giderek artan şekilde vurgu yapılmasıdır. İkincisi ise biraz da bu uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır (Mali Saydamlık İzleme Raporu II: 2004, 4).

Saydamlığın gerekliliğini gören uluslararası kuruluşların yaptıkları çalışmaların, mali saydamlık kavramının oluşumdaki ilk adımlar olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda saydamlığın yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeniyle IMF Governörler Kurulu Geçici Komitesi, üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen "Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü"nü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir. Tüzüğün asıl amacı, uzun vadede sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir

şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında da yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmaktır (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Raporu, 2000: 83). Bu bağlamda mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu mali yönetiminin yapısı, fonksiyonları, plan ve hedefleri hakkında tam bir bilgi setinin kamuya sunulması ve sonuçta bu bilginin sistemli bir şekilde değerlendirilmesi ve denetlenmesiyle kamuda etkinliğin artırılması mali saydamlığın temel ilkesi olmaktadır (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Raporu, 2000: 13).

Saydamlık, tanımlardan da anlaşılacağı gibi bilgi vermektir. Bilgi, doğru karar vermeye, verilen doğru kararlar da iktisat/maliye politikalarında ve uygulamalarında daha iyi sonuçlar alınmasına yardımcı olur. Kuşkusuz burada verilecek bilginin sınırı, gizlilik derecesi ve piyasaları etkileme boyutu ile de bağlantılıdır. Ancak, geçmişte piyasaları olumsuz etkileyebileceği düşüncesi ile pek çok bilgi verilmezken, bugün yeterli ve standartları belirlenmiş bilgiden tasarruf etmenin piyasaları yanlış yönlendireceği ve olumsuzluklara yol açacağı dünyada değişik zamanlarda yaşanan krizlerden sonra daha belirgin bir hale gelmiştir (Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, 2006: 9). Güney Doğu Asya ve Meksika krizleri, bu duruma verilebilecek en uygun örnekler olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda saydamlığın mevcut olmamasının krizlerin önemli nedenlerinden biri olduğu görüşüne büyük ölçüde inanılmaktadır (Jarmuzek, 2006: 1; Hürcan vd., 2000: 99; Sak ve Güven, 2000: 88; Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000: 83). Ampirik araştırmalardan da bu inancı destekler nitelikte sonuçlar elde edilmiştir. Ampirik araştırmalar finansal krizle saydamlık eksikliği arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir (Mahrez ve Kaufmann: 1999: 21). Saydamlık arttıkça daha az finansal kriz oluşmaktadır.

2.1.4.1. IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları

Gerek yerli gerekse de yabancı literatür taramalarında, mali saydamlık üzerine kapsamlı çalışmalar yapan kuruluşların başında IMF'nin olduğu görülmüştür. Aynı zamanda IMF, mali saydamlık alanında birçok ülkeye tavsiyede bulunan uluslararası bir finans kurumudur ve 1990'lı yıllarda yaşanan finansal krizlerin etkisiyle de saydamlıkla ilgili çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını sağlamada iyi yönetim son derece önemli olduğunu IMF tarafından ifade edilmiştir. Bu çerçevede mali saydamlığın iyi yönetişime katkısı büyük olduğu görülmektedir. Çünkü mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşması, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulması ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılması ve geçerlilik kazanması sağlanabilmektedir (International Monetary Fund, 25 Nisan 2013). İyi yönetişimi sağlamanın anahtarı saydamlığı sağlamaktır.

IMF saydamlığı sağlamanın iki temel noktasını belirlemiştir. IMF'ye göre saydamlık için temel nokta; ülkelerin üretebileceği ve kamuya sunabilecekleri verilerdir. İyi bir kamu sektörü veri tabanı oluşturmayı isteyen ve bu yeterliliğe sahip ülkeler ile bu verileri belirli zaman içerisinde topluma uygun hale getirmeyi isteyen ülkeler, daha iyi bir kamu sektörü kalitesine sahiptir. Bu doğrultuda IMF, mali politikaların ve mali kuruluşların saydamlığını sorgulamaya başlamıştır. Bu değerlendirmeleri yaparken mali saydamlığın bazı temel prensipleri doğrultusunda yapmak için varsayımlarda bulunmaktadır. Saydamlığın olmaması;

- Kamu sektörünün hizmet kalitesi düşüklüğüne,
- Kamu sektörünün etkinliğin azalmasına,
- Yetersiz kamu politikalarına ve
- Çeşitli hükümet sorunlarına

neden olduğuna dair varsayımlarda bulunmaktadır. Eğer, zaman içinde mali saydamlık raporları bütün ülkeler için uygun ve karşılaştırılabilir olursa, bunlar kamu sektörünün hizmet kalitesinin değerlendirilebilmesi için temel veriler olarak ele alınabilecektir (Vito Tanzi, 26 Mayıs 2013). Bu doğrultuda mali saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda IMF tarafından uluslararası standartlar oluşturulmuştur.

Saydamlığın sağlanmasında uluslararası ölçütlerden kabul gören en önemli uygulama olarak bilinen Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü'dür. Bu tüzükte IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke tespit edilmiştir. Bu dört temel ilke alt başlıkları ile aşağıda sıralandığı şekildedir (International Monetary Fund, 30 Mayıs 2013):

Rollerin ve Sorumlulukların Belirgin Olması: Kamu sektörünün açıkça (net bir şekilde) tanımlanması, kamu sektörünün ekonominin geri kalan kısmından kesin bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika ve yönetim rollerinin açıkça tanımlanması ve de mali yönetim için açıkça tanımlanmış yasal ve yönetsel çerçeve olması gerekmektedir.

Kamu kesiminin ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ve kamunun politika ve yönetim rollerinin net bir biçimde ortaya konulmak için kamunun yapısı ve fonksiyonları açık olmalıdır. Yasamanın, yürütmenin ve yargı organlarının mali güçleri çok iyi tanımlanmalıdır. Kamu kesimin farklı düzeylerindeki sorumlulukları ve bunlar arasındaki ilişkiler açıkça belirlenmelidir. Kamu kesimi ile kamu şirketleri arasındaki ilişkiler açık düzenlemelere dayandırılmalıdır. Kamu kesiminin özel sektörle olan ilişkileri açık bir şekilde belirgin kural ve yöntemler takip edilerek yürütülmelidir.

Aynı zamanda mali yönetimin de açık ve net bir yasal ve yönetsel çerçevesi olması için gelir toplanması, yüklenmeye girişilmesi ve kamu fonlarının kullanılması, kapsamlı bütçe, vergi ve diğer kamu mali kanunları, düzenlemeleri ve yönetsel prosedürlere dayandırılarak yürütülmelidir. Vergi ve vergi dışı gelirlerin toplanmasına ilişkin yasalar ve diğer düzenlemeler ile uygulamada idarenin inisiyatiflerine yol gösterecek kriterler açık, anlaşılabilir ve kolayca ulaşılabilir olmalıdır. Vergi ve vergi dışı yükümlülüklerle ilişkin istek ve itirazlar zamanında değerlendirilmelidir. Yasa teklifleri, düzenlemelerde yapılacak değişiklikler ve daha geniş politika değişikliklerinin değerlendirilmesi ve müzakeresi için yeterli ve makul bir zaman olmalıdır. Devletin kamu şirketleri veya kamu imtiyazları çerçevesinde doğal kaynakları işleten şirket ve işletmecileri dâhil özel şirketler arasındaki sözleşmeye bağlanmış düzenlemeler kamuya açık ve anlaşılır olmalıdır. Kamunun, kamu varlıklarının kullanılmasına yönelik imtiyaz hakları dâhil yükümlük ve varlık yönetimi kesin yasal temeller üzerine kurulmalıdır.

Bütçe Sürecinin Açık Olması: Bütçe metni, mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermelidir. Bütçe verileri politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluğu artıracak şekilde sınıflandırılmalıdır. Ayrıca, ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalı ve mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmalı, bütçeden sapmaları da tanımlamalıdır.

Bütçenin hazırlanmasının belli bir takvime göre yapılması için bir bütçe takvimi belirlenmeli ve buna bağlı kalınmalıdır. Bütçe tasarısı ve bunun yasal görüşmeleri için uygun zaman verilmelidir. Yıllık bütçe gerçekçi olmalı ve kapsamlı bir orta dönem makroekonomik ve mali politika çerçevesinde hazırlanmalı ve sunulmalıdır. Mali hedefler ve her türlü mali kurallar net bir şekilde belirlenmeli ve açıklanmalıdır. Ana gider ve gelir ölçütlerinin türleri tanımlanmalı ve bunların politika hedeflerine katkısı sağlanmalıdır. Tahminler ayrıca bunların mevcut ve gelecekteki bütçesel etkilerini ve daha geniş çaplı ekonomik anlamlarını da içermelidir. Bütçe dokümanı mali sürdürülebilirliğe ilişkin bir değerlendirme içermelidir. Ekonomik gelişmeler ve politikalarla ilgili temel varsayımlar gerçekçi olmalı, açıkça belirlenmeli ve duyarlılık analizleri hazırlanmalıdır. Tüm mali politika çerçevesinin içindeki bütçesel ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar olmalıdır.

Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net süreçlerin oluşması adına hesap verme sistemi geliştirilmelidir. Gelirlerin, taahhütlerin, ödemelerin, borçların, varlık ve yükümlülüklerin izlenmesi için güvenilir bir süreç oluşturmalıdır. Bütçenin gelişimi sürecinde yıl ortası raporu zamanında yasama organına sunulmalıdır. Kısa aralıklarla (en azından 3 aylık) güncellemeler yayımlanmalıdır. Mali yıl içindeki ek gelir ve harcama teklifleri gerçek bütçenin sunumuyla tutarlı bir biçimde yasama organına sunulmalıdır. Bütçenin onaylanmış ve uzlaşmış halini içeren denetlenmiş nihai hesaplar ve denetim raporları yasama organına sunulmalı ve de yıl içinde yayımlanmalıdır.

Bilginin Kamuya Açık Olması: Hükümet, kamuoyuna geçmiş, şimdi ve gelecek için merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerini de içerecek şekilde bilgi vermeli, gerçekleşmesi muhtemel büyüklükleri de içeren mali riskleri, vergi

harcamalarını ve yarı mali nitelikteki faaliyetleri de raporlamalıdır. Ayrıca, mali bilgilerin yayınlanması konusunda açık bir taahhüt bulunmalıdır.

Kamuya, geçmiş, şimdiki ve geleceğe dönük planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilginin sağlanması için; nihai hesaplar ile yayımlanmış diğer mali raporları içeren bütçe dokümanı merkezi yönetimin bütçesel ve bütçe dışı bütün faaliyetlerini kapsamalıdır. Yıllık bütçede karşılaştırılabilir bilginin yer alacağı bir şekilde en azından son 2 mali yılın sonuçları bulunmalı, ayrıca takip eden 2 yılın bütçesine ait öngörüler ile temel bütçe büyüklüklerine ait duyarlılık analizlerine de yer verilmelidir. Bütün diğer temel mali risklerin değerlendirmesiyle birlikte merkezi yönetimin vergi harcamalarının, olası (koşullu) yükümlülüklerinin ve yarı mali faaliyetlerinin mali önemi ve doğasının tanımlanarak açıklanması bütçe dokümanının bir parçası haline gelmelidir. Faaliyetlere bağlı gelirler ve dış yardımlar dâhil bütün temel gelir kaynaklarından sağlanan hâsılat yıllık bütçede ayrı ayrı tanımlanarak sunulmalıdır. Merkezi yönetim, borçlarının ve mali varlıklarının düzeyi ve bileşimi, önemli yükümlülükleri (sosyal güvenlik, sağlanan garantiler ve diğer sözleşmelere tabi zorunluluklar dâhil) ve doğal kaynak varlıklarına ait bilgileri yayımlamalıdır. Yerel idarelerin mali pozisyonları ve kamu şirketlerinin mali durumları bütçe dokümanında raporlanmalıdır. Hükümet uzun dönemli kamu mali bilgilerini periyodik olarak yayımlamalıdır.

Mali bilgilerin hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik ve politika analizlerini kolaylaştıracak yöntemlerle sunulmasını sağlanması için öncelikle; yıllık bütçe ile birlikte bütçeye ilişkin açık ve basit özet bir rehber uygulaması yaygınlaştırılmalıdır. Önemli gelir kalemleri, harcamalar ve finansmana ilişkin mali veriler kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya tabi tutularak gayri safi olarak raporlanmalıdır. Genel yönetimin bütün bilânçosu ve gayri safi borç tutarı veya bunların eşdeğer tahakkukları yönetimin mali durumu için standart özet göstergeler olmalıdır. Bunlar genel denge, kamu kesimi dengesi ve net borçlanma gibi uygun diğer mali göstergeleri tamamlayıcı mahiyette olmalıdır. Sonuçlar yasama organınca yıllık olarak sunulan temel bütçe programındaki hedeflerle ilgili olarak sunulmalıdır.

Mali bilgilerin zamanında yayımlanması konusunda taahhüt etme aşamasında mali bilgilerin zamanında yayımlanması hükümet tarafından yasal bir zorunluluk

olmalıdır. Mali bilgilerin yayımlanmasına ilişkin takvim önceden kamuoyuna duyurulmalı ve de buna bağlı kalınmalıdır.

Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması: Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması gereklidir. Çünkü mali bilgiler, hem kamuoyuna açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir.

Mali veriler, kabul edilmiş kalite standartlarına uygun olmalıdır. Bütçe tahminleri ve güncellemeleri en son gelir ve harcama eğilimlerini, temel makroekonomik gelişmeleri ve iyi tanımlanmış politika taahhütlerini yansıtmalıdır. Yıllık bütçe ve mali hesaplar mali verilerin derlenmesi ve sunulmasında kullanılan muhasebe esaslarını göstermelidir. Mali raporlardaki veriler diğer kaynaklardan elde edilen ilgili verilerle tutarlı ve uyumlu olmalıdır.

Mali faaliyetlerin etkili iç gözetim ve koruma önlemlerine tabi olması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin davranışlarına yönelik etik standartlar açık olmalı ve iyi tanımlanmalıdır. Kamu kesimi istihdam yöntemleri ve durumları belgelendirilmeli ve ilgili taraflarca erişilebilir olmalıdır. Satın almaya ilişkin düzenlemeler uluslararası standartları karşılamalı, erişilebilir ve uygulamada izlenebilir olmalıdır. Kamu varlıklarının satışı ve alımı açık bir biçimde yapılmalı ve temel işlemler ayrı ayrı belirlenmelidir. Hükümetin faaliyetleri ve hesapları iç denetime tabi tutulmalı ve denetim prosedürleri yeniden gözden geçirmeye açık olmalıdır. Ulusal gelir yönetimi politik yönlendirmelere karşı yasal olarak korunmalı, vergi mükelleflerine güvence vermeli ve faaliyetlerini düzenli olarak kamuoyuna raporlamalıdır.

Mali bilgilerin dış denetime tabi tutulmalıdır. Kamu hesapları ve politikaları ulusal bir denetim organınca veya yürütmeden bağımsız eşdeğer bir kurum tarafından denetime tabi tutulmalıdır. Bu denetim esnasında ulusal denetim organı veya eşdeğeri kurum, oluşturduğu yıllık rapor dâhil tüm raporları yasama organına sunmalı ve bunları yayımlamalıdır. Mali öngörüler ve bunun temelindeki makroekonomik öngörüler ile öncelikli varsayımları değerlendirmeleri için bağımsız uzmanlar görevlendirilmelidir. Mali verilerin niteliğini doğrulamak için kurumsal olarak bağımsız bir ulusal istatistik kurumu oluşturulmalıdır.

IMF “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” üye ülkelerde uygulanmasını teşvik etmekte ve tüzük ile belirlenen standartlar birçok ülke tarafından uyarlanarak kullanılmaktadır. Bu standartlar 2002 yılında oluşturulmuş ve 2007 ile 2012 yıllarında IMF tarafından güncellenmiştir.

2.2. BÜTÇE SAYDAMLIĞI VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI

Genel anlamda bütçe saydamlığı denildiğinde merkezi yönetim bütçesinin saydamlığı anlaşılakta ve merkezi hükümetin bütçelerinin saydamlığı araştırılmaktadır. Çünkü merkezi yönetim verilerine kolaylıkla ulaşılabilirken yerel düzeydeki bütçe verilerine ulaşmak biraz daha zordur. Literatürde de bu alanda yapılan çalışmaların çok az olduğu görülmüştür. Yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı pek fazla bilinmeyen ve araştırılmayan bir alandır. Bu kısmında bütçe saydamlığı kavramı açıklanarak, yerel yönetimlerdeki bütçe saydamlığı üzerinde durulacaktır.

2.2.1. Bütçe Saydamlığı

Devletin, özellikle kamu kaynaklarının tahsis amacı olması beklenen bütçelerinde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatında şeffaflığın sağlanması, bugün makroekonomik mali istikrarın sağlanması, yetkin devlete (yönetme kapasitesi yüksek devlete) ulaşılması açısından çok önemli bir ön şart olarak görülmektedir (Dedeoğlu vd., 2004: 45). Bu bağlamda mali saydamlığın sağlanmasında mali verilerin yazılı olduğu bütçe, çok önemli bir dökümandır. Bütçede sağlanacak saydamlık, direkt bir şekilde mali saydamlığın sağlanmasında etkili olmaktadır. Literatürde mali saydamlık ve bütçe saydamlığı iç içe geçmiş durumdadır. Fakat mali saydamlık, bütçe saydamlığını da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Bütçe saydamlığı mali saydamlığı sağlamada önemli bir araç olarak görülmektedir. Çünkü bütçe, hükümetlerin saydamlık, açıklık, düzenleme ve yerine getirme uygulamalarının gerçekleştirilmesini sağlayan en önemli belgesidir. Mali saydamlıkla

hükümetin geçmiş, gelecek ve şimdiki faaliyetleri ile ilgili olarak kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sunulması sağlanmaya çalışılır. Kamu bütçeleri de mali saydamlığın sağlanması için gerekli olan bilgileri içermektedir. Bu nedendir ki; bütçe saydamlığı ile mali saydamlığı net ifadeler ile birbirinden ayırmamız zordur.

Günümüzde mali saydamlık, klasik bütçe ilkelerinden açıklık ilkesinin daha kapsamlı bir şekilde ifade edilmiş hali olarak görülmektedir. Mali saydamlık yeni bir kavram olarak karşımıza çıkmakta iken bütçe saydamlığının, bütçe hakkının oluşmasına kadar gidebilecek bir geçmişinin var olduğu söylenebilir. Çünkü devlet bütçesi millet tarafından, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığının göstergesidir. Bütçe saydamlığı bu anlamda klasik bütçe ilkelerinden açıklık ilkesi kapsamında değerlendirilmesine rağmen, daha farklı bir biçimde tanımlanması OECD tarafından yapılmıştır. Bu kavram ilk olarak 1999 yılında OECD'nin bütçeyle ilgili çalışmalar yapan bütçe uzmanlarının çalışma toplantısında ortaya çıkmıştır (Organisation for Economic Cooperation and Development, 05 Mayıs 2013).

2.2.1.1. Bütçe Saydamlığı Kavramı

Bütçe saydamlığı son zamanlarda sıkça gündeme gelen bir konu gibi görünse de aslında geçmişten beri ilgi duyulan bir konudur (Alegre vd., 2011: 2). Ortaçağdan günümüze kadar saydamlığın gelişimine kısaca baktığımızda bunu net olarak görebiliriz. Orta Çağ Avrupası'nda fakir halkın üzerinde, derebeyleri ve kilisenin baskısı oldukça yoğundu. Bundan dolayı da aydınlanma çağına kadar fakir halkın kaynakların kullanımını sorgulamaları bir yana, vergilerin yüksekliği ve kanunsuzluğuna itiraz etmeleri bile çok cılız kalmıştır. Ancak Avrupa'da meydana gelen gerek siyasi gerekse iktisadi gelişim ve dönüşümle beraber, bilinç düzeyi artan halk, milli kaynakların kullanımını yakından takip etme imkân ve kabiliyetine erişmiştir. Bunda 18. ve 19. yüzyılda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkan ve tüm kıta Avrupası'na yayılan özgürlük ve demokrasi gibi kavramlar etkili olmuştur. Bu bağlamda, keyfi vergi ve harcamaların yerini, kanunlara dayanan vergiler ve harcamalar almıştır (Avcı, 2008: 4).

İşte tam bu noktada karşımıza bütçe ve bütçe hakkı denilen iki önemli kavram çıkmaktadır. İngiltere’de 1215’de imzalanan Magna Carta Libertatum (Büyük Ferman) ve sonrasında Avrupa’da ortaya çıkan vergi isyanları, bilindiği gibi demokrasinin gelişim sürecinde bütçe hakkı girişiminin başlangıç noktası olarak kabul edilmiş ve ardından gelişen Reform ve Rönesans hareketleri ile demokrasinin gelişmesini hızlandırmıştır. Demokrasinin gelişimi ise yönetiminin meşruluğu konusundaki duyarlılığı artırmıştır. Bu nedenler sonucunda toplumun daha duyarlı hale gelmesi, devlet yönetiminin sorgulanmasının yolunu açmış ve gerçekleşen haksız uygulamalar karşısında gösterilen tepkiler artmıştır (Dülger, 2007: 69). Demokratik sisteme geçilmesiyle bütçe hakkının elde edilmesi paralellik göstermiştir. Bu duruma bağlı olarak bütçe hakkını tanımlarsak; çeşitli kaynaklardan elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesidir (Yılmazcan, 2000: 163).

Bütçenin tarihi gelişiminde bütçe hakkı; parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerin tanımlanmasıyla ortaya çıkmış, ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişmelere uyum sağlayacak bir şekilde gelişmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 21). Bütçe hakkı devletlerin rejimlerindeki değişimle beraber değişmiş ve gelişmiştir. Tam bu noktada, harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması da belirli kurallara bağlanmış ve mali saydamlık kavramının günümüzde gelişen bir değer olarak ortaya çıkmasına temel oluşturmuştur. Esas itibarıyla, kamu mali yönetiminde saydamlığın, aynı zamanda birer olağanüstü kanun olan bütçeler açısından ele alınmasını gerektirmektedir (Avcı, 2008: 5). Çünkü tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru evrimlerinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım yetkilerinin kurallara bağlanmasında bütçeler birer sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşme aynı zamanda bir yetki devri içerdiğini gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Günümüzde bu yetki devri, ulus adına onun temsilcisi durumunda olan parlamentonun bütçeyi onaylaması suretiyle icra organına kaynak bulmaya (vergi ve benzeri yükümlülükler salmaya) ve harcama yapmaya yetki vermesi şeklinde kendisini göstermektedir. Buna karşılık icra organı da devraldığı bu yetkinin siyasi ve hukuki sorumluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu anlamda, bütçe hakkının kullanılmasında devlet hesaplarının

saydamlığının çok büyük önemi vardır. Zira toplumdaki alınan kaynakların nasıl ve nereye kullanıldığının hesabının verilebilmesi bütçenin devlet ile toplum arasında bir sosyal sözleşme olma niteliğinin en önemli unsurudur. Bu hesabın kaynaklara tasarruf edenler tarafından en iyi biçimde verilebilmesi öncelikle toplumun bu konuda doğru biçimde bilgilendirilmesini gerektirmektedir (Dedeoğlu vd., 2004: 45-46). Bütçelerin, saydamlığı sağlamadaki bu önemi, bütçe saydamlığı kavramını ortaya çıkarmıştır. Bütçe saydamlığı kavramının tanımlanması ise ilk kez OECD tarafından yapılmıştır. OECD'nin amacı üye ülkelerin iyi uygulamalarına bağlı deneyimleri üzerine kurulacak anlayışa dayalı bir kavram oluşturmaktır. Bu bağlamda OECD bütçe saydamlığını, **“ilgili bütün mali bilgilerin tam, sistemli bir biçimde ve zamanında açıklanması”** olarak tanımlamıştır (Organisation for Economic Cooperation and Development, 05 Mayıs 2013).

2.2.1.2. OECD Tarafından Belirlenen Bütçe Saydamlık Standartları

Bütçe, hükümetlerin saydamlık, açıklık, düzenleme ve yerine getirme uygulamalarının gerçekleştirilmesini sağlayan en önemli belgesidir. İyi yönetimi sağlamanın anahtarıdır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından yapılan çalışmada (1999 yıllık toplantıda) sadece bütçe saydamlığı tanımlanmakla kalmamıştır. Aynı zamanda da Kıdemli Bütçe Görevlilerinden oluşan çalışma gurubu bütçe saydamlığıyla ilgili üye ülkelerin deneyimlerine dayanarak bir rehber oluşturulması yönünde öneride bulunmuştur. OECD tarafından 2002 yılında “Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar Rehberi-OECD Best Practices for Budget Transparency” yayınlamıştır (Organisation for Economic Co-operation and Development, 25 Haziran 2013). Oluşturulan rehber üç bölümden oluşmaktadır: *Mali Raporlar* (devletin mali düzenlemelerine ilişkin temel nitelikteki raporlarını göstermektedir.), *Özel Açıklamalar* (makro-mali ve ekonomik etkileri olan parametreler de açıklanmalıdır.), *Tutarlılık, Kontrol ve Muhasebeleştirme* (verilerin doğruluğu denetlenerek ve tutarlılığı sağlanarak belirli muhasebe standartlarına uygun kaydedilmelidir.). Bu bölümlerin içerikleri aşağıda verilmiştir.

Mali Raporlar: Bütçe, Ön Bütçe Raporu, Aylık Raporlar, Altı Aylık Rapor (Yıl Ortası Raporu), Yıl Sonu Raporu, Seçim Öncesi Raporu, Uzun Dönemli Rapor başlıklarından oluşmaktadır. Mali raporlamanın, saydamlığı sağlamadaki önemi dolayısıyla mali raporlamayı sağlayacak dökümanlar bu bölümde açıklanmaktadır.

Bütçe; Hükümet, meclise bütçe tasarısını, bütçeyi üyelerin yeterince incelemelerine olanak verecek bir süre öncesinde sunulmalıdır. Bu süre mali yılın başlangıcından 3 (üç) ay öncesinden az olmamalıdır. Bütçe mali yılın başlangıcından önce meclis üyeleri tarafından onaylanmalıdır. Bütçe veya ekleri ya da ilgili dökümanları tüm gelir veya harcama programları hakkında detaylı yorumları içermelidir. Performans hedefleri performans bilgileri uygun olduğu takdirde harcama programı ile birlikte sunulmalıdır. Bütçe, orta vadeli bir perspektifle en az gelecek iki mali yılı kapsayacak şekilde hazırlanarak, gelir ve giderlerin öngörüsünü yansıtmalıdır. Aynı şekilde, cari yıl bütçe teklifinde önceki yılların mali raporları, tahminler, gerçekleştirmeler ve tüm önemli sapmalar açıklanmalıdır. Her program için geçmiş yıl gelir ve gider gerçekleşmesi ve cari yılın tahminlerini içeren karşılaştırmalı bilgiler verilmelidir. Gelir ve giderlerin kanuni dayanakları, amaçları ile birlikte gösterilmelidir. Harcamalar toplam olarak gösterilmelidir. Belirli bir amaca tahsis edilen gelir ve kullanıcı ödemelerinden sağlanan gelir ayrı olarak açıkça hesaba katılmalıdır. Harcamalar kurumlar itibarıyla gösterilmelidir (Örnek: Bakanlık, kuruluş vb.). Ekonomik ve fonksiyonel harcama sınıflandırması tamamlayıcı bilgi olarak sunulmalıdır. Raporun esasını oluşturan iktisadi varsayımlar belirtilmelidir. Bütçe, hükümetin tüm mali varlıklarını, sabit varlıklarını, çalışanların emeklilik yükümlülüklerini, gelecekte olabilecek yükümlülüklerini kapsamalıdır.

Ön Bütçe Raporu; Bütçe büyüklükleri ve bunun ekonomi ile ilişkisi üzerinde tartışma yaratılmasını sağlar. Bu rapor, geleceğe ilişkin beklentilerin belirlenmesinde de yardımcı olur. Bütçe tasarısının sunulduğundan bir ay önce yayınlanmalıdır. Ön Bütçe Raporu, hükümetin uzun dönemli ekonomik ve mali hedeflerini, gelecek iki yılı kapsayan öngörülerini açıkça göstermeli ve toplam gelir harcama, bütçe açığı, bütçe fazlası ile borç konusunda aydınlatıcı bilgi sağlamalıdır.

Aylık Raporlar; Bütçe uygulama sonuçlarını göstermeli, gerçekleştirmelerle başlangıçtaki tahminler arasındaki sapmalar ve düzeltmeleri göstermelidir. Rakamsal verilerin yanı sıra kısa özet yorumlar yer almalıdır. Örneğin tahminlerle

gerçekleşmeler arasında önemli farklılıklar varsa gerekli açıklamalar yapılmalıdır. Harcamalar kurumsal ayırım itibarıyla (bakanlık, kuruluş vb.) sınıflandırılmalıdır. Ek olarak ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma itibarıyla harcamalar gösterilmelidir. Aylık raporlar ve eklerinde hükümetin borçlanma kalemleri de yer almalıdır.

Altı Aylık Rapor (Yıl Ortası Raporu); Cari yılın bütçe sonuçlarını ve gelecek iki yıla ilişkin öngörülerini güncelleştirmeyi sağladığından kapsamlı olarak bütçe uygulama sonuçlarını görmemizi sağlar. Altı aylık rapor, altı aylık dönemin sonundan itibaren altı hafta içinde yayınlanır. Bu raporda, bütçenin temelini oluşturan iktisadi varsayımlar gözden geçirilerek bütçe üzerindeki etkileri gösterilmelidir. Hükümetin tüm mali varlıkları, sabit varlıkları, çalışanlara yapılacak emeklilik ödemeleri yükümlülükleri ve gelecekte olabilecek yükümlülükler hakkında tartışmayı sağlayacak bilgileri içermelidir. Alınan hükümet kararlarının bütçe üzerindeki etkileri açıklanmalıdır.

Yıl Sonu Raporu; Bu rapor mali yılın sonundan itibaren altı ay içinde yayımlanmalı ve üst denetim organı tarafından denetlenmelidir. Yılsonu raporu, parlamento tarafından onaylanan harcama ve gelir durumunu gösterir. Başlangıç (orijinal) bütçesindeki başlangıç ödeneklerindeki herhangi bir düzeltme ayrıca gösterilmelidir. Yıl sonu raporunun sunuluş formatı ile aynı olmalıdır. Yıl sonu raporu ve ilgili dokümanları, ekleri, performans hedeflerine ilişkin bilgileri ve performans sonuçlarını da göstermeli, hedef ve gerçekleştirmeler karşılaştırmalı olarak görülmelidir. Ayrıca bir önceki yılın gelir ve gider bilgileri de karşılaştırmalı olarak sağlanmalıdır. Harcamalar toplam olarak, kurumsal ayırım itibarıyla verilmeli, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin ek bilgiler de sunulmalıdır. Gelirler, kullanıcı katkı payları da dâhil olmak üzere açıkça gösterilmelidir. Yıl sonu raporu, hükümetin mali sorumluluk ve varlıkları hakkında kapsamlı bir tartışmayı içermelidir. Tüm yükümlülükler ve varlıklar görülmelidir.

Seçim Öncesi Raporu; Devletin seçimden önceki mali durumu hakkında genel bir fikir verir. Bu bilgiler seçim öncesinde kamuoyu tartışmalarını teşvik eder. Bu rapor seçimden iki hafta öncesinde yayımlanmalıdır. Rapor altı aylık raporun içerdiği bilgilerle aynı olmalıdır.

Uzun Dönemli Rapor; Mevcut hükümet politikalarının uzun dönem itibarıyla geçerliliğini, gelişimini değerlendirir. Bu rapor, her beş yılda bir veya gelir ve

harcama programlarında önemli değişiklikler olduğunda yayınlanmalıdır. Uzun dönemli rapor, demografik değişikliklerin bütçedeki etkilerini değerlendirmelidir. Örneğin nüfusun yaşla ilgili gelişmelerini ve diğer uzun dönemli (10-40 yıllık) gelişmeleri de kapsamalıdır. Rapordaki projeksiyonların varsayımları açık ve anlaşılır bir şekilde yapılmalı ve gösterilmelidir.

Özel Açıklamalar: İktisadi Varsayımlar, Vergi Harcamaları, Mali Yükümlülükler ve Mali Varlıklar, Sabit Varlıklar, Çalışanların Emekli Aylıklarına İlişkin Yükümlülükler, Gelecekteki Yükümlülükler başlıkları bu bölümde anlatılmaktadır. Birinci bölümdeki devletin mali düzenlemelerine ilişkin temel nitelikteki raporlarının yanında makro-mali ve ekonomik etkileri olan parametreler de açıklanmalıdır. Bu bölümde bu parametreler açıklanır.

İktisadi Varsayımlar; Bütçedeki iktisadi varsayımların tahminlerinden sapmalar, hükümetin temel mali riskidir. Rapordaki tüm iktisadi varsayımlar açıkça gösterilmelidir. Bunlar GSMH'daki artış, GSMH'daki artışın kompozisyonu, işsizlik oranı, işsizlik, cari hesaplar, enflasyon, faiz oranı vb. para politikasına ilişkin verilerdir. Bütçedeki iktisadi varsayımların yaratacağı değişiklikler üzerine duyarlılık analizi yapılmalıdır. Alternatif iktisadi senaryoların bütçe üzerindeki etkilerinin değerlendirmesi, analizi yapılmalıdır.

Vergi Harcamaları; Vergi harcamalarının tahmini yükü ek bir bilgi olarak bütçede yer almalıdır. Vergi harcamalarına ilişkin tartışmalar, genel harcama tartışmaları ile bağlantılı olmalıdır.

Mali Yükümlülükler ve Mali Varlıklar; Bütçede yer almalıdır ve yıl sonu raporu ile altı aylık raporlarda gösterilmelidir. Aylık borçlanma durumu aylık raporlarda veya eklerinde yer almalıdır. Borç, borcun miktarı, cinsi, vadesi, sabit ya da değişken faizli olması, dönüştürülebilir olması gibi çeşitli kriterlere göre sınıflandırılmalıdır. Mali varlıklar başlıca türlerine göre, nakit, para piyasalarındaki değerli kağıtlar, yatırım araçları, borç avansları şeklinde sınıflandırılmalıdır. Yatırımlar tek tek gösterilmelidir. Finansal varlıklar piyasa değerleri ile gösterilmelidir. Borç yönetimi araçları, örneğin swap ya da ileriye dönük anlaşmalar açıklanmalıdır. Bütçede, duyarlılık analizi yapılarak, faiz oranlarının, döviz kurlarındaki değişmelerin finansal maliyet üzerindeki etkileri görülmelidir.

Sabit Varlıklar; Sabit varlıkların tümü (gayrimenkuller ve araçlar gibi) açıklanmalıdır. Gayrimenkuller ve tüm sabit değerler tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçe sistemi ile gösterilmelidir. Bunun için uygun amortisman değerlendirme hesap çizelgesine sahip olunmak gerekmektedir. Amortisman metotları tam olarak gösterilmelidir. Eğer tahakkuk bazlı sistem mevcut değilse varlıkların değerleri bütçede, altı aylık ve yıl sonu raporlarda gösterilmelidir

Çalışanların Emekli Aylıklarına İlişkin Yükümlülükler; Emeklilik ödemelerinin mali yükü bütçede, altı aylık ve yıl sonu raporlarda gösterilmelidir. Temel aktüeryal varsayımlar açıklanmalı ve emeklilik ödemelerine ilişkin kullanılan mali varlıklar piyasa değeriyle gösterilmelidir.

Gelecekteki Yükümlülükler; Gelecekte olması mümkün durumlarda bütçeden ödeneceklerdir. Örneğin, devlet borç garantileri, devletin sigorta programları, devletten talep edilmesi mümkün dava konusu ödemelerdir. Mümkün ise gelecekteki yükümlülükler türlerine göre geçmişteki örnekleriyle sınıflandırılmalı ve değerleri gösterilmelidir. Bütçede ve altı aylık raporlarda ve yıllık raporlarda gösterilmelidir.

Tutarlılık, Kontrol ve Muhasebeleştirme; Bu bölüm, Muhasebe Yöntemleri, Sistemler ve Sorumluluk, Denetim, Kamu Denetimi ve Parlamento Denetimi başlıklarından oluşmaktadır. Verilerin doğruluğunu denetlenerek ve tutarlığı sağlanarak belirli muhasebe standartlarına uygun kaydedilmesi için uyulması gerekli olan standartlar bu bölümde açıklanır.

Muhasebe Yöntemleri; Raporlarda ilgili tüm muhasebe yöntemlerinin özetleri yer almalıdır. Raporların hazırlanması esnasında, kullanılan yöntemlerin örneğin nakit ya da tahakkuk esaslı yöntemlerin tanımları açıklanmalı ve muhasebe uygulamalarındaki sapmalar belirtilmelidir. Mali raporların tümünde aynı muhasebe yöntemleri kullanılmalıdır. Muhasebe yöntemlerini değiştirmek gerekliyse, bu değişikliğin gereği ve nedenleri tam olarak açıklanmalıdır. Önceki rapor dönemlerinde kullanılan muhasebe yöntemleri yeni yöntemle karşılaştırma yapmaya olanak verecek şekilde düzeltilmelidir.

Sistemler ve Sorumluluk; İçsel mali kontrol ve denetim sistemi raporları verilen bilgilerin tutarlılığından sorumlu olmalıdır. Her raporda raporun, Maliye Bakanı ve üst yönetim personeli tarafından hazırlandığı ve sorumlu oldukları

şeklinde ifadenin yer alması gereklidir. Bakan, raporda tüm hükümet program kararlarının etkisinin yer aldığını doğrulamalıdır. Maliye Bakanlığı sorumlu üst yöneticileri de raporların hazırlanmasında profesyonel uygulamaların, kararların gerçekleştirildiğini doğrulamalıdır.

Denetim; Yıl sonu raporları, genel kabul görmüş denetim uygulamalarına uygun olarak Üst Denetim Kurumu tarafından denetlenmelidir. Üst Denetim Kurumu tarafından hazırlanan denetim raporları parlamento tarafından incelenmelidir.

Kamu Denetimi ve Parlamento Denetimi; Parlamento, gerekli gördüğü mali raporları etkin olarak denetleme fırsatına ve olanaklarına sahip olmalıdır. Bu rehberde sözü edilen mali raporlar, kamuya çeşitli vasıtalarla açıklanmalıdır. Tüm raporlar internette kamuya sunulmalıdır. Mali raporlarda belirtilen kamu sözleşmelerinin geçerlilik süreleri, mali yılın başında belirtilmelidir. Maliye Bakanlığı bütçenin vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları için anlaşılır olmasını sağlamaktan sorumlu olmalıdır.

2.2.1.3. Bütçe İlkeleri İçerisinde Saydamlığın Yeri

Bütçenin doğru bir şekilde bilgilendirilmesi ve bütçe sürecinin açık olması, önem verilmesi gereken temel bütçe ilkelerindendir. Devlet faaliyetlerinin daha gözlenebilir ve doğru bilgileri içerir bir şekilde olması açısından saydamlık, kuşkusuz bütçe sürecinin açık, samimi ve doğru olmasını gerekli kılar. Çünkü bütçeler, politikacılar tarafından yapılan eylemlerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini artıran en önemli araçlardan biridir. Ayrıca, açıkça sunulmuş bir bütçe dökümanının zamanında ilan edilmesi, piyasaların hükümetin amaçlarını değerlendirmesinde kolaylık sağlar (Tosun, 2010: 29). Bu bağlamda bütçenin açıklık, genellik, doğruluk ve samimilik gibi klasik bütçe ilkelerini, saydamlığı sağlamaya yönelik ilkeler olarak görebiliriz. Bütçenin genellik ilkesiyle devletin bütün gelir ve giderleri bir arada gösterilerek, belirli gelirler belirli giderlere tahsis edilmemektedir. Böylelikle de gelir ve giderlerin tahsisi yapılmadan, açıkça bütçede yazılması saydamlığı sağlamaktadır. Aynı şekilde bütçenin birlik ilkesiyle de bütçenin saydamlığını sağlamaya çalışılmaktadır. Birlik ilkesiyle, tek bir devlet bütçesinden

bahsedilmektedir. Birlik ilkesi, birden fazla birbiriyle bağlantısız bir bütçe anlayışını önleyerek; mali saydamlık açısından istenilen bilgi ve belgelerin, kısa sürede ve doğru bir şekilde elde edilmesi sağlanmış olmaktadır. Ayrıca bu ilke sayesinde elde edilmesi istenilen bilgi ve verilere daha hızlı ve çabuk ulaşılması sağlanarak, bütçe süreci etkili bir şekilde takip edilmektedir. Bütçenin doğruluk ilkesi ise saydamlık açısından olmazsa olmaz bir ilkedir. Mali saydamlığı sağlamada doğru mali bilgi ve veriler temel şarttır.

Klasik bütçe ilkelerin yanında kamu maliyesi ve bütçe hukuku alanındaki yeni anlayış ve gelişmeler paralelinde modern bütçe ilkeleri oluşmuştur. Ve yeni kamu mali yönetim anlayışı, bütçenin genellik, birlik, yıllık olma ilkeleri gibi klasik bütçe ilkelerini korumakla beraber mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik ilkeleri gibi modern bütçe ilkelerine de yer vermesini sağlamıştır.

Edizdoğan ve Çetinkaya (2012), Dülger (2012) ve Bülbül vd. (2005) ve birçok bütçe uzmanı tarafından mali saydamlık artık modern bütçe ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedirler. Saydamlık, bütçenin açıklık, doğruluk ve samimilik gibi klasik bütçe ilkelerinin bir araya gelmesiyle oluşan bir ilkedir. Bu ilke kamu maliyesi ile bütçe hukuku alanındaki yeni anlayış ve gelişmeler paralelinde oluştuğu için modern bütçe ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir.

Yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde çıkartılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (KMYKK) saydamlık açıkça tanımlanmıştır. Mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunu zamanında bilgilendirmesinin sağlanmasını ifade eder. Bu amaçla bütçelerle görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmasını sağlamalıdır. 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 gerekmektedir. Ayrıca genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur (5018 sayılı Kanun, md. 7).

Bütçenin modern ilkelerinden bir diğeri olan hesap verilebilirlik ilkesi de (hesap verme sorumluluğu ilkesi) saydamlık açısından son önemlidir. Çünkü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, bu yetkiyi kullanırken 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 (5018 sayılı Kanun, md. 8). Hesap verme sorumluluğuyla, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içerisinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını sorulmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 132-133). Saydamlık açısından bu ilke, kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulması, başarısızlıkları gizleme imkânını ortadan kaldırır. Başarı veya başarısızlığın sergilenebilir olmasının yarattığı etki ise, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalması sağlanmış olur (Fikret Gülen, 23 Mayıs 2013). Bu da performans ölçümünü sağlayacağı için performans saydamlığının sağlanmasında önemli bir adım olacaktır. Performans ölçümünü yapabilmek, nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan veya bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunumunu kolaylaştıracaktır. Böylelikle de performans saydamlığına ulaşılabilecektir.

2.2.2. Yerel Yönetimler ve Bütçe Saydamlığı

Merkezi yönetim verilerine daha kolay ulaşılabilirken yerel düzeydeki bütçe verilerine ulaşmak daha zordur. Bu sebeple bütçe saydamlığıyla ilgili çalışmalar genellikle merkezi yönetim bütçesinin saydamlığını ölçmekte veya değerlendirmektedir. Merkezi hükümet bütçelerinin saydamlığının değerlendirmesine yönelik çalışmalarda, uluslararası kuruluşlar tarafından, ülkelerin bütçelerine puan verilmektedir. Sonuçlar da kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

Bütçe saydamlığını sağlama konusunda çalışan önemli kuruluşlardan biri Uluslararası Bütçe Ortaklığı'dır (International Budget Partnership-IBP). IBP, hükümetin bütçe sürecini, bu süreçteki kuruluşları ve sonuçları analiz etmek, izlemek

ve süreci etkilemek için gelişmekte olan ÷lkelerde sivil toplum kuruluşları ile birlikte bütçe ve politika önceliklerinin merkezinde biçimlenmiş bir ortaklıktır. Bu ortaklık, 1997 yılında sivil toplumun bütçe sürecine katılımını sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda bütçelerin daha saydam, daha hesap verebilir ve insanların ihtiyaçlarına daha cevap verebilir hale gelmesi amaçlanmıştır. IBP, ÷lkeler tarafından verilen bütçe bilgileri ve bütçe sürecine katılımı ışığında karřılařtırılmalđ ölçüm araçları geliştirilmiştir. IBP, ÷lkelerdeki saydamlık düzeyini tespit edebilmek amacıyla Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index-OBI) araştırması yapmış ve bu endekse göre ÷lkelerin saydamlık derecesini hesaplamıştır. Açık Bütçe Endeksi, bütçe bilgilerinin kamu tarafından erişilebilirliğini ölçmektedir. Açık Bütçe Anketi, araştırma kapsamındaki ÷lkelerin merkezi hükümetlerinin sekiz temel bütçe dokümanını halk ile paylaşıp paylaşmadığını; aynı zamanda, bu dokümanlardaki bilginin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirir. Anket, her ÷lkenin bütçe şeffaflığını değerlendirmek amacıyla Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Örgütü gibi kuruluşlar tarafından kullanılan uluslararası kriterleri kullanır. IBP'nin yaptığı bu analiz, bu alanda yapılan ilk bağımsız, mukayeseli bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirlik çalışmasıdır. IBP'nin, 2006 yılında 59 ÷lke üzerinde yaptığı bu çalışma 2008 yılında 85 ÷lkede, 2010 yılında 94 ÷lkede, 2012 yılında ise 100 ÷lke üzerinde yapılmıştır (Açık Bütçe İnisiyatifi-Bütçe Açıklığı Endeksi, 04 Haziran 2013). Elde edilen sonuçlar IBP'nin web sitesinden iki yılda bir birçok dile çevrilerek kamuoyu ile paylaşılmaktadır (<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>).

Açık Bütçe Anketinde yer alan 125 sorunun 95'i, tarafsız skorları hesaplamak ve araştırılan her ÷lkenin göreceli şeffaflığını sıralamak amacıyla kullanılır. Türkiye'nin 100 üzerinden elde ettiği 50 skoru, 100 ÷lkenin ortalama skoru olan 43'ten biraz yukarıdadır; fakat, aynı araştırma grubuna dâhil olan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Rusya, Slovakya ve Ukrayna'nın skorlarından düşüktür. Türkiye'nin 2012 skoru, hükümetin vatandaş ile genel merkezi hükümet bütçesi ve finansal aktiviteleri ile ilgili sadece bazı bilgileri paylaştığını göstermektedir. Bu, vatandaşların hükümeti, kamu parasının yönetimi konusunda sorgulayabilmesini zorlaştırmaktadır (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 08 Temmuz 2013).

IBP, yerel yönetimlerin artan önemi nedeniyle yerel bütçelerin saydamlığını ölçme amacıyla belirlediği pilot 10 ülkenin yerel düzeydeki bütçe saydamlığını ölçmeye başladı. İlk kez 2010 yılından yapılan çalışma 2012 yılında da yeniden yapıldı. Arjantin, Brezilya, Bolivya, Hırvatistan, Ekvador, Hindistan, Endonezya, Mali, Moğolistan ve Peru bu çalışmaya dâhil edilmiştir. Farklı büyüklükte, yapıda ve modelde ülkeler özellikle seçilmiştir. IBP, Açık Bütçe Anketinden yararlanarak sorular oluşturmuştur. Amaç yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını sağlamak için metodoloji oluşturmaktır. Kroth (2012) on farklı ülkenin sonuçlarını analiz ettiği çalışmasında, yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının önemine vurgu yapmıştır. Bu alanla ilgili çalışmaların az ve yetersiz olması nedeniyle IBP'nin merkezi yönetimin bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik bir anketi kullandığını ifade etmiştir.

2.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Saydamlığın Gerekliliği

1970 ve 1980'lerde hem sanayileşmiş ülkelerde hem de gelişmekte olan ülkelerde görülen yüksek borçlanma ve bütçe açıkları makroekonomik istikrarsızlığın temel kaynağını oluşturmuştur. Yapılan araştırmalar bu duruma katkı sağlayan etmenlerden birinin kamu maliyesindeki düşük saydamlık düzeyi olduğunu ortaya çıkarmıştır. Buna göre devletin faaliyetlerine ilişkin mali hesap ve bilgilerde eksiklikler; vergi yüklerini gizleme, harcamaların faydalarını olduğundan çok gösterme, koşullu yükümlülükleri olduğundan az tahmin etmeye yol açarak mali disiplini zedeleyebilmektedir. Ülke ekonomisindeki gelişmelerin daha doğru değerlendirilmesi ve kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için mali saydamlığın sağlanması bugün artık temel ön koşullardan birisi haline gelmiştir (Erkan Karaaslan, 22 Haziran 2013).

Kamu idarelere yapısı içerisinde sadece merkezi yönetimin faaliyet sonuçlarını değerlendirmek mümkün değildir. Yerel yönetimler de kamu yönetimi içinde yer alarak kamu kaynaklarından pay almaktadır. Bu payın bölüşümünde ülkeden ülkeye farklılıklar mevcut olmakla beraber, yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görevlerin ve gelirlerin dağılımını etkileyen gelişmeler de yaşanmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte merkezi yönetim-yerel yönetim

ilişkisi yeniden şekillenmiştir. Yerel mal ve hizmetlerin karşılanmasında yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk düşmüştür. Kamu kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere kayması sağlanarak, kıt kaynakların daha iyi değerlendirilmesi ve daha iyi hizmet sunumunu sağlanmıştır.

Yerel yönetimlere aktarılan kaynakların kullanıldığı alanları göstermesi açısından yerel yönetimlerin bütçeleri, oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerde saydamlığın sağlanması açısından bütçelerinin saydamlığın sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetim bütçeleri doğru ve anlaşılabilir bilgilerden oluşursa merkezi yönetimin yerel yönetimlere aktardığı kaynaklar net bir şekilde görülebilir. Böylelikle hem kaynak dağılımında adalet sağlanmış olur, hem de yerel yönetimlerdeki yolsuzlukların önüne geçilmesi sağlanarak, merkezi yönetimin hesap verilebilirlik sorumluluğu artmaktadır. Kroth (2012), yerel yönetimlerde saydamlığın önemini yedi sebebe dayandırmaktadır (Kroth, 2012: 5-6):

- Kaynakların tahsisi ve hizmet sunumunda sorumlulukları her geçen gün artan yerel yönetimlerin yaptıklarının göstergesi olması açısından,
- Yerel düzeydeki kamu mali yönetiminin eksikliklerini ortaya çıkararak, yerel düzeydeki yolsuzlukların ve kötü kamu mali yönetimin önüne geçilmesi açısından,
- Yerel mali yönetimin kaynak kullanımındaki uygulamaları ve satın almaları hakkındaki sorulara cevap verilebilmesi açısından,
- Yerel düzeyde yapılan projeler hakkındaki endişeleri ortadan kaldırarak hesap verilebilirliğin artması açısından,
- Yerel düzeydeki yönetime halk katılımını sağlayarak demokrasinin daha iyi işler hale gelmesi açısından,
- Yerel düzeydeki borçlanma durumunu ortaya koyup borçlanma düzeyini kontrol etme açısından,
- Ülke içerisindeki yerel yönetimler arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlanarak yerel düzeydeki rekabeti artırmak açısından yerel yönetimlerin saydamlıklarının araştırılması gerekmektedir.

2.2.2.2. Yerel Yönetimlerde Saydamlığın Sağlanması

Yerel yönetimlerin asıl fonksiyonu yöre halkının her türlü ortak ihtiyaçlarını en iyi bir biçimde karşılamak olduğundan, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yapılan harcamaları yerel halkın denetimine sunmalarını, bu yönetimlerin mali konudaki sorumluluklarının gereğidir. Seçimle gelen yerel yöneticilerin, seçmenleri tarafından mali denetime tabi tutulması ya da başka bir ifadeyle yerel bütçe hakkının sağlanması, demokrasinin gerçekleşmesinin vazgeçilmez şartıdır (Aktaran: Doğanyigit, 1998: 103).

Kamu idarelerinin (gerek yerel yönetim gerekse de merkezi yönetim olsun) yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasında saydamlıkla, kamu adına gerçekleştirilen bütün işlemlerin açıkça görülebilmesi ve anlaşılması sağlanır. Bir ülkede mali saydamlıktan söz edebilmek için, kamuoyuna ait tüm mali faaliyetleri (bütçe dışı faaliyetler dâhil) gösteren açıklıkta bilgi verilmesi, gerçekleşmesi muhtemel büyüklükleri içeren mali risklerin, vergi harcamalarının ve yarı mali nitelikteki faaliyetlerin raporlanması, ayrıca, mali bilgilerin yayınlanması konusunda açık bir taahhütte bulunulması gereklidir. Mali raporlama, zamanında, kapsamlı, güvenilir olmalı ve bütçeden sapmaları açıkça tanımlamalıdır. Ayrıca, mali bilgiler kamuoyuna açık olmalıdır (Erkan Karaaslan,15 Haziran 2013). Kamunun mali kaynaklarının kullanımında saydamlığın sağlanabilmesi için etkin bir raporlama şarttır. Etkin bir mali raporlama, devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerin, politika hedeflerini açık bir biçimde ortaya koyar, uygulamayı yakından takip eder ve belirlenen hedefler ile elde edilen sonucun ne kadar uyumlu olduğunu veya bu hedeflerden ne kadar sapma gerçekleştiğini ortaya koyar. Ayrıca bu raporlama bağımsız bir dış denetim organı tarafından denetlenir (Atiyas ve Sayın, 2000: 31).

Merkezi yönetimin etkin bir mali raporlama yaparken dikkat ettiği hususlar yerel yönetimler için de etkin bir mali raporlama izlemesi gereken süreçlerdir. Kısaca özetlersek yerel yönetimlerin etkin bir mali raporlaması:

- Niyet ve gerekçelerini,
- Mali hedeflerini,
- Uygulamalarını,

- Sonuçların hedefler ile karşılaştırılmasını ile
- Bağımsız dış denetimi içermelidir.

2.2.2.3. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı

Yerel yönetimlerin bütçeleri, büyük önemine rağmen, birçok insan tarafından bilinmemektedir. Kişilerin, genellikle oturdukları yerin yerel bütçelerini hem anlamak hem de analiz etmek için ya yeterli zamanları yoktur ya da ilgisizdirler. Aynı zamanda vatandaşlar yerel bütçe sürecine dâhil olup bütçelerle ilgili ihtiyaç duydukları bilgileri incelemek isterlerse de ulaşamazlar. Çünkü gerekli bilgiler, genellikle ulaşılamaz ya da ulaşılan bilgiler anlamsız rakamlardan ibarettir (Bronic vd., 2012: 356).

Yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığını ölçmek için yeterli metodolojinin olmaması bu alandaki bir başka problemdir. Bu açıdan bu alanda yapılan her çalışma, yerel yönetim düzeyindeki saydamlığa katkı sağlamaktadır. Çünkü yerel yönetim birimlerinde sağlanacak saydamlığın, ulusal düzeydeki saydamlığın sağlanması açısından da gerekliliğini göstermektedir. Bütçe saydamlığını sağlama konusunda çalışan önemli kuruluşlardan birisi olan Uluslararası Bütçe Ortaklığının yaptığı çalışmalardan da bu doğrultuda sonuçlar elde edilmektedir. 2010 yılında başlattığı 2012 yılında geliştirdiği ve on pilot ülkenin yer aldığı çalışmada, yerel yönetimlerin dört ortak konuda sıkıntı çektikleri gözlemlenmiştir:

- Bütçe dökümanlarına, halkın ulaşımı zordur. Geçmiş yıllardaki bütçe verilerine ulaşamıyor ya da verileri sadece kamu görevlileri görebiliyor.
- Bütçe dökümanlarına, bütçe bilgisi olmayan sıradan vatandaşların anlaması zordur. Yasal terminoloji ve bütçe verilerinin ne tür anlamlar taşıdığını bilmeyen kişiler açısından bütçe verilerini anlamak uzmanlık gerektirmektedir.
- Merkezi hükümet ile yerel yönetimlerin yasal mevzuatlarında farklılıklar mevcuttur. Ülkelerde birçok yerel yönetim birimi var ve her birinin uyguladıkları mevzuatta farklılıklar mevcuttur. Merkezi hükümet uygulayacağı mevzuatla yerel

yönetimlere örnek olamadığı için her bir yerel yönetim birimi mevzuatı farklı yorumluyor ve uyguluyorlar.

- Yerel yönetim birimlerinin elde ettiği gelirleri ve yaptığı harcamaların görülebileceği verileri toplamak da başka bir problemdir. Sağlıklı verinin olmaması yerel yönetim birimleri arasındaki kıyaslama yapılmasını engellemektedir (Kroth, 2012: 20-21).

2.3.TÜRKİYE’DE MALİ SAYDAMLIK VE YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SÜRECİ İLE SAYDAMLIĞI

Yapılan literatür taraması sonucunda, saydamlık konusunun ülkemizin gündemine 2000’li yıllara kadar oldukça soyut bir biçimde ele alındığı gözlemlenmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında kısa aralıklarla üst üste yaşanan krizler, saydamlığın gerekliliğini göstermiştir. Çünkü ekonomik krizler, saydamlığın olmamasından kaynaklanan birçok maliyete yol açmıştır. Bu sebep, sadece uluslararası finans kuruluşların değil ulusal dinamiklerin ve kamuoyunun da saydamlık konusundaki taleplerini az da olsa artmaya başlamasını sağlamıştır (Mali Saydamlık İzleme Raporu I: 2004, 23).

2.3.1. Türkiye’de Mali Saydamlık

Ülkemizde yaşanan ekonomik krizler sonrasında, saydamlığın ne olduğu, mevcut durumun saydamlık açısından eksiklerini ve saydamlığa ulaşmak için nelerin yapılması gerektiğine yönelik tartışmalar başlamıştır. Saydamlık konusunu, kavramsal bir çerçeve içine oturtmak açısından Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı” konulu konferans düzenlenmiştir. Konferansa sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı temsilcileri katılmıştır. Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında 1998 Şubatında yapılan sözleşme gereği oluşturulan devlet reformuna ilişkin on alanla ilgili araştırma

gruplarının yapmış oldukları çalışmalar, bu konferansta tartışılmıştır. İlgili araştırma grupları hakkında kısaca bilgi verirsek: hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin önemi nedeniyle bütçeyle ilgili alt proje grubu; devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu'nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje grubu; devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamı hedeflerini gerçekleştirmek için bir alt proje grubu; hizmet ölçümünde belediyeler için yapılabilecekler bağlamında bir alt proje grubu. Bu alt proje grupları alanlarında uzman ve akademisyenlerden oluşturulmuş; ve ilgili alanlarda elde edilen çalışmalar ile tartışmalar neticesinde oluşan belge ve tebliğlerden “Kamu Maliyesinde Saydamlık” başlıklı kitap TESEV tarafından yayımlanmıştır. Amaç Türkiye genelinde kamuoyunda bir tartışma ortamı sağlayarak hükümet, bürokrasi, akademik çevreler, iş çevreleri ve basına devlet reform çalışmalarının sonuçlarını sunmaktır. Saydamlığa ulaşma konusunda atılması gereken adımlar konusunda oldukça net bir görüş birliğinin varlığı ortaya çıkmıştır. Sorunların teşhisi konusunda öne çıkan noktalar şunlardır (Atiyas ve Sayın, 2000: 11-14):

- Mevcut raporlama sisteminin kapsamının son derece dar olması ve kamusal kaynak kullanan birçok faaliyetin raporlanmaması,
- Raporlamada uluslararası kabul görmüş muhasebe ilkelerine uyulmaması,
- Bütçe kanununun bağlayıcılığının son derece düşük olması ve bütçe birliğinin olmaması,
- Hedef-sonuç karşılaştırılmasının hemen hemen hiç yapılmaması,
- Bağımsız dış denetimin çok zayıf olması.

Atılması gereken adımlar konusunda ise en başta şunlar vurgulanmıştır:

- Konunun hem sivil toplum kuruluşları hem de medya tarafından sahiplenilmesi, talep ve takip edilmesi,
- Bir devlet bilançosu ve bunu destekleyici mali raporların yayınlanması,
- Mali raporların devletin tüm mali ve mali benzeri faaliyetleri kapsamaması,
- Uluslararası kabul görmüş standartlara uygun bir muhasebe sisteminin oluşturulması,
- Sayıştay'ın dış denetimini daha etkin yapabileceği bir şekilde yeniden yapılandırması,
- Bütçe çalışmalarının orta vadeli bir mali program çerçevesinde yapılması.

Dünyadaki genel eğilime paralel bir seyir izlenerek ülkemizde de yaşanan ekonomik krizler, saydamlaşma konusunda atılan adımları hızlandırmıştır. Ekonomik krizler sonrasında, ekonomik programın sonraki aşamalarında kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması daha bir önem taşıyor hale gelmiş ve atılması gereken adımlar (yukarıda anlatılan) 2000'li yıllarda bir bir uygulanmaya başlanılmıştır. Bu doğrultuda, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlemesi Hakkındaki Kanun (2002) çıkarılarak borç ve risk yönetiminin daha saydam hale gelmesi ve raporlama standartlarının geliştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Yine aynı doğrultuda çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (2002) ile kamu ihalelerinde uluslararası standartlara uygun şekilde rekabetin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (2003) ile bütçe sürecinde muhasebe, denetim ve mali raporlama konularında saydamlaşmayı sağlayacak adımlar atılmıştır (Mali Saydamlık İzleme Raporu I: 2004, 22). Kısacası art arda yaşanan ekonomik krizlerin bir daha yaşanmaması adına kamu mali yönetimimizde mali saydamlığın gerekliliği görülmüştür. Bu doğrultuda da mali saydamlık, kamu mali yönetim sistemimize girmiştir. 5018 sayılı Kanunun 7., 13. ve 17. maddelerinde yer alan mali saydamlıkla, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve saydamlığın sağlanması öngörülmüştür.

Kamu yönetimimizde saydamlık adına yapılan çalışmalar devam etmiştir. Şöyle ki; Türkiye'de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşları, kamuya ilişkin bilgi ve belgeleri saklama ve kamuoyu ile paylaşmama geleneğine sahip olmuştur. Ancak son yıllarda bu geleneği bozma yönünde olumlu adımların atıldığı görülmektedir. Bu adımlardan bazılarını şunlardır (Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu, 2007: 17-18):

- 5.3.1973 tarihli ve 584 karar sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğünde kanun tasarılarının tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesiyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulacağı, gerekçede tasarının tümü ve maddeler hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğunun ve neden kaldırılması veya eklenmesinin gerekli görüldüğünün açıkça gösterileceği hükme bağlanmaktadır.

- Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve olası yolsuzluk alanlarının belirlenmesi alanlarında kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve tecrübelerinden yararlanmayı amaçlayan 09.07.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerileri alınıp Bakanlar Kurulu tarafından 12.01.2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir.
- Vatandaşların yönetimin elindeki bilgi ve belgelere erişme hakkını güvence altına almayı amaçlayan 09.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu saydamlık adına önemli gelişmelerden biri olarak görülmektedir.
- Bakanlıkların kanun taslaklarını ve projelerini kendi İnternet sitelerinde yayımlamaları ve böylece ilgili kesimleri bilgilendirmeleri, ayrıca kabul edilen mevzuatın her gün Resmi Gazetede yayımlanması, TBMM görüşme tutanaklarının web sayfasında (www.tbmm.gov.tr) yayımlanması ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinin televizyonda naklen yayımlanması da saydamlığa ilişkin iyi örnekler olarak gösterilmektedir.
- 58’inci Hükümet Acil Eylem Planında (AEP) Kamu Yönetimi Reformu altında yer alan Yolsuzlukla Mücadele alt başlığı altındaki tedbirlerden birisi de siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesidir. Söz konusu tedbirin açıklamasında siyasi partilerle işbirliği içinde, geniş bir mutakabat sağlanarak siyasi partilerin finansman kaynak ve limitlerinin açık bir şekilde belirlenerek, bunlara uymayanlar için yaptırımların ağırlaştırılmasıdır.
- Adalet Bakanlığınca 2008 yılında hazırlanan ve devletin şeffaf olmasını amaçlayan Devlet Sırları Kanunu Tasarısı 24. dönem 3. yasama yılında (şuan itibariyle) TBMM Genel Kurulunda görüşülmektedir.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 25.05.2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulmuştur. Bu kurulun amacı kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamalarını sağlamaktır.

- 14/6/2012 Tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Yasası, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere çıkarılmıştır.

Ülkemizdeki kamu yönetimi alanında yaşanan tüm bu gelişmeler ve atılan adımları, direkt bir şekilde mali saydamlığımıza yönelik olarak görülmesi de mali saydamlığımızın gelişimine iyi yönde etkileyecek uygulamalar olarak görebiliriz.

2.3.2. Türkiye’de Bütçe Saydamlığı

Bütçe, hükümetlerin hedeflerini gerçekleştirmede kullandıkları anahtar politika dökümanıdır. Çünkü bütçe, devletin tüm gelir ve giderlerini kapsamaktadır. 5018 sayılı Kanunla birlikte mali saydamlığın gelişmesi için yapılan çalışmalar, bütçenin saydamlığını da artırıcı uygulamaları içermektedir. Bütçe saydamlığı, ilgili bütün mali bilgilerin tam, sistemli bir biçimde ve zamanında açıklanmasını öngörmektedir. Bütçe saydamlığını sağlama yönünde 5018 sayılı Kanun birçok yenilik getirmiştir.

5018 sayılı KMYKK’nın bütçe sürecindeki saydamlığı sağlama yönelik getirdiği reform niteliğindeki dönüşümleri aşağıda ele alındığı şekilde sıralayabiliriz:

- Kanun ile bütçe süreci öne çekilmekte, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile hükümetin bütçenin makro mali çerçevesi ile gelir ve harcama öncelikleri bütçe yılı ve izleyen yıl için bir beyan olarak ortaya konmaktadır. Bu program ve plan parlamento açısından hükümetin ekonomik ve mali denetiminde önemli politika ve plan belgeleri olmaktadır.
- Kanun ile birlikte bütçenin kapsamı genişletilmiştir. 5018 sayılı Kanun ilk yayınlandığında kapsamına tüm kamu idareleri girmiş olmakla beraber bazı kamu idarelerinin çalışabilmesi ya da etkin çalışabilmesi açısından engel teşkil edebileceği düşüncesiyle 5436 sayılı kanun değişikliği ile kanunun kapsamı dışına çıkarılmıştır. Yine KMYKK ile fon ve döner sermaye gibi bütçe dışı bazı

işlemlerin yeniden yapılandırılması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Kanun'un geçici 11. maddesi bu uygulamaya atıfta bulunmaktadır.

- Kanun ile birlikte bütçe üzerinde siyasi denetimin genişlemesi açısından parlamentoya sunulan belgelerin sayısında bir artış yaşanmıştır. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; Orta Vadeli Mali Planı da içeren bütçe gerekçesi, Yıllık ekonomik rapor, Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, Kamu borç yönetimi raporu, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi de eklenmiştir.
- Kanun ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının siyasi iradede değerlendirilebilmesine olanak sağlaması açısından performans esaslı bütçe sistemine geçilmiş ve kurumların performans programlarının bütçe görüşmeleri sırasında Plan Bütçe Komisyonu'nda tartışılmasına imkân verilmiştir.
- Kanun 21. maddesiyle merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılabileceği hükme bağlanarak parlamentonun bütçenin uygulanması aşamasındaki gözetim ve denetim yetkisinin genişletilmesi yönünde bir ilerleme kaydedilmiştir.
- Hesap verilebilirlik mekanizması güçlendirilmesi için Kanun 43. maddesiyle merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin mali işlemlerinin raporlandığı Kesin Hesap kanun tasarısının ve kamu hesaplarının uygunluğunun karara bağlanmasında TBMM'ye yardımcı olmak üzere, Sayıştay tarafından genel uygunluk bildirimleri hazırlanması ve parlamentoya sunulması düzenlenmiştir. Genel uygunluk bildirimleri genel faaliyet raporları, idare faaliyet raporları ve dış denetim raporları dikkate alınmak suretiyle hazırlanacaktır. Bu hüküm ile parlamentonun bütçe üzerindeki denetim yetkisinin, bütçe uygulandıktan sonra da devam etmesi sağlanmıştır (Yılmaz ve Tosun, 2010: 11).

2.3.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Bütçe Süreçleri ile Saydamlık

Dünyada devletlerin aşırı merkezi ve hantal yapısının düzeltilmesi ve yerel yönetimlerin görevlerine ve örgütlenmesine yönelik reformlar gündemi sıkça işgal etmiş ve böyle bir reform ihtiyacına ilişkin küresel çapta toplumsal bir görüş birliği oluşmuştur. Bu doğrultuda merkezi yönetimin bir kısım yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere aktarma ve aynı zamanda yerel yönetimleri güçlendirme genel eğilim haline gelmiştir. Ülkemizde de şu ana kadar iktidara gelen pek çok parti yerel yönetimlere ilişkin kanun tasarıları hazırlamış, her ne kadar bu tasarılar Meclis gündemine girmişse de çeşitli nedenlerle yasalaşarak yürürlüğe girememiştir. Kamu Yönetimi Reformu kapsamında 2004 yılında hazırlanan ancak yasalaşamayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı da bunlardan biridir. Bu tasarı merkezi yönetimin görevlerini tadadi olarak sayarken yerel yönetimleri genel yetkili kuruluşlar olarak kabul etmesi yönüyle ülkemizde yerelleşme adına atılacak bir adım olarak görülmüştü. Bu tasarı kanunlaşmamasına rağmen yine aynı reform çalışmaları kapsamında hazırlanan ve kanunlaşan Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları ile de yerel yönetimlerde saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerine yer vermeye çalışıldığı göze çarpmaktadır (Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu, 2007: 24). Örneğin hem Belediye hem de il özel idare mevzuatımıza yeni giren düzenlemeler neticesinde, yerel hizmetlere halkın katılımını sağlama adına ihtisas komisyonlarının oluşumunda uzman kişilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımının yolları açılmıştır. Stratejik plan hazırlanması sürecinde; varsa üniversiteler, meslek odaları, ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasına yer verilerek yerel katılıma ilişkin önemli yenilikler getirilmiştir. Merkezi yönetim alanında ülkemizde yaşanan gelişmeler, reform talepleri ve beraberindeki düzenlemeler doğrudan yerel birimleri de içine almıştır. Bu çabalar neticesinde yerel yönetimlerin bütçe süreçleri ve saydamlık konularında ilerlemeler kaydedilmiştir.

2.3.3.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Süreci ve Denetimi

Türkiye’de 1990 yılına kadar klasik bütçe sistemi uygulamalarına rağmen 1990 yılından sonra program bütçe uygulanmaya başlanmıştır. Program bütçe kodlamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmesi ve fonksiyonel ve kurumsal sınıflandırma yapılamaması, uluslararası karşılaştırmaların yapılamaması ve mali saydamlık ve şeffaf bir yapının oluşturulmaması gibi birçok nedenle yeni bir bütçe kodlamasına ihtiyaç duyulmuştur. (Aktaş, 2011: 97). Nitekim 2005 yılında mahalli idarelerde uygulaması öngörülen yeni bütçe kodlaması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Fakat “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin” 2005 yılı itibariyle yetiştirilemeyerek resmi gazetede 10.03.2006’da yayımlanarak yürürlüğe girmesinden dolayı mahalli idarelerin bütçeleri, 2006 yılından itibaren performans esaslı bütçelemeye göre hazırlanmaya başlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 205-206; Bilge, 2011: 293; Mutluer ve Öner, 2009: 146-148).

Yerel yönetimlerde bütçeleme süreci ilgili kuruluş kanunlarında ve bu kanunlara istinaden çıkarılan “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” nde düzenlenmiştir. Bu Yönetmeliğin çıkarılma amacı; il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması ve kesin hesabın çıkarılmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 1. maddesinde belirtildiği üzere mali yıl bütçesi, kurumların plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik, tutumluluk ilkeleri ile uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi; mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md. 5).

5108 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 12 inci maddesine göre; genel bütçeye dâhil idareler özel bütçeli idareler düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, sosyal güvenlik kurumlarında ve mahalli idarelerin tümünde analitik bütçe sistemi ve buna bağlı alanlarda tahakkuk esaslı muhasebe planının uygulanmasına geçilmesi benimsenmiştir

Analitik bütçe sistemini kısaca anlatırsak; bir bütçe kodlaması olarak adlandırılan analitik bütçe sınıflandırması, devletin yüklendiği görevleri yerine getirirken, devletin mali istatistiklerinin daha düzenli ve daha güvenilir, daha tutarlı, analize ve ölçmeye elverişli şekilde tutulması amacıyla hazırlanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004: 17). Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere mahalli idareler gider bütçelerini analitik bütçe sınıflandırmasını, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört tip sınıflandırma şeklinde yapmaktadırlar (Ayrıntılar için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md. 6, 7, 8, 9 ve 10'a bakınız.).

Kurumsal sınıflandırma bütçe sistemi içinde idari yapı esas alınarak yapılan bir sınıflandırma olup, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitine imkân vermektedir. Dört düzeyden oluşmakta olup her düzeyi iki haneli rakamla kodlanır. Buna göre Birinci düzey; kurumun il özel idaresi, belediye, bağlı idare veya birlik olduğunu, İkinci 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, Dördüncü düzey ise il özel idaresindeki yardımcı hizmet birimleri ile ilçe teşkilatını, üçüncü düzeyde kod verilen belediye ve bağlı idarelerin birimleri ile il dâhilindeki her bir kasaba belediyesi ve birliği göstermektedir.

Kamu harcamalarındaki fonksiyonel ayırım esas alınarak, devlet faaliyetlerini türünü belirlemek amacıyla ortaya konulmuş olan fonksiyonel sınıflandırma dört düzeyden oluşmaktadır. Birinci düzey, on gruba ayrılmış olan Devlet faaliyetlerinden (Devlet faaliyetleri; 01 Genel kamu hizmetleri, 03 Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, 05 Çevre koruma hizmetleri, 06 İskân ve toplum refahı hizmetleri, 08 Dinlenme, kültür ve din hizmetleri, 10 Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri gibi örnek verilebilir.) mahalli idarelerin gördükleri hizmetleri; İkinci düzey, bu hizmetlerin bölündüğü programları; üçüncü düzey nihai hizmetleri ihtiva etmektedir. Dördüncü düzey ise muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmış olup, projeler dördüncü düzeyde takip edilebilir.

Finansman tipi sınıflandırma, tek düzeyden oluşmakta olup kamu harcamalarının hangi kaynaklarla finanse edildiği göstermektedir. Finansman tipi kodlara örnek verirsek; 1 genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5 mahalli idareler, 7 dış proje kredileri, 8 bağış ve yardımlar gibi.

Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerinde yaratacağı etkilerin ölçülmesi amacıyla oluşturulmuş olup devlet faaliyetlerinin ekonomik ve mali anlamda çeşitlerini gösteren bir sınıflandırmadır. Ekonomik sınıflandırma, dört düzeyden oluşmakta olup, birinci düzey ekonomik kodlar; 01 personel giderleri, 03 mal ve hizmet alım giderleri, 04 faiz giderleri, 05 cari transferler, 06 sermaye giderleri, 07 sermaye transferleri, 09 yedek ödenekler gibi.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere mahalli idareler gelir bütçelerini analitik bütçe sınıflandırmasını, gelirlerin ekonomik sınıflandırma şeklinde yapmaktadırlar. Örneğin; 01 vergi gelirleri, 02 sosyal güvenlik gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, 06 sermaye gelirleri gibi. Finansmanın ekonomik sınıflandırmasında ise 1 iç borçlanma, 2 dış borçlanma ve 3 likidite amaçlı tutulan nakit, mevduat ve menkul kıymetlerdeki değişiklikler şeklinde sınıflandırılmaktadır.

2006 yılı itibarıyla performans esaslı bütçelemeye beraber analitik bütçe sınıflandırmasının yanında (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Belediyeler ve il özel idarelerinin ilgili Kanunları gereğince) çok yıllık bütçeleme sistemi uygulanmasına da geçilmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 5 inci maddesinde, Mali yıl bütçesi, stratejik plan ve performans programları dikkate alınarak izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir hükmü yer almaktadır. Orta vadeli harcama sistemi olarak da adlandırılabilen çok yıllık bütçeleme sistemi, daha önce yıllık olarak tahmin edilen gelirlerin ve yıllık olarak gösterilen gider rakamlarının birden fazla yıllar itibarıyla çok yıllık anlayışla değerlendirilmesi sonucunun ortaya konulmasını ifade eden bir bütçe sistemidir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 211). Artık mahalli idarelerimizde çok yıllık gelir ve harcama tahminleri ile çok yıllık bir mali planlama yapılmaktadır. Amaç orta vadeli harcama sisteminin uygulayarak kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamaktır.

2.3.3.1.1. İl Özel İdare Bütçesi ve Denetimi

İl özel idarelerinde 1996'ya kadar klasik bütçe uygulanmış, bu tarihten 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu çıkartılıncaya kadar, program bütçe sistemi kullanılmıştır. 5018 sayılı kanunla genel yönetimin tanımının gelişmesiyle mahalli idareler de genel yönetim kapsamı içerisine dâhil edilmiştir. 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı kanun ile genel yönetim kapsamındaki idarelerin analitik bütçe sistemine ve buna bağlı olarak da tahakkuk esaslı muhasebe planının uygulanmasına geçilmesi benimsenmiştir. 2005'te çıkartılan 5302 sayılı il özel idareleri kanunuyla, il özel idarelerinin bütçe hazırlama, onama, uygulama ve denetim esasları, 5018 sayılı kanundaki ilkelere uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Genel yönetim kapsamındaki idareler içerisindeki mahalli idarelerden biri sayılan il özel idaresinin bütçesi 5018 sayılı kanundaki ortak hükümlere göre düzenlenir. Buna karşılık 5018'de yazılı olmayan hallerde, 5302 sayılı il özel idareleri kanununda yazılı olan hükümler uygulanır.

İl özel idaresi bütçesi ilin stratejik plânına uygun olarak hazırlanır. Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzundan yararlanarak il özel idareleri için Stratejik planlamayı; ilin bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder şeklinde tanımlayabiliriz. İlin amaçlarının, hedeflerinin ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin stratejik planda belirlenmesi gerekir. Amaç il için uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı oluşturmaktır. İl bütçesinin, stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmesi beklenir. Stratejik plan, vali tarafından, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak beş yıllık kapsayacak şekilde hazırlanır. Ayrıca stratejik plânın, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması beklenir. Ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer (5302 sayılı Kanun, md. 31).

Vali ilgili olduğu yılbaşından önce yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için

gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir (T. C. Kalkınma Bakanlığı-Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, 19 Nisan 2013). Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (5302 sayılı Kanun, md. 31).

İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir (5302 sayılı Kanun, md. 44). Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. İl özel idarelerinin bütçelerinde çok yıllık bütçeleme anlayışı uygulanmaktadır. Aynı zamanda il özel idarelerinin bütçelerinde analitik bütçe sınıflandırılması kullanılmaktadır. İl özel idaresinin yürütme organı olan vali tarafından il özel idaresi bütçesi hazırlanır. Vali ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (5302 sayılı Kanun, md. 44).

İl özel idarelerinde bütçe hazırlama süreci 5018 ve 5302 sayılı Kanunların yanında ilave olarak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bu süreci düzenleyen “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Taslağı”na göre yapılmaktadır. Bu taslakta; “il özel idaresi bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır” şeklinde tanımlanmıştır. Bütçe süreci Haziran ayının sonuna kadar vali (üst yönetici) tarafından stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapması ile başlar. Harcama birimleri bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir. Gider tahminlerinde, stratejik plan, performans programı ve yatırım programlarındaki hedef ve ilkeler göz önünde bulundurulur. Ayrıca merkezi idarenin ekonomik verilerinden ve gelecek yıllara ilişkin öngörülerinden faydalanılır.

Mali hizmetler birimi, diğer birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir tahmininde, kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranları esas

alınır. Ayrıca kanunlarla vergi, resim ve harç oranlarında değişiklik yapılması, yapılan yatırımların faaliyete başlaması, herhangi bir nedenle gelirlerde artış öngörülmesi gibi hususlar ile merkezi idarenin ekonomik verileri ve ileriye yönelik öngörülmesi gelir tahminlerinde dikkate alınır. Vali tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, Eylül ayının ilk iş günü encüme havale edilir (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md. 24).

Encüme havale edilen bütçe tasarısı incelenip encümen görüşü ile birlikte en geç Eylül ayının son haftası içinde idarenin üst yönetici olan valiye verilir (Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md. 25). Valiye sunulan bütçe tasarısı, il özel idareleri, Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce meclise sunulur. İl genel meclisleri, Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale ederler.

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plan ve bütçe komisyonu; meclis, üyeleri arasından; en az üç, en fazla yedi üyeden oluşmak üzere her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulan ve kurulması zorunlu olan bir ihtisas komisyonudur. Plan ve bütçe komisyonu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkan bulunmadığı zamanlarda komisyona başkan vekili başkanlık eder. Komisyon üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır ve kararları mevcudun çoğunluğu ile alır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih edilir.

Plan ve bütçe komisyonu kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar (Muhasebe ve Bütçe Yönetmeliği, md. 28). İl genel meclisindeki bütçe tasarısı görüşmelerinde, meclis üyelerinin isimleri okumak suretiyle oy kullanırlar. Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi, plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dâhil olmak üzere, en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüş ve karara bağlar. İl genel meclisi, bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe tasarısını görüşürken bütçe denkliliğini bozacak nitelikte gider

artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Herhangi bir nedenle yeni yılın bütçesi 1 Ocak itibariyle onaylanmaz ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yılın bütçesi uygulanır (5302 sayılı Kanun, md. 49). Bütçe kararnamesi adıyla kabul edilen bütçe, herhangi bir birim tarafından onaylanmadan idarenin diğer meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer.

1 Ocak itibariyle bir önceki yılın bütçesinin kesin hesabı, mali hizmetler birimi tarafından hazırlanarak vali tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Mart ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, il genel meclisinin Mayıs ayı toplantısında en çok beş gün görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Kesin hesap, Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilmek zorundadır. Kesin hesabı oluşturan cetveller ise şunlardır; Bütçe Giderleri Kesin Hesap Cetveli, Bütçe Gelirleri Kesin Hesap Cetveli, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması Kesin Hesap Cetveli, Genel Mizan, Bilanço, Görev Yapan Muhasebe Yetkililerine Ait Liste, Gerek duyulan diğer belgelerdir.

İl Özel İdarelerinin denetimiyle ilgili hükümler ise 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunun dördüncü kısmında yer almaktadır. İl Özel İdareleri Kanununda hüküm bulunmayan durumlarda, iç ve dış denetimde 5018 sayılı Kanunda yazılı olan hükümler geçerlidir. İl özel idarelerinde iç ve dış denetimle, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî ve performans denetimi yapılır. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir (5302 sayılı Kanun, md. 44).

İç denetim, 5018 sayılı Kanun 63. maddeye göre iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetimin, 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, il özel idarelerinin 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. İl özel idarelerinin yıllık iç denetim programı il özel idaresinin üst yöneticisi olarak valinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve vali tarafından onaylanır.

Dış denetim ise, 5018 sayılı Kanun 68. maddeye göre Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, il özel 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. Dış denetimde Sayıştay, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate almaktadır. Sayıştay, il özel idaresinin hesaplarını ve bunlara ilişkin belgeleri esas alarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini yapar. Amaç kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesidir. Ayrıca dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. Denetimler sonucunda; Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak tüm idareler için dış denetim genel değerlendirme raporunu düzenler ve Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunar. 5018 sayılı Kanunun 41. maddesine göre TBMM'si bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici olarak vali veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla (İçişleri Bakanı) birlikte katılması zorunludur.

5302 sayılı Kanun öngördüğü bir diğer denetim aracı da il genel meclisi üyelerinin görev yaptığı denetim komisyonudur. İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında 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 il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İl özel idaresinin bir önceki yıl gelir

ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini bu komisyon tarafından yapılmaktadır (5302 sayılı Kanun, md. 17).

Üst yönetici olarak vali harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Faaliyet raporu bu açıdan yönetimin performansını denetimini sağlamada önemli bir araçtır. Çünkü stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, faaliyet raporunun açıklaması gerekmektedir. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

2.3.3.1.2. Belediye Bütçeleri ve Denetimi

Genel yönetim kapsamındaki idareler içerisindeki mahalli idarelerden biri sayılan belediyelerin bütçesi 5018 sayılı kanundaki ortak hükümlere göre düzenlenir. Buna karşılık 5018’de yazılı olmayan hallerde, 5393 sayılı Belediye Kanununda yazılı olan hükümler uygulanır. Büyükşehir belediyesinin bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda yazılı olmayan hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

Büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanmasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 25. maddesinde yer alan hükümler uygulanır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin bu maddede yer almayan hususlarda, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. 5216 sayılı Kanun genel itibarıyla Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçelerin nasıl bir araya getirileceğine ilişkin hükümlere yer verir. Büyükşehir Belediye meclisinin diğer belediye bütçelerine müdahale edebileceği hususları gösterir. Bundan dolayı Büyükşehir Belediyeleri, bütçelerini 5393 sayılı Belediye Kanununa göre hazırlar.

5393 sayılı kanununun 61. maddesine göre belediye bütçeleri belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanır, belediyenin malî

yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçeye ayrıntılı harcama programları ile finansman programları eklenir. Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (5393 sayılı Kanun, md. 41). Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır (5216 sayılı Kanun, md. 21).

Bütçeler performans programına, performans programı ise stratejik plana uygun olarak hazırlanır. Stratejik plan, performans programı ve bütçeler arasında bir uyum ve bütünlük vardır (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 15 Mayıs 2013). Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye başkanlarının görev ve sorumluluğundadır. Belediyenin üst yönetici olarak belediye başkanı, her yıl Haziran ayının sonuna kadar stratejik plân ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrı yapar.

Birimler bütçe fişini kullanarak gerekçeli bütçe yılı gider teklifleri ve izleyen iki yılın gider tahminleri ile ödenek cetveli ve ayrıntılı harcama programını mali hizmetler biriminin koordinasyonunda hazırlayarak hizmet gerekçesi ile birlikte Temmuz ayının sonuna kadar mali hizmetler birimine verir.

Mali hizmetler birimi, diğ er birimlerden gelen gider tekliflerini birleştirip, gelir bütçesini ve izleyen iki yılın gelir tahminlerini hazırlayarak, bütçe ilke ve hedefleri doğrultusunda kurumun bütçe tasarısını oluşturur. Birimlerden gelen ayrıntılı harcama programları da dikkate alınmak suretiyle kurumun ayrıntılı harcama programı ve finansman programı hazırlanarak bütçe tasarısına eklenir. Belediye başkanı tarafından gerekli inceleme ve düzeltme yapıldıktan sonra bütçe tasarısı, Ağustos ayının sonuna kadar encüme havale edilir. Eylül ayının birinci gününden önce encüme sunulan tasarı İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına da bildirir. Belediye bütçe tasarısı belediye encümeni tarafından da görüşülmesi suretiyle kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunulur. Belediye meclisi Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale ederler.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler ilgili komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır. Bu bağlamda büyükşehir belediyesi için 5216 sayılı Kanunun 15. maddesi ve diğ er belediyeler için 5393 sayılı Kanunun 24. Maddesi gereğince öncelikle belediye bütçesinin, plân ve bütçe komisyonunda incelemesi yapılır. Plân ve bütçe komisyonu belediyelerde kurulması zorunlu olan bir ihtisas komisyonudur. Belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç (büyükşehir belediyesinde en az beş), en çok beş (büyükşehir belediyesinde en çok dokuz) kişiden oluşan bir ihtisas komisyonları kurar. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Plan ve bütçe komisyonu kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar (Muhasebe ve Bütçe Yönetmeliği, md. 28). Belediye meclisindeki bütçe tasarısı görüşmelerinde, meclis üyelerinin isimleri okumak suretiyle oy kullanırlar. Meclisin bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi, plan ve bütçe komisyonu toplantı süresi de dâhil olmak üzere, en çok yirmi gündür. Meclis bu süre içinde bütçeyi görüş ve karara bağlar.

Belediye meclisi, bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğunda sayılmaktadır (5216 sayılı Kanun, md. 7). Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan Büyükşehir Belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Ancak, meclis bütçe tasarısını görüşürken bütçe denkliliğini bozacak nitelikte gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Herhangi bir nedenle yeni yılın bütçesi 1 Ocak itibariyle onaylanmaz ise yeni bütçenin kesinleşmesine kadar geçen yılın bütçesi uygulanır (5393 sayılı Kanun, md. 66). Bütçe kararnamesi adıyla kabul edilen bütçe, herhangi bir birim tarafından onaylanmadan idarenin diğer meclis kararları gibi kesinleşir ve kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

1 Ocak itibariyle bir önceki yılın bütçesinin kesin hesabı, mali hizmetler birimi tarafından hazırlanarak belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra gelen Nisan ayı içinde encüme sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında en çok beş gün görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Kesin hesap, Haziran ayının sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilmek zorundadır.

5216 sayılı Belediye Kanununun dördüncü kısmında belediyelerin denetimi anlatılmaktadır. Büyükşehir belediye kanunda denetimle ilgili hükümleri içermemesinden dolayı da belediye kanunundaki hükümler geçerlidir. Belediyelerindeki denetimin amacı, faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek; 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır (5393 sayılı Kanun, md. 54).

Belediyelerde (büyükşehir belediyesi de dâhil olmak üzere) iç ve dış denetim yapılır; bu denetim ise iş ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi ile mali ve

performans denetimlerini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı kanuna göre yapılmaktadır, iç denetimin sertifikalı iç denetçiler tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılması esastır. 5018 sayılı kanunun 68. maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlanması şeklinde düzenlenmiştir.

Belediye Kanunu'nun 55. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin belediyeler üzerindeki mali anlamda denetim yetkisi yoktur. Ancak belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Ancak mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğraması belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıkması durumunda ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakan'ın onayı üzerine İçişleri Bakanı'nın yetkili denetim elemanları aracılığıyla ilgili belediyenin tüm mali yönetim ve kontrol sistemini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisi bulunmaktadır. Bu istisnai durum sonrasında hazırlanacak raporun bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneğinin de belediye başkanına gönderilmesi gerekmektedir (5018 sayılı Kanun, md. 77). Aynı istisnai durum belediyeler açıkça belirtilmemekle birlikte, kamu idareleri ve ilgili bakan kavramları kullanılarak Maliye Bakanlığı'na da verilmiştir (5018 sayılı Kanun, md. 75).

5393 sayılı Kanun öngördüğü bir diğer denetim aracı da belediye meclisi üyelerinin görev yaptığı denetim komisyonudur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında 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 belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimini bu komisyon tarafından yapılmaktadır (5393 sayılı Kanun, md. 25).

2.3.3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı

Türkiye’de yerel yönetim faaliyetlerinin ve mali hesaplarının yeteri kadar saydam olmadığı ve yerel yönetimlerin vatandaşlara hesap vermelerini sağlayan mekanizmaların yetersiz olduğu geçmişte birçok çalışmada ifade edilmiştir (Demirbaş, 2010: 293). Çünkü Türkiye’de saydamlık uygulamasına ilişkin belirgin bir politika mevcut değildir. Saydamlık konusundaki girişimler, bazı yöneticilerin iyi niyetleriyle ortaya çıkan, ancak sistemli ve sürekli olmayan çabalar olarak kalmaktadır. Bazı yerel yönetim birimlerin internet sayfaları ziyaret edildiğinde, mali durumlarına ve faaliyetlerine ilişkin oldukça kapsamlı raporlara rastlamak mümkündür. Ancak bunlar, sürekli ve düzenli aralıklarla güncellenen veriler değildir (Yılmaz vd., 2012: 312).

Ülkemizde yerel yönetim yapılanmasının varlığı kadar bu yapının etkin ve verimli çalışmadığı, çağın yönetsel değerlerinden uzak kaldığına ilişkin olarak tartışmalar sürekli olarak yapılmıştır. Bu çerçevede Osmanlı döneminde yerel yönetimlere ilişkin zaman zaman ortaya konulan değişim girişimleri özellikle Cumhuriyet sonrasında artarak devam etmiş, dönemler itibarıyla yerel yönetim işleyişine kısmi düzeylerde aktarılan Mehtap Projesi, İç Düzen Raporu, Kaya Projesi, Mahalli İdare Reform Tasarıları vb. ile yerel yönetimlere ilişkin değişiklik önerileri getirilmiştir (Kentleşme Şûrası, 2009: 29).

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen ve idarenin yeniden yapılanması konusu üzerinde duran Kamu Yönetimi Araştırmasından (1991) bir tespit şu ifadeler yer almıştır (KAYA Raporu, 1991: 86):

Özellikle 1970’lerden sonra yerel yönetim kurumunun gündemine girmiş olan yönetsel saydamlık konusunun, hemşerinin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliklere sahip olmadığı görülmektedir. Oysa yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşerilerin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekir.

Yapılan tespitler doğrultusunda, IMF ile Dünya Bankasına verilen taahhütlerin ve Avrupa Birliğine giriş sürecinin de etkisiyle, öncelikli olarak merkezi idare ve sonrasında yerel yönetim düzeyinde saydamlığı artırıcı bazı yasaların çıkarılması sağlanmıştır. Özellikle saydamlık kavramı, kamu mali yönetim

sistemimize 5018 sayılı Kanun ile girmiştir (Demirbaş, 2010: 294). 5018 sayılı KMYKK, 2000 yılı sonrası dönemde mali alanda gerçekleştirilen reformlar açısından atılan en önemli adımlardan biridir. Bu kanunun kapsamında yerel yönetimler de yer almaktadır. Dolayısıyla kanunda yer alan saydamlık, hesap verilebilirlik ile iç ve dış denetim kavramları merkezi yönetim kadar yerel yönetimler için de geçerlidir. Kanun tanımladığı uluslararası standartlara göre yerel yönetimlerin bütçelerini hazırlamaları gerekmektedir. Bu da yerel yönetimlerin yöneticilerin performansını ölçmek adına gerekli bilgilerin sağlanması açısından önemli bir adımdır. Çünkü Kanunun yürürlüğe konulmasındaki esas amaçlardan biri hesap verilebilirlik mekanizmasının ve saydamlığın etkin işlemlerini sağlamaktır. Dolayısıyla bütçe hakkının da daha etkin bir şekilde yürütülmesi yönünde yenilikler getirilmiştir (Yılmaz ve Tosun, 2010: 11).

Bütçe açısından reform niteliğindeki değişimleri içeren 5018 sayılı Kanunun, yerel düzeyde uygulanabilirliğini sağlamak için yerel yönetimlere yönelik kanunlar oluşturulmuştur. İl özel idareleri ve belediyeler için çıkartılan kanunlar (5302, 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar), yerel yönetimlerde saydam, hesap verebilen, etkin, katılımcı ve halkın beklentilerine cevap verebilen bir yönetim yapısı oluşturulmayı hedeflemektedir. Bu kanunlara göre, yerel yönetim birimlerinin meclis toplantıları açıktır. Olağan toplantı yeri dışında yapılacak olan meclis toplantılarına ilişkin olarak toplantının yeri ve zamanı halkına duyurulması gerekmektedir. İlgili meclisler tarafından alınan ve kesinleşen kararların özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması esastır. Yerel yönetim birimlerinin faaliyet raporu kamuoyuna açıklanmaktadır. Meclis gündemleri ile meclis ihtisas komisyonlarının raporları çeşitli yöntemlerle halka duyurulması bu kanunlarla getirilen başka bir zorunluluktur. Stratejik plan hazırlanması sürecine üniversitelerin ve yerel sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanabilir.

Seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için düzenlenen kent konseyi modeli ile yerel demokrasinin ve katılımın kurumsallaştırılması, tabana yayılmasına yönelik açılım getirilmektedir. Hemşeri odaklı belediye yönetiminin kurumsallaşması açısından kanunda öne çıkan düzenleme Kent Konseyi'dir (Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu, 2009: 46). Kent konseyi kent yaşamında: kent vizyonunun ve

hemşerilik 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 çalışmakla görevlendirilmiştir. Bu konuda belediyeler; sivil toplum kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşacak olan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla görevlidirler. Zira kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilecektir (5393 sayılı Kanun, md. 76).

Kanunlarla gelen zorunluklar yanında, isteğe bağlı olumlu çabalar olarak değerlendirebileceğimiz yerel düzeydeki uygulamalar da mevcuttur. Yerel yönetim birimlerinde yerel kamuoyunu mali ve mali olmayan faaliyetler hakkında bilgilendirme konusunda web sayfaları oluşturulmuştur. Teknolojik gelişmeler ve internet sayesinde, yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri hakkında, yerel kamuoyunu bilgilendirme ve paylaşma kültürü geliştirilmeye çalışılmaktadır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003) ile yerel yönetim birimlerini veri hazırlama ve bunları ilgili çevrelerle paylaşma kültürünün oluşması, yerel yönetim birimlerini saydamlık konusunda zorlamaktadır (Yılmaz vd., 2012: 313-314).

3. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BÜYÜKŞEHİR İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Çalışmanın bu bölümde öncelikle bütçe saydamlığıyla ilgili ampirik literatür verilecektir. Sonrasında ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek adına Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçeleri üzerine yapılan anket çalışmasına ait araştırma planına, uygulamanın sınırlılıklarına ve çalışmanın yöntemine değinilecektir. Son olarak da Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Bütçelerinin saydamlığını ölçmeye yönelik ampirik uygulamaya ait elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yapılacaktır.

3.1. SAYDAMLIKLA İLGİLİ AMPİRİK LİTERATÜR

Saydamlıkla ilgili ulaşılan çalışmalar incelendiğinde literatürün ulusal seviyedeki mali ve bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik olduğu gözlemlenmiştir. Saydamlıkla ilgili olan bu çalışmalarda, IMF tarafından oluşturulan mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğündeki saydamlık standartları ile OECD tarafından oluşturulan bütçe saydamlığını sağlamada kullanılması gerekli olan mali tablolar ana kaynak olmuştur. Genellikle, araştırmacıların bütçe saydamlığını ölçmek için yaptıkları çalışmalarında bu iki kuruluşun oluşturduğu standartlar kullanılmıştır (Bastida ve Benito, 2007,; Jamuzek, 2006; Alt ve Lassen, 2006 vb.). Fakat bu çalışmalar hep ulusal düzeyde merkezi hükümetin verilerine ve yayımladığı mali tablolara bakılarak yapılmıştır. Yerel düzeydeki vatandaşa en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlerin mali saydamlık ile bütçe saydamlığının ölçümüyle ilgili çalışmaların çok az olduğu gözlemlenmiştir (Beales ve Thompson, 2010; Alegre vd., 2011; Bronic vd, 2010, 2012 vb.). Bu kısımda, ilk olarak mali saydamlık ve bütçe

saydamlığıyla ilgili ampirik literatür, sonrasında da yerel yönetimlerde bütçe saydamlığıyla ilgili ampirik literatür anlatılacaktır.

3.1.1. Mali Saydamlık ve Bütçe Saydamlığıyla İlgili Ampirik Literatür

Mali saydamlık ile ilgili olan ampirik literatür ilk olarak Alesina, Hausmann, Hommes ve Stein'in (1996) çalışmaları ile başlamıştır. Bu yazarlar 20 Latin Amerika ülkesi ve Karayipler'in 1980-1992 dönemine ait verileriyle mali saydamlık ile kamu açıkları arasındaki ilişkiyi regresyon analizi ile incelemişlerdir. Bütçe kurumlarının mali saydamlığını gösterebilmek için kapsamlı bir endeks geliştirmişler. Analizleri sonucunda ise mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif yönlü ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki elde etmişlerdir. Çalışmalarından elde ettikleri sonuca göre mali saydamlık arttıkça, kamu açıkları azalmaktadır (Maraş, 2011: 190).

Alt, Lassen ve Skilling (2001), ABD'deki mali kurumların saydamlığının, kamu ölçeği (kamu gelir ve giderlerinin toplamı) ve vali popülaritesi üzerindeki etkisini incelediler. ABD eyaletlerinin 1986-1995 dönemine ait detaylı bütçe bilgilerinden yola çıkarak mali saydamlık endeksi oluşturmuşlardır. Yaptıkları analize göre, diğer faktörler sabitken mali saydamlığın hem kamu ölçeğini hem de vali popülaritesini artırdığı sonucunu elde etmişlerdir. Bu sonuca göre bütçe kurumlarının daha saydam olması halinde, seçmenlerin eyalet valilerinin çaba ve faaliyetleri ile ilgili olarak daha fazla bilgi talep etmeleri beklenmektedir. Böylelikle valilerin daha dürüst davranmaları gerekecektir. Kısacası; daha saydam mali kurumlar, seçmenlerin politikacılara olan güvenlerini artırarak, kamu ölçeğini artırmaktadır.

Alt, Lassen ve Rose (2005), ABD'deki politik ve ekonomik faktörlerin mali saydamlık endeksi üzerindeki etkilerini incelemek üzere 48 ABD eyaleti için 1972-2002 dönemine ait bütçe saydamlığının yıllık panel verisini oluşturmuşlar. Politik rekabet mali saydamlık seviyesini artırırken, politik kutuplaşma mali saydamlık seviyesini düşürmektedir. İstatistiksel olarak düşük seviyede olmakla beraber analizden elde edilen diğer anlamlı bir sonuç ise bütçe açığı ya da bütçe fazlasının mali saydamlık ile pozitif ilişkili olduğudur.

Alt ve Lassen (2006), 19 OECD ülkesi için mali saydamlık endeksi ile borç düzeyi ve kamu açıkları arasındaki ilişkiyi incelemişler. Mali saydamlık ile borç seviyesinin azaltılması arasında pozitif yönlü ilişki vardır. Rekabetçi politik sistemler daha saydam bütçe süreçlerine sahiptirler. Analizlerin diğer bir önemli sonucu ise, mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif yönlü bir ilişki bulunmasıdır.

Jamuzek (2006), 27 ülkenin mali saydamlık verileriyle gelişmiş ekonomilerde mali saydamlığın artırılması ekonomik ve mali performansı olumlu yönde etkileyebilirken; geçiş ekonomilerinde aynı durum söz konusu olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca ülkelerin borç miktarı ile mali saydamlık seviyeleri arasında zayıf bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Dülger'in (2007), çalışmasında Türkiye'deki bütçe saydamlığının algılama düzeyinin belirlenmesinde maliye örgütlerinde IBP'a tarafından geliştirilen açık bütçe anketi uygulaması yapılmış ve sonuçları değerlendirilmiştir. İki farklı ilde ve aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde bütçe saydamlığının olmadığı gözlemlenmiş ve bunun temel nedeninin, uygulamaların denetimi aşamasında saydamlığın olmaması olduğunu tespit etmiştir. 5018 sayılı KMYKK'nın uygulanması mali anlamda bir reform niteliği taşısa da, uygulamada sorunların ortadan kalkmasının zaman alacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Bastida ve Benito (2007), OECD üyesi ülkeler ve üye olmayan 30 ülke mali saydamlık ve ekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Analizlerinde elde ettikleri sonuçlara göre mali saydamlık; ekonomik gelişmişlik ile pozitif; yolsuzluk seviyesi ile negatif ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki mevcuttur.

Maraş (2011), tarafından Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de mali saydamlık ile ilgili bir uygulama yapılmıştır. Bu uygulamada 2002-2008 dönemi ve 28 ülke için panel veri analizi yapılmıştır. Çalışmanın en önemli ampirik bulgusu, mali saydamlık ile kişi başına GSYİH arasında pozitif yönlü ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki bulunmasıdır.

IBP (Uluslararası Bütçe Ortaklığı), ülkelerdeki saydamlık düzeyini tespit edebilmek amacıyla Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index-OBI) araştırması yapmış ve bu endekse göre ülkelerin saydamlık derecesini hesaplamıştır. Açık Bütçe Anketi, araştırma kapsamındaki ülkelerin merkezi hükümetlerinin sekiz temel bütçe dokümanını halk ile paylaşıp paylaşmadığını; aynı zamanda, bu dokümanlardaki

bilginin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirmiştir. IBP'nin yaptığı bu analiz, bu alanda yapılan ilk bağımsız, mukayeseli bütçe saydamlığı ve hesap verilebilirlik çalışmasıdır. IBP'nin, 2006 yılında 59 ülke üzerinde yaptığı bu çalışma, 2008 yılında 85 ülkede, 2010 yılında 94 ülkede, 2012 yılında ise 100 ülke üzerinde yapılmıştır. Bütçe görünürlüğü en yüksek ülkeler sıralaması bu analiz sonucunda 2012 yılı itibariyle; 93 puanla Yeni Zelanda, 90 puanla Güney Afrika, 88 puanla İngiltere, 84 puanla İsveç, 83 puanla Norveç'tir.

3.1.2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığıyla İlgili Ampirik Literatür

Literatürde yerel bütçelerin saydamlığını ölçme amacıyla yapılan çalışmaların geçen birkaç yıl içinde yapıldığı gözlemlenmiştir. Mali/bütçe saydamlığının ölçülebilmesinin zor olması ve mevcut verinin kısıtlı olması nedeniyle ampirik çalışma sayısının oldukça az olduğu gözlemlenmiştir.

IBP, yerel yönetimlerin artan önemi nedeniyle, belirlediği pilot 10 ülkenin yerel düzeydeki bütçe saydamlığını ölçme çalışması başlatmıştır. İlk kez 2010 yılından yapılan çalışma 2012 yılında da yeniden yapılmıştır. Arjantin, Brezilya, Bolivya, Hırvatistan, Ekvador, Hindistan, Endonezya, Mali, Moğolistan ve Peru bu çalışmaya dâhil edilmiştir. Farklı büyüklükte, yapıda ve modelde ülkeler özellikle seçilmiştir. IBP, Açık Bütçe Anketinden yararlanarak sorular oluşturulmuştur. Amaç yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını sağlamak için metodoloji oluşturmaktır. IBP, bu ülkelerdeki çalışmaları sivil toplum kuruluşları ve akademik birimlerin katkılarıyla yapmıştır.

Pilot ülkelerden biri olan Hırvatistan'daki 33 şehrini kapsayan çalışmada yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olmadığı gözlemlenmiştir. Bütçe dökümanları, sayıca yetersiz, yeterli bilgiyi sağlayacak düzeyde değil ve zamanında yayımlanmadığı görülmüştür. 2010 yılında bu çalışmadaki bütçe bilgilerini elde etme düzeyi % 57 iken 2012 yılındaki çalışmada % 65'e çıkmakla beraber, benzer problemlerin devam ettiği sonucuna ulaşmışlardır (Bronic vd, 2010,2012).

Kroth (2012), on farklı ülkenin yerel yönetimlerinin bütçe saydamlığı sonuçlarını çalışmasında analiz etmiştir. Öncelikle yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının önemine vurgu yapmıştır. Bu alanla ilgili çalışmaların az ve yetersiz olması nedeniyle IBP'nin merkezi yönetimin bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik bir anketi kullanıldığını ifade etmiştir. Kroth, IBP'nin yaptığı projelerden yerel yönetimlerin dört ortak probleme sahip olduklarını tespit etmiştir: Bütçe ilgili bilgilere kamuoyunun ulaşılabilirliğinde sorunlar var. Bütçenin içerdiği bilgileri halkın anlayabileceği şekilde değildir. Yasal mevzuatın uygulanmasında yerel yönetimler arasında birliktelik yoktur. Verilerin toplanmasında sorunlar vardır.

Beales and Thompson (2010) tarafından yapılan çalışmada, Amerika'nın Virjinya eyaletine bağlı 134 yerel yönetim biriminin web sayfalarının halk için yeterli bilgiye sahip olup olmadıkları araştırılmıştır. Yayınladıkları bilgiler için 100 üzerinden puanlama yapılan 134 yerel yönetim birimi karşılaştırılmıştır. Bütçe dökümanların doğru bilgilerle zamanında ve halkın anlayabileceği bir şekilde yayınlanıp yayımlanmadığına göre yapılan değerlendirmede eyaletteki yerel yönetimlerin online mali saydamlığı genel itibariyle sıkıntılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. En yüksek puanı alan yerel yönetim biriminin puanı 80 iken, 20 birimin puanı 50'den fazladır. Yerel yönetim birimlerinden 22'si 0 puan alırken, 13 birimin 20 puandan az puan almıştır. Diğer yerel yönetim birimlerinin ise değerlendirme yapılabilecek bütçe ve mali bilgileri içeren bir web sayfaları olmadığı gözlemlenmiştir.

Guillamón vd. (2011), 2008 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü- İspanya (Transparency International Spain) tarafından İspanya'nın en büyük 100 belediyesinde yapılan saydamlık ölçümlerini kullanarak analiz yapmışlardır. Bu analizlere göre vergi oranı yüksek olan şehirlerde saydamlık oranı daha yüksektir. Sol partilerin saydamlığı sağlamadaki başarısı sağ partilere oranla daha fazladır. Mali saydamlığı sağlamada nüfus yoğunluğu pozitif yönde etki etmektedir.

Alegre vd. (2011) tarafından yapılan çalışma, İspanya'nın Galiçya Bölgesindeki 33 İspanya şehrinin bütçe saydamlığını ölçmeye yöneliktir. Yazarlar, bu alanda yaptıkları çalışmalar ile IMF'nin ve OECD'nin saydamlık standartlarını bir araya getirerek yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı indeksi oluşturmuşlardır. 33 şehri, bütçe saydamlık skorlarına göre sıralamışlardır. Bu sıralamayla da politik

faktörlerin (yerel seçimlere katılım yüzdesi vb.), mali faktörlerin (mali denge, belediye harcamaları vb.) ve sosyo-ekonomik faktörlerin (nüfus yoğunluğu, işsizlik oranı vb.) ilişkisini analiz etmişlerdir. Bütçe saydamlığı arttıkça yerel seçimlere siyasi katılım yüzdesi artmaktadır. İşsizlik oranının yüksek olduğu şehirlerde bütçe saydamlığı düşüktür. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu şehirlerde bütçe saydamlık düzeyi yüksektir.

Genel itibariyle çalışmaların sonuçları değerlendirildiğinde araştırmacılar, bütçe dökümanlarının sayıca yetersiz, yeterli bilgiyi sağlayacak düzeyde olmadığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca bütçe dökümanlarının da zamanında yayımlanmadığı görülmüştür.

Yabancı literatürde yerel yönetimlerin bütçe saydamlığına yönelik olarak yapılan çalışmalar her geçen gün artmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimlerin bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik yapılan herhangi bir çalışma henüz mevcut değildir.

3.2. ARAŞTIRMA PLANI

Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını ölçmeyi hedefleyen bu çalışmada, saydamlık ölçütlerini sağlayacak verileri elde edebilmek amacıyla bir örneklem oluşturularak anket çalışması yapılmıştır. Sonrasında, elde edilen veriler çeşitli analiz yöntemleriyle incelenmektedir. Aşağıda, yapılan anket çalışmasının amaç ve kapsamına, araştırmanın yöntemine ve ilerleyen bölümde de analiz sonuçlarına yer verilmektedir.

3.2.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Araştırmalarının Önemi

Küreselleşmenin bir getirisi olan “yerelleşme” olgusu gündeme gelmiş ve de yerel yönetimler daha önemli kuruluşlar haline gelmiştir. Bu çerçevede, hizmeti vatandaşa en yakın birimin götürmesi anlayışı (sübsidiyarite) yerel hizmetleri öne

çıkarmıştır. Fakat yerel yönetimlerin verilerine ulaşmada sıkıntılar yaşanması yeterli düzeyde çalışma yapılmasının önündeki en büyük engeldir. Özellikle de yerel yönetimlerin bütçeleri yerel hizmetlerin sunumundaki en önemli dökümandır. Bu belge, yerel idarenin topladığı vergilerle yerel hizmetlerin sunumundaki başarısını ya da başarısızlığını göstermektedir. Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi idare kadar yerel idarelerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Yerel idarelerin bütçe rakamlarının merkezi idareye kıyasla daha küçük olabilir. Bu durum vatandaşlar için ödedikleri verginin hesabını sorulmaması anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığının araştırılması gerekmektedir.

3.2.2. Araştırmanın Amacı ve Kısıtları

Çalışmanın temel problemi, yerel yönetimlerin bütçelerinin saydam olup olmadığının bilinmemesidir. Ampirik uygulamayla gerçekleştirilmek istenen amaç ise genel anlamda yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığını değerlendirmektir. Özel anlamda ise Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını ölçmeyi sağlamaktır. Böylelikle yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığı incelenebilmekte ve çeşitli öngörülerle bütçe saydamlığının önündeki engelleri en aza indirgenebilmesi açısından çeşitli çözüm önerileri değerlendirilebilmektedir. Araştırmanın kapsamını, Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin Plan ve Bütçe Komisyon üyeleri oluşturmaktadır.

Araştırma kısıtlarımız ise araştırmanın örneklemini oluşturan komisyon üyelerinin tamamına ulaşılmıştır. Fakat örnekleme dâhil olan büyükşehirlerin komisyon üyelerinin bir kısmı çalışmayı siyasi gördükleri gerekçesiyle katılmak istememişlerdir. Araştırma kapsamındaki büyükşehirlerin tamamının saydamlık düzey sonuçları elde edilemediği için büyükşehirlerin bütçe saydamlık sıralaması yapılamamıştır. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi dışındaki diğer belediyeler araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Plan bütçe komisyon üyelerine ulaşmada

kolaylık olması açısından büyükşehirler araştırma kapsamındadır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde kolayda örnekleme yöntemi kullanıldığı için genellenebilirliği düşüktür. Daha sonraki dönemde çalışmanın bu kısıtları giderilerek geliştirilmesi de planlanmaktadır.

3.2.3. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın evrenini, Türkiye'deki yerel yönetimlerin plan ve bütçe komisyon üyeleri, araştırmanın örneklemini ise 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyeleri (220 meclis üyesi) oluşturmaktadır. Tablo 2'de her bir büyükşehirin plan ve bütçe komisyon üyelerin (gözlem birimleri) sayısı verilerek araştırmanın örnekleme birimi toplu olarak gösterilmektedir.

Tablo 2. 2013 Yılı Büyükşehirlerdeki Plan ve Bütçe Komisyonu Üyelerinin Sayıları

ŞEHİRLER	İL ÖZEL İDARESİ	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
1. Samsun	7	5
2. Kayseri	7	5
3. Eskişehir	5	5
4. Ankara	7	9
5. İzmir	7	9
6. Adana	7	9
7. Antalya	7	7
8. İstanbul	7	9
9. Mersin	7	7
10. Diyarbakır	7	5
11. Bursa	7	9
12. Konya	7	5
13. Gaziantep	7	5
14. Erzurum	7	5
15. Sakarya	7	7
16. Kocaeli	7	9
TOPLAM	110 Üye	110 Üye

Kaynak: İlgili idarelerle görüşmeler sonucunda tarafımızca düzenlenmiştir.

Plan ve bütçe komisyonu hem belediyelerde hem de il özel idarelerinde kurulması zorunlu olan bir ihtisas komisyonudur. Belediyelerin plan ve bütçe komisyonu; belediye meclis üyeleri arasından seçilecek en az üç (büyükşehir belediyesinde en az beş), en çok beş (büyükşehir belediyesinde en çok dokuz) kişiden oluşan bir ihtisas komisyonudur. İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyonu ise meclis üyeleri arasından seçilecek en az üç, en fazla yedi üyeden oluşan bir ihtisas komisyonudur. Bu iki yerel yönetim birimin plan ve bütçe komisyonları, her dönem başı toplantısında (yerel seçimlerin yapıldığı tarih dönem başı olarak kabul edilerek yılda bir kez), her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

Anketin uygulanma aşamasında plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin seçilmesinin önemli unsurlarından bazıları; bütçenin oluşum sürecinde halkı temsil eden iktidar ve muhalefet partisi meclis üyelerini biraya getiren bir ihtisas komisyonu olması; bütçe mecliste tasarı aşamasındayken, iktidar ile muhalefet meclis üyeleri ilk kez bu komisyonunda karşı karşıya gelirler. Bu komisyon kendisine havale edilen bütçe tasarısını beş iş gününden fazla olmamak üzere meclisin belirleyeceği süre içinde inceleyerek görüşünü içeren bir rapor düzenler ve meclise sunar. Bu bakımdan yerel yönetimlerin bütçelerinin oluşumu sürecinde plan ve bütçe komisyonu önemli bir komisyondur. Çünkü bütçenin oluşumunda söz sahibidir.

Anketin uygulama kapsamına giren plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerine ulaşmada çeşitli yollar kullanıldı: İdarelerin web sayfalarında komisyon üyelerinin isimleri yazılı ve güncelse meclis üyelerinin isimleri yazılarak ilgili idarelerin plan bütçe komisyonuna ulaştırmak üzere anketler kargoya verilerek yollandı. Bilgi Edinme Yasası gereği ilgili idarelerin web sayfasındaki bilgi edinme formu doldurularak komisyondaki meclis üyelerinin isimleri soruldu. Bilgi edinme formuna cevap veren idarelerin yanında, geri dönüş yapmayan idarelere telefonla aranarak komisyondaki meclis üyelerinin isimleri istendi. Cevap vermek istemeyen idareler de oldu ve bu idarelere Bilgi Edinme Yasasının gereğini yerine getirmeleri rica edildi. Plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin isimlerinin tamamına ulaşıldı. 16 Büyükşehir Belediyesi (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum, Diyarbakır ve Sakarya Büyükşehir Belediyesi) ve aynı illerin 16 İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyonu

meclis üyelerine ulaştırılmak üzere ilgili idarelerin adreslerine anketler kargo ile yollandı. Komisyon üyeleri devamlı bir şekilde idarede çalışan kimseler olmadığı için anketleri kabul etmek istemeyen idareler oldu. Anketlerin üyelere ulaşmasını sağlamak için ilgili idareler arandı. Siyasi amaçla bu çalışmanın yapıldığı kaygısı taşıdıkları için komisyon üyelerinin bir kısmı anketi doldurmak istemediler. İlgili idarelere ikinci kez anket yollanmıştır. Daha sonra ilgili idarelerin web sayfalarındaki bilgi edinme formu doldurularak anketlerin akıbeti sorulmuştur. Sosyal paylaşım sitelerinden ulaşılan bazı komisyon üyelerine anket maille de yollanmıştır. Anket uygulaması ise Nisan 2013 ile Temmuz 2013 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

3.2.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma mevcut durumu betimlemeye yönelik bir çalışmadır. Veri toplama yöntemi olarak da anket yolu seçilmiştir. Ampirik çalışmada yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek için (Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını değerlendirebilmek amacıyla) 19 sorudan oluşan bir anket formu kullanılmıştır. Büyükşehir Belediyesi plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerine yönelik hazırlanan anket formu Ek-1.1.'de yer almaktadır. İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerine yönelik hazırlanan anket formu ise Ek-1.2.'de yer almaktadır. Sorular aynı olmakla beraber değerlendirmeyi Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi olarak ayıracağımız için iki ayrı formatta anketler hazırlanmıştır.

Çalışmada kullanılan anket formunun hazırlanmasında literatürde yer alan gerek teorik gerekse ampirik uygulamaları içeren çalışmalar incelenerek oluşturulmuştur. Anket formu üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin kişisel durumlarına ilişkin bilgileri elde etmeye yönelik sorular (cinsiyet, yaş ve eğitim seviyesi) ile iktidar meclis üyesi (mi) yoksa muhalefet meclis üyesi (mi) olup olmadıklarını belirlemeye yönelik sorulardan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümde ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek için Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan bütçe saydamlığı ölçeği kullanılmıştır. Bu ölçeğin orijinali İngilizce olup Türkçeye çevrilmiş 15 sorudan oluşmaktadır.

Ülkemizdeki yerel yönetim birimler için yürürlükte olan kanunlar da dikkate alınarak İngilizce aslı ile birebir uyumlandırılan Türkçe ölçek, çeviri-yeniden çeviri yöntemiyle oluşturulmuştur. Ankette yer alan 1. sorudan 16. soruya kadar olan ifadeler, Alegre vd.'nin (2011) oluşturduğu bütçe saydamlığı ölçümüne yönelik ölçekten alınmıştır. Anketin üçüncü bölümünü oluşturan 16., 17., 18. ve 19. sorular ise bütçe sürecinde yasal mevzuatımızda yer alan ifadelerin uygulanabilirliğini ölçmek üzere tarafımızca hazırlanmıştır. İkinci ve üçüncü bölümde yer alan sorular, beşli likert tipi ölçeğe göre hazırlanmış ve katılımcılardan görüşlerini kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, kısmen katılıyorum, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum olmak üzere sırasıyla 5'ten 1'e kadar puanlamaları istenmiştir.

Öncelikle kapsamlı bir çalışma olacağı tasarlandığı için pilot uygulama Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve Eskişehir İl Özel İdaresi plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin üzerinde yapılmıştır. Anlaşılmayan ya da yanlış anlamaya sebep olabilecek sorular tekrardan revize edilmiştir. Araştırmaya dâhil edilen Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi'nin plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin tamamına (220) anket yollanmıştır. Anket formları ilgili kuruluşların adreslerine, plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin kendilerine teslim edilmek üzere kargoyla yollanmıştır. Çalışmayla ilgili bilgi yazısı oluşturulmuş ve bu bilgi yazısının üzerine meclis üyelerinin isimleri yazılmıştır. Tarafımıza ulaşan anketlerin doldurulmayan veya hatalı dolmuş yapıları çıkartılarak 85'i araştırmaya dâhil edilmiştir. Analiz sonuçları da 85 meclis üyesinin vermiş oldukları veriler üzerinden değerlendirilmiştir. Ankete katılım yüzdesi ise % 38,63'dür.

3.2.5. Verilerin Analizinde Kullanılan Yöntemler

Analiz aşamasında öncelikle verilerin betimlenmesi amacıyla, anket sorularına ilişkin frekans dağılımları oluşturulmuş, sonrasında da anket sorularının ortalaması alınarak ortalamaya katkıları dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. İdareler arasındaki farkın olup olmadığının ölçülmesi için de t-testi yapılmıştır.

3.2.6. Verilerin Güvenilirliği

Anketin sorularının güvenilirliğini ölçmek için güvenilirlik analizi yapılır. Analiz sonrasında Alpha değeri 0 ile 1 arası değer alır ve kabul edilebilir bir değerin en az 0,7 olması arzu edilir (Altunışık vd., 2010: 124). Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan ve anketin ilk 15 ifadesinin yer aldığı ölçeğin sorularının içsel tutarlığına baktığımızda Cronbach's Alpha (α) değeri 0,908'dir. Ölçeğe eklediğimiz sorularla (16., 17., 18. ve 19. sorular) beraber oluşturduğumuz ölçeğin Cronbach α değeri 0,794'dir. Tüm anket sorularının güvenilirliğini ölçen Cronbach α değeri (0.93) olması anketin ifadelerin verilen cevapların veri setinin açıklanabilmesinde % 93 anlamlı olduğunu söyleyebiliriz.

3.3. ANKETE KATILAN KOMİSYON ÜYELERİNİN DEMOGRAFİK DAĞILIMLARI

Aşağıda anket uygulamasına katılan 85 (32 üye il özel idare, 53 üye büyükşehir belediyesi meclis plan bütçe komisyon üyesi) kişinin yaş, cinsiyet ve eğitim seviyesi gibi demografik bazı değişkenlere göre dağılımları görülmektedir.

3.3.1. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Yaşa Göre Dağılımları

Tablo 3'te ankete katılan meclis üyelerinin yaşa göre dağılımları yer almaktadır. Tablodan da anlaşıldığı gibi ankete katılan üyeler, 40-49 ve 50-59 yaş aralığında yoğunlaşmakla birlikte, ankete katılanların % 64'lük kısmı elli yaş üzerindedir. Katılımcıların % 30'u 40-49 yaş aralığındadır. 40 yaşın altındaki meclis üyelerinin genel itibarıyla sayıca az olması bu çalışmada, genç nüfusun temsil edilmesinde % 5,9'lük kısmın dâhil olmasına neden olmuştur. 6 üye de yaşını belirtmemiştir.

Tablo 3. Komisyon Üyelerinin Yaş Dağılımları

Yaş	Sıklık	%
25-30	0	0,00
31-39	5	5,90
40-49	26	30,68
50-59	32	37,60
60 ve üstü	16	18,80
Beyan Etmeyen	6	7,10
Toplam	85	100

3.3.2. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Cinsiyete Göre Dağılımı

Tablo 4’de komisyon üyelerinin cinsiyete göre dağılımları görülmektedir. Katılımcıların % 85,9’u erkek üyelerden oluşurken, % 10,6’si kadın üyelerden oluşmaktadır. 3 üye cinsiyetini belirtmemiştir. Kadınların yerel meclislerdeki temsil oranının düşük olması sebebiyle komisyondaki kadınların oranını da düşük çıkarmaktadır.

Tablo 4. Komisyon Üyelerinin Cinsiyet Dağılımı

Cinsiyet	Sıklık	%
Erkek	73	85,9
Kadın	9	10,6
Beyan Etmeyen	3	3,5
Toplam	85	100

3.3.3. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

Tablo 5’de meclis üyelerinin eğitim durumlarına göre dağılımları yer almaktadır. Üyelerin % 30,6’sı lise, % 55,3’ü üniversite mezunudur. Genel itibariyle eğitim seviyesinin üniversite düzeyinde olduğu görülmektedir. Lise mezunu komisyon üyelerinin çok olması da dikkat çekicidir.

Tablo 5. Komisyon Üyelerinin Eğitim Durumu Dağılımları

Eğitim Düzeyi	Sıklık	%
İlköğretim	2	2,40
Lise	26	30,60
Üniversite	47	55,30
Yüksekokul	9	10,60
Beyan Etmeyen	1	1,20
Toplam	85	100

3.3.4. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Meclisteki Siyasal Konumlarına Göre (İktidar Üyesi-Muhalefet Üyesi) Dağılımı

Tablo 6’da komisyon üyelerinin meclisteki siyasal konumlarına göre dağılımları yer almaktadır. Ankete katılan meclis üyelerinin siyasal tercihleri itibariyle % 65,9’u iktidar partisi üyesi iken % 31,8’i muhalefet partisi üyesidir. Komisyonun oluşumunda her dönem başı toplantısında, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Bu fark bizim anketimizin örneklemini olan 220 meclis üyesinin iktidara ve muhalefete göre ayrımı yapıldığında bu şekilde çıkmaması gerekmektedir. Ankete katılımda iktidar partisi üyelerin daha fazla katılıma yöneldikleri görülmesi bu sonucun nedeni olabilir.

Tablo 6. Komisyon Üyelerinin Meclisteki Dağılımları

Siyasal Tercih	Sıklık	%
İktidar Partisi Üyesi	56	65,90
Muhalefet Partisi Üyesi	27	31,80
Beyan Etmeyen	2	2,40
Toplam	85	100

3.4. YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Bu kısımda Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 İl Özel İdare Bütçelerinin saydamlığını ölçmeye yönelik ampirik uygulamaya ait elde edilen bulgular ve bu bulguların değerlendirilmesi yapılacaktır.

3.4.1. Araştırma Bulguları

Araştırma iki kısımdan oluşmaktadır. İlk 15 sorunun yer aldığı ifadeler Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan bir ölçektir. Alegre vd.'i ölçeğin oluşturulmasında "IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları"nda birtakım değişiklikler yapmışlardır. Mali saydamlığı ölçmeye yönelik olan bu standartlar, bütçe saydamlığını ölçmede kullanılmak üzere revize etmiştir. Bunu yaparken "OECD Tarafından Belirlenen Bütçe Saydamlığı Standartları" ile "IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları" bir araya getirilmiştir. "IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartlarından-Rollerin ve Sorumlulukları Açık Olması" başlığı altında yer alan standartlar ölçek dışında tutulmuştur. Çünkü bu başlık altında yer alan yükümlülükler, yerel yönetimlerin kontrol edemeyeceği, merkezi yönetimin tasarrufunda olan sorumluluklardır (İkinci bölümde ayrıntılı olarak bu yükümlülükler anlatılmıştır.). IMF'nin sıraladığı diğer üç başlık altındaki mali saydamlık standartları, yerel yönetimlerce kontrol edilebilecek olan yükümlükler olduğu için ölçeğe dâhil edilmiştir. Her bir başlık için ifadeler oluşturulmuştur:

Bütçe Sürecinin Açık Olması: 1., 2., 3., 4. ve 5. sorular,

Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması: 6., 7., 8., 9., 10. ve 11. sorular,

Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması: 12., 13., 14. ve 15. sorular.

Anketin ikinci kısmı (16., 17., 18. ve 19. sorular) 5018 sayılı KMYKK'nun yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğini değerlendirmek ve bütçe saydamlığına

katkısını görmek amacıyla oluşturulmuştur. İfadelere katılanlar ile katılmayanların yüzdesine bakılarak yapılan analizlerde iktidar muhalefet ayrımı yapılmadan samimi bir şekilde cevap verildiği gözlemlenmiştir

3.4.1.1. Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Sorular

Ankette yer alan (1., 2., 3., 4. ve 5. sorular) yerel yönetimlerde bütçe sürecinin saydamlığını sorgulayan ifadelerdir. Bu beş ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması yüksektir. Bütçenin oluşturulması sürecinde izlenen yöntemlerin ve uygulamaların saydamlık düzeyi yüksektir. Bu ifadelerin ayrıntısına aşağıda değinilecektir.

Tablo 7. Bir No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	5	5,90
Katılıyorum	40	47,10
Kesinlikle Katılıyorum	36	42,40
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 90'ı, *idaremizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur*, ifadesine katılırken, % 10'u katılmamaktadır (Tablo 7). Bu oran, üyelerin mecliste onaylayarak uygulamaya geçirmesini sağladıkları bütçeyi sahiplendiklerini ve bütçe verilerine inandıklarını göstermektedirler.

Tablo 8. İki No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	0	0,00
Kısmen Katılıyorum	12	14,10
Katılıyorum	39	45,90
Kesinlikle Katılıyorum	32	37,60
Cevap Vermeyen	2	2,40
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 83,5'i, *muhalefet partilerinin meclis üyelerine, idaremizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur; bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır*, ifadesine katılmaktadırlar (Tablo 8). Bu yüksek katılım oranı, meclisin ilgili yasal mevzuatın gereği olarak oluşturulan bütçe takvim sürecine hassasiyet göstermeleri açısından son derece olumludur.

Tablo 9. Üç No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	6	7,10
Kısmen Katılıyorum	24	28,20
Katılıyorum	25	29,40
Kesinlikle Katılıyorum	28	32,90
Cevap Vermeyen	2	2,40
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 62,3'ü, *mali yıl içerisinde, idaremizin bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler, meclise tam zamanında sunulur*, ifadesine katılırken, bu katılım oranı ikinci soruya kıyasla daha azdır (Tablo 9). Bütçenin hazırlanma aşamasına daha hassas davranılırken, bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik verilerin meclise sunumuyla ilgili sorunların olduğunu göstermektedir.

Tablo 10. Dört No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,40
Katılmıyorum	7	8,20
Kısmen Katılıyorum	10	11,80
Katılıyorum	42	49,40
Kesinlikle Katılıyorum	22	25,90
Cevap Vermeyen	2	2,40
Toplam	85	100

İdaremizin bütçesinin kesin hesapları, idaremizin yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır, ifadesine % 22,4 katılmama oranına karşın % 75,2'e yakın da katılımın olması ve katılanlarla katılmayanların yüzdesinde iktidar muhalefet ayrımı yapılmadan samimi bir şekilde cevap verildiği gözlemlenmiştir (Tablo 10).

Tablo 11. Beş No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	5	5,90
Kısmen Katılıyorum	12	14,10
Katılıyorum	23	27,10
Kesinlikle Katılıyorum	44	51,80
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 78,8'inin, idaremizin Bütçe Tasarısı, Mecliste tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır, ifadesine katılıyor olması iktidar ile muhalefetin bütçeyi onaylarken bütçenin mecliste tartışılmasına önem verdiklerinin göstergesi olabilir (Tablo 11).

3.4.1.2. Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Sorular

Ankette yer alan (6., 7., 8., 9., 10. ve 11. sorular) yerel yönetimlerin bütçe bilgilerinin kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerdir. Bu altı ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması, bütçe sürecinin açıklığına katılım ortalamasına kıyasla daha azdır. Bu ifadelerin ayrıntısına aşağıda değinilecektir.

Tablo 12. Altı No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	6	7,10
Kısmen Katılıyorum	8	9,40
Katılıyorum	36	42,40
Kesinlikle Katılıyorum	33	38,80
Cevap Vermeyen	1	1,20
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 81,1'i, *idaremizin mali hesapları, tamamen idarenin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (Amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri içerir).*, ifadesine katılırken, % 17,7'si bu ifadeye katılmamaktadır (Tablo 12). Diğer ifadelerle kıyaslandığında katılım oranının yüksek olması, komisyon üyeleri yerel yönetimlerin mali varlıklarına ilişkin doğru bilgilerin idarelerin mali hesaplarında yer aldığını düşündüklerini göstermektedir.

Tablo 13. Yedi No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	14	16,50
Katılıyorum	35	41,20
Kesinlikle Katılıyorum	31	36,50
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 77,6'sı, *idaremizin mali hesapları, idarenin ödenmesi gereken borçları ve yükümlülükleri tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir*, bu ifadeye katılırken, % 22,4'ü katılmamaktadır (Tablo 13). Bu ifadeye “Kısmen katılıyorum” cevabının artması, komisyon üyelerinin idarenin borç ve yükümlülüklerine ilişkin bilgilerin tutulmasına ve doğruluğuna, mal varlıklarının muhasebeleştirilmesi kadar önem vermedikleri sonucuna götürebilir.

Tablo 14. Sekiz No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	6	7,10
Kısmen Katılıyorum	26	30,60
Katılıyorum	37	43,50
Kesinlikle Katılıyorum	14	16,50
Cevap Vermeyen	1	1,20
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 60'ı, *idarenizin gider bütçesi hazırlanırken harcama planları etkinlik analizleriyle (fayda-maliyet analizi, yöneylem araştırması vb.) beraber sunulur*, ifadesini katıldıklarını beyan ederken, % 40'ı katılmamıştır (Tablo 14). Diğer ifadelerle bu ifadeyi kıyaslandığımızda ortalaması oldukça düşüktür. Bütçe sürecinin en önemli kısımlarından biri olan gider bütçesinin hazırlanmasında kullanılması gerekli olan analiz tekniklerine gereken önemin verilmediği düşünülebilir.

Tablo 15. Dokuz No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	8	9,40
Katılmıyorum	20	23,50
Kısmen Katılıyorum	41	48,20
Katılıyorum	10	11,80
Kesinlikle Katılıyorum	6	7,10
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 18,9'u, *idaremizin bütçesi hazırlarken vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmektedir*, ifadesine katılırken % 81,8'i katılmamaktadır (Tablo 15). Genel ortalama içerisinde bu ifadeye katılım oranının en düşük seviyede (2,83) olması, bütçeye vatandaş katılımında bir takım problemler yaşandığını göstermektedir (Soruların ortalama değerlerini görmek için Ek-2.1.'e bakabilirsiniz.).

Tablo 16. On No'lu İfadeye Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	5	5,90
Kısmen Katılıyorum	24	28,20
Katılıyorum	32	37,60
Kesinlikle Katılıyorum	24	28,20
Toplam	85	100

Komisyon % 65,8'i, *idaremizin bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşıp istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanır hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara yazılı olarak sunulur*, ifadesini katılırken meclis üyelerinin % 34,2'si bu ifadeye katılmamaktadırlar (Tablo 16).

Tablo 17. Onbir No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,90
Katılmıyorum	5	5,90
Kısmen Katılıyorum	41	48,20
Katılıyorum	20	23,50
Kesinlikle Katılıyorum	13	15,30
Cevap Vermeyen	1	1,20
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 40'ı, *idaremizin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır*, ifadesine katılırken üyelerinin % 60'ı katılmamaktadırlar (Tablo 17). Üyelerin % 60'na yakınının katılmadığı düşük bir katılım seviyesinin olduğu bir ifadedir. Diğer ifadelere göre

katılım derecesi ortalamasının (3,36) da düşük çıkması yerel yönetimlerin personel istihdam politikalarında problemlerin yaşandığının bir göstergesidir.

3.4.1.3. Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Sorular

Ankette yer alan (12., 13., 14. ve 15. sorular) yerel yönetimlerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerdir. Bu dört ifadeye meclis üyelerinin katılım düzeyi 13. ifadede düşüktür. Bu ifadelerin ayrıntısına aşağıda değinilecektir.

Tablo 18. Oniki No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	2	2,40
Kısmen Katılıyorum	19	22,40
Katılıyorum	12	14,10
Kesinlikle Katılıyorum	51	60,00
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 74,1'i, *idarenizin, ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur*, ifadesine katılırken üyelerinin % 25,9'u katılmamaktadırlar (Tablo 18). Genel ortalaması (4,29) diğer ifadelere oranla yüksek çıkması yerel yönetimlerde ihale süreçlerinin saydamlık için yeterli seviyede olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo 19. Onüç No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	16	18,80
Katılmıyorum	12	14,10
Kısmen Katılıyorum	13	15,30
Katılıyorum	20	23,50
Kesinlikle Katılıyorum	24	28,20
Toplam	85	100

Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibeler), merkezi yönetim, diğer İdarelerin haklarını göz ardı etmeden eşit koşullarla bütçemize katkıda bulunur, bu ifadeye üyelerin % 51,7'si katılırken %48,3'lik bir kısım bu ifadeye katılmamaktadır (Tablo 19). Diğer sorulara kıyaslandığında katılmama oranının yüksek olması merkezi yönetimin yerel idarelere kaynak tahsisinde bir takım sorunların varolduğunu göstermektedir.

Tablo 20. Ondört No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	2	2,40
Kısmen Katılıyorum	11	12,90
Katılıyorum	45	52,90
Kesinlikle Katılıyorum	21	24,70
Cevap Vermeyen	6	7,10
Toplam	85	100

İdaremizin Bütçe harcamalarının en az %70'i ön denetime tabi tutulmaktadır, ifadesine üyelerin % 77,6'sı katılmaktadır (Tablo 20). Yerel yönetimlerde harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında genel itibariyle harcama öncesi kontrolün yapıldığının göstergesi olabilir.

Tablo 21. Onbeş No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	1	1,20
Kısmen Katılıyorum	11	12,90
Katılıyorum	43	50,60
Kesinlikle Katılıyorum	30	35,30
Toplam	85	100

Sayıştay'a sunulan; idaremizin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştay'ın idarenin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir, ifadesine komisyon üyelerinin %

85,9'u katılmaktadır (Tablo 21). Yüksek bir katılım olması Sayıştay denetimine tabi belge ve raporlara, yerel yönetimlerin önem verdiklerinin göstergesidir.

3.4.1.4. 5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği İlişkin Sorular

Ankette yer alan (16., 17., 18. ve 19. sorular) yerel yönetimlerin bütçelerinde 5018 sayılı KMYKK'nun yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğini sorgulayan ifadelerdir. Bu dört ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması, 16. ifade hariç yüksektir. Bu ifadelerin ayrıntısına aşağıda değinilecektir.

Tablo 22. Onaltı No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	8	9,40
Katılmıyorum	17	20,00
Kısmen Katılıyorum	15	17,60
Katılıyorum	19	22,40
Kesinlikle Katılıyorum	26	30,60
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 53'ü, *Kanunda belirtildiği üzere komisyonunuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyonuz toplantılara çağrılır ve görüşleri alınır*, bu ifadeye katılırken, meclis üyelerinin % 47'si katılmamaktadır (Tablo 22). Genel ortalaması diğer ifadelerle kıyaslandığında daha düşük bir katılım düzeyi (3,44) olan bir ifadedir.

Tablo 23. Onyeddi No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	22	25,90
Katılıyorum	23	27,10
Kesinlikle Katılıyorum	33	38,80
Cevap Vermeyen	3	3,50
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 65,9'u, *idare bütçemiz, idaremizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır*, ifadesine katılırken, üyelerinin % 30,6'sı idare stratejik planıyla bütçelerini uyumsuz görmektedir (Tablo 23).

Tablo 24. Onsekiz No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	15	17,60
Katılıyorum	43	50,60
Kesinlikle Katılıyorum	22	25,90
Cevap Vermeyen	1	1,20
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 76,5'i, *Performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır*, ifadesine katılırken, meclis üyelerinin % 22,3'ü performans programlarının gerçek bilgilere içermediğine inanmaktadır (Tablo 24).

Tablo 25. Ondokuz No'lu Soruya Katılım Derecesi

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,20
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	20	23,50
Katılıyorum	38	44,70
Kesinlikle Katılıyorum	22	25,90
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin % 70,6'sı, *faaliyet raporları, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini, meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de içerecek şekilde düzenlenir*, üyelerinin % 29,4'ü katılmamaktadır (Tablo 25).

3.4.2. Araştırma Bulgularının Yorumlanması

Araştırma sonuçları bizim oluşturduğumuz dört ana başlık altında yorumlanacaktır.

3.4.2.1. Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması

Ankette yer alan 1., 2., 3., 4. ve 5. sorularla yerel yönetimlerde bütçe sürecinin saydamlığını sorgulanmıştır. Bu beş ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması yüksektir. Bütçenin oluşturulması sürecinde izlenen yöntemlerin ve uygulamaların saydamlık düzeyi yüksektir.

Ankete verilen cevaplar içerisinde muhalefet partisi üyelerinin oranı % 31,8 olmasına karşın Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin çok büyük bir kısmı bütçe tahminlerinin gerçekçi ve doğru olduğuna inanmaları bütçe sürecine ve verilerine yönelik bir güvenlerinin olduğunun en önemli kanıtıdır. Bulgular çerçevesinde idarelerin bütçe süreçlerinde izlenen bütçe takvimine bağlı kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. Periyodik verilerin yayımlanmasında ve bütçe verilerinin muhalefetle paylaşımında problem yaşanmamaktadır. Fakat idarelerde mali yıl içerisinde verilerin paylaşımında bazı aksaklıkların yaşandığının düşünüldüğü görülmüştür. Meclis üyelerini ve komisyon üyelerine yıl içerisinde ödenek kullanımı gelir tahsilatları hakkında düzenli bilgiler verilmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, yönetim bilgi sistemleri aracılığıyla aylık/3 aylık verilerin üretilip paylaşılması bütçe sürecinin şeffaflaşmasına katkı sağlayabilecektir. Burada verilerin elde edilmesinde kullanılacak yönetim bilgi sistemlerinin yerel yönetimlerce üretilmesi ve kullanılması önem arz etmektedir. Meclis üyelerinin önemli bir kısmının kesin hesap tasarılarından idarenin başarı veya başarısızlığını gösterdiğini ifade etmesi, bütçe verilerine güvendiklerini ve doğruluğuna inandıklarının bir başka kanıtıdır. Meclis üyelerinin, bütçe rakamlarına güvendiklerini göstermektedir. İdare bütçesinin kesin hesaplarına, idarelerin gelir ve gider kalemlerinin yazılması sağlanarak bütçe fazlası ya da açığı göstermesi sağlanmaktadır. Bütçe tasarısının meclislerde tüm detaylarıyla tartışılması imkânın olması, bütçe sürecine açıklık adına önemli bir

göstergedir. Ki olması gereken durum il özel idarelerimiz ve büyükşehirlerimizde gerçekleşmektedir.

Gerek bütçe öncesi süreçte, gerekse bütçe hesapları kapatıldıktan sonraki aşamada veriler zamanında yayınlanması ve bu verilerin doğruluğuna olan inancın yüksekliği, ülkemizde yerel yönetimlerde bütçe sürecinin açık ve şeffaf olduğunu göstermektedir. Süreç içerisindeki verilerin paylaşımındaki etkinlik daha da artırıldığında ilgili yerel yönetimlerde bütçe sürecinin şeffaflığı da önemli bir aşama kaydedecektir.

3.4.2.2. Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması

Ankette yer alan 6., 7., 8., 9., 10. ve 11. sorularla yerel yönetimlerin bütçe bilgilerinin kamuoyuna açıklığını sorgulanmıştır. Bu altı ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması, bütçe sürecinin açıklığına katılım ortalamasına kıyasla daha azdır.

Komisyon üyeleri, kamuoyu ile paylaşılan mal varlığı ile borç ve yükümlülüklerine ilişkin mali hesapların doğruluğuna ilişkin yüksek bir güven duymakta ve üretilen verilerin kapsamının yeterli olduğunu düşünmektedir. Mal varlıklarına ilişkin hesapların kapsamı ve doğruluğu, ödemesi gereken borç ve yükümlülükler nazaran daha yüksek bir kabul görmektedir. Borçlanma konusu, yerel yönetimlerin temel tartışma konularından birisidir. Siyasi tartışmaların çok yaşandığı bu alana ilişkin kararsızlığın artması normal bir sonuçtur. Borçlanma ve diğer yükümlükleri daha kolay izlemelerini sağlayacak tedbirlerin alınması faydalı bir uygulama olacaktır. Bu sayede kamuoyunda bu alana ilişkin daha sağlıklı verilere elde edilebilecektir.

Bütçe sürecinin başlangıç prosedürü iyi işlerken bütçenin oluşma aşamasında etkinlik analizlerinin gerektirdiği fayda-maliyet analizi, yöneylem araştırması gibi tekniklerin kullanılmadığı sonucu elde edilmiştir. Harcama planlarında etkinlik analizlerine yeteri kadar yer verilmemesi, yerel yönetim birimlerinin ulaşmak istedikleri hedeflere yönelik öngörülerde bulunmadan ve alternatifleri değerlendirmeden varsayımlarda bulunarak gider bütçelerini hazırladıklarının

göstergesi olabilir. Bu durum uzun yıllar boyunca klasik bütçenin uygulanması ile performans esaslı bütçenin gerektirdiği tekniklerin etkin bir şekilde kullanılmadığının ve bu durumun sürdüğünün bir göstergesidir. Gider bütçesinin hazırlanmasında bütçe önerimiz: modern bütçe analiz tekniklerinin kullanılması; verilerin doğruluğunu ve güvenilirliğini arttıracaktır. Böylece kıt olan kamu kaynaklarının etkin tahsisinin önü açılacak ve idareciler karar süreçlerinde daha isabetli tercihlerde bulunabileceklerdir.

Elde edilen bulgulara göre idarelerin bütçelerinin oluşumunda vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmemektedir. Bu durum siyasi otoritenin vatandaşın bütçeye dâhil edilmesinde isteksiz olduğunun bir göstergesi olabilir. Vatandaşın bütçe hakkını temsili demokrasiyle kullanması, finansmanını kendisinin sağladığı bütçe üzerindeki söz hakkını tamamen ortadan kaldırmamalıdır. Demokrasi anlayışındaki hızlı değişime uygun olarak daha katılımcı bütçe anlayışının uygulanması gerekmektedir. Kent konseyleri bu anlayışı hizmet etmek adına yerel yönetimler için oldukça önemli bir oluşumdur. İdarecilerin mecliste alınan kararlar kadar bu konseylerde alınan kararları dikkate alması gerekmektedir.

Yerel idareler vatandaşın bütçe sürecine katılımına oranla bütçe verilerinin vatandaşla paylaşımına daha isteklidirler. Katılım ortalaması (3,88) diğer ifadelerle göre nispeten yüksek çıkması teknolojik gelişmelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin web sayfalarını etkin kullanma eğiliminde olduklarının bir göstergesi olabilir. Yerel yönetimlerin teknolojiyi kullanmaları günümüz için bir zorunluluktur. Bütçe bilgilerinin ve bunla ilgili dökümanların, bütçe hakkı kapsamında, vatandaşlara sunulması idarelerin temel görevlerinden birisidir. Bilgi paylaşımı sadece web siteleri ile sınırlı kalmamalı, mobil uygulamalar, mail yoluyla bilgilendirme gibi yöntemlerin kullanılması hem şeffaflığı arttıracak hem de vatandaşların idarelere olan güvenini yükseltecektir. Soruya verilen cevaplarda kısmen katılanların yüksek bir oranda olması dikkat çekicidir. Bunun sebebinin ikinci kısmı ile ilgili olduğu düşünülmektedir. “Bütçe bilgileri vatandaşlara yazılı olarak verilir.” komisyon üyelerinin bu tip başvurulara cevap veren birim olmaması, gereken başka birimlerce cevaplanması, bu sorudaki kararsızlığı arttırmış olabilir.

Hizmetlerin ülke düzeyinde daha etkili ve daha verimli sağlanabilmesi amacıyla hizmeti vatandaşa en yakın olan birimler olarak yerel yönetimler

görülmektedir. Yerindenlik (sübsidiyarite) anlayışı ve “yerelleşme” olgusu, yerel yönetimleri daha önemli kuruluşlar haline getirirken, buna paralel olarak da yerel yönetimlerin sorumluluklarını arttırmaktadır. Artan sorumlulukların yerine getirilmesinde yerel idarelerin personel istihdamını gerektirir. İdarelerin personel istihdamıyla ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açık olması gerekir. Çalışmadan, idarelerin bu gerekliliği yerine getirmedikleri sonucu elde etmişlerdir. Yerel idarelerin bütçe gider kalemi içerisinde gelirlerin % 30’u geçmeyeceği ilgili kanunlarında yer alırken personel istihdamıyla ilgili idarenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak personel istihdamı yapılır denilmektedir. Personel sayısının belirlenmesinde net ifadeler olmadığı için personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerin standartları açık değildir. Yerel yönetimler, partizancılığın en fazla yaşandığı kamu hizmet birimidir. Merkeze idare bu alana yönelik çeşitli düzenlemeler yaparak, özellikle personel istihdamı konusunda çeşitli standartlar getirmeye çalışmaktadır. Fakat ideolojik kaygılar çerçevesinde, yerel idareler bu standartları sürekli esnetmekte personel tercihlerini kendi ideolojilerine mensup kişilere yönelik kullanmaya çalışmaktadırlar. Komisyon üyeleri verdikleri cevaplar ile konuya objektif yaklaşmışlardır. Personel istihdamında standartlara bağlı kalınmadığı ve bu süreçlerin kamuoyuna açık olmadığını net bir biçimde ortaya koymuşlardır. Personel istihdam süreçlerinin şeffaflığına yönelik, merkezi idarenin yeni düzenlemeler yapması gerekliliği ortadadır. Sadece bu düzenlemeler ile yetinilmemeli sürecin denetiminde etkinliği artıracak oto kontrol mekanizmalarının kurulması ve yaptırımların ağırlaştırılması gibi uygulamalarda fayda sağlayacaktır. Yerel hizmetlerdeki iş tanımlarının yapılması ve bu işler için gerekli asgari niteliklerin belirlenmesi de bir çözüm yolu olacaktır. Ayrıca mahalli idare iş ilanları için online bir portal oluşturulması ve tüm ilanların buraya girilmesi sağlanarak, kamuoyunun takibine sunulması da sağlanabilir. Kamu personel rejiminde yerel yönetimlere yönelik yukarıda ifade edilen öneriler çerçevesinde değişikliklere gidilmesi, süreçlerin kamuoyuna açılmasını ve böylece kamu kaynaklarının optimal kullanımının gerçekleştirilmesine çalışılmalıdır.

3.4.2.3. Bütçenin Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Soruların Yorumlanması

Ankette yer alan 12., 13., 14. ve 15. sorularla yerel yönetimlerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığını sorgulanmıştır. Bu dört ifadeye meclis üyelerinin katılım düzeyi sadece 13. soruda düşüktür. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynakların eşit paylaşımı konusunda düşük düzeyde katılım vardır.

Yerel yönetimlerin ihale süreçlerinin Kamu İhale Kanunu kapsamında yapıldığına yönelik bir sonuç çalışmadan çıkmakla beraber kararsızların nispeten yüksek bir oranda olması, bazı meclis üyelerinin ihale süreçlerine ilişkin şüphelerinin olduğunu gösterebilir.

Çalışmadan, merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibelerde) diğer idarelerin hakları göz ardı edilmeden adil bir şekilde idarelere pay aktarımı olmadığı sonucu elde edilmiştir. Bu noktada merkezi hükümetin uygulamalarında şeffaflığı sağlayamaması, idarelerarası güveni zedelemektedir. Çalışma içerisinde de bahsi geçen ve ilgili kanunlarda yazıldığı şekilde dağıtılması gereken mali yardımların yerel yönetimlere pay edilmesi gerekmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri nasıl her ay düzenli bir şekilde yayınlanıyorsa, merkezi hükümetin yerel yönetimlere yaptığı bağış ve yardımları da düzenli bir biçimde kamuoyu ile paylaşması gerekmektedir.

Komisyon üyelerinin büyük bir kısmının harcamaların ön denetime tabi tutulduğunu düşündükleri görülmüştür. Ön denetim süreçlerinin, ilgili kanun ve 5018 sayılı Kanunun hükümleri sonucunda yerel yönetimlerde bir zorunluluk haline gelmesi böyle bir sonucu doğurmuştur. Ön denetim, işlemlerde hata ve yanlışları önleyecek önemli bir mekanizmadır. Komisyon üyeleri, yerel yönetim birimlerinde ön denetim uygulanmasının iyi işlediğini düşünmektedirler.

Sayıştay, ülkemizde dış denetimden sorumlu kurumdur. Yerel yönetimler de Sayıştay denetimine tabidirler. Komisyon üyeleri, daha önceki sorularda verdikleri yanıtlarla belirttikleri gibi birimlerce üretilen verilerin raporların doğruluğuna inanmakta ve bunların Sayıştay tarafından yapılacak denetimlere dayanak olacağına inandıklarını açıkça ortaya koymaktadırlar.

3.4.2.4. 5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği İlişkin Soruların Yorumlanması

Ankette yer alan 16., 17., 18. ve 19. sorularla yerel yönetimlerin bütçelerinde 5018 sayılı KMYKK'nun yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğini sorgulanmıştır. Bu dört ifadeye meclis üyelerinin katılım ortalaması, 16. ifade hariç yüksektir. Çalışmada 5018 sayılı KMYKK'na ilişkin mevzuatın uygulanabilirliğine ilişkin ifadelerle katılım derecesi nispeten yüksek çıkmıştır. Fakat kararsızların oranının bu ifadelerde diğer başlıklar altındaki ifadelerle oranla oldukça yüksek çıkması, 5018 sayılı Kanunun uygulamasının istenilen seviyede olmadığına da bir göstergesi olabilir. Kanunlarda belirttiği üzere plan bütçe komisyonunda incelenen konularla ilgili olarak uzman ve akademisyenlerin görüşlerinden faydalanmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Stratejik planların yapılmasında, performans programları ve faaliyet raporlarının oluşturulmasında ilişki ifadelerine muhalefet üyeleri de dâhil olmak üzere katılım vardır. Fakat faaliyet raporlarına yönelik olarak denetim yapılacağı ilgili kanunlarda yer almakla birlikte buna yönelik bir uygulamanın yapılmaması idarecileri ve idareleri elde ettikleri sonuçların değerlendirmesini izin vermemektedir. Komisyon üyelerin % 56,8'i üniversite mezunu olmakla beraber bütçe teknikleri kullanılarak bütçenin oluşturulmasında uzman kişiler değildirler. Zaten etkinlik analizlerini bütçe uygulamalarında kullanmadıkları sonucuna da ulaşılmış olması bunun göstergesidir. Bu açıdan uzman kişilerin sürece dâhil edilmesi hem katılımcı bütçenin sağlanması açısından hem de ilgili mevzuatın gereğinin yapılması ve de bütçenin daha iyi standartlarda hazırlanmasını sağlayacaktır.

3.4.3. İl Özel İdareleri ile Büyükşehir Belediyelerinin Saydamlık Düzey Farklarının Karşılaştırılması

İl özel idarelerinin uygulamalarındaki saydamlık düzeyi ile büyükşehir belediyeleri arasında farkın olup olmadığını görmek için bağımsız gruplar testi (t-testi) uygulanmıştır. İki ilişkisiz örneklem ortalamaları arasındaki farkın anlamlı olup

olmadığını test etmek için t- testi kullanılır (Büyüköztürk, 2011: 39; Altunışık, 2010: 181).

H0: Bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılık yoktur.

H1: Bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılık vardır.

Ek 2.2’deki t-testi sonuçlarında görüldüğü gibi değişkenlerin Sig. (2-tailed) (p) değeri 0,05’in üzerindedir. Bu durum bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılığın olmadığını göstermektedir. Bu durumda “*Bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılık yoktur.*” hipotezi kabul edilecektir.

İl özel idarelerinin uygulamalarındaki saydamlık düzeyi ile büyükşehir belediyeleri arasında farkın olup olmadığını görmek için yapılan analizde farkın olmadığı görülmüştür. Ek 2.2’deki t-testi sonuçlarına göre il özel idarelerinin saydamlık düzeyi (4,03) büyükşehir belediyelerinin saydamlık düzeyine (3,83) kıyasla daha fazla çıkmaktadır. Fakat aralarında istatistiksel açıdan anlamlı bir fark yoktur. Yasal mevzuatın uygulanmasında ülkemizde yerel yönetim birimleri arasında birliktelik olduğunun göstergesi olması açısından olumlu bir sonuçtur.

Ankete 12 büyükşehirden katılım olmuştur. İller itibariyle ortalamaları alınarak sıralama yapıldığında Ankara ilk sıradayken Adana son sırada yer almaktadır (Ek-3’e bakabilirsiniz.). Samsun, Kayseri, İzmir, Diyarbakır ve Bursa ortalamasının altında kalırken Eskişehir, Antalya, İstanbul, Konya ve Mersin ortalamasının üstünde puan almıştır. Fakat bu sıralamada büyükşehirlerin il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerinin her ikisinin de araştırmaya katılmamaları nedeniyle illerin saydamlık düzeylerine yönelik analiz sonuçları değerlendirilememektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı konusu bu çalışmada üç ana bölüm altında incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar açıklanmış ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin idari ve mali yapıları hakkında bilgi verilmiştir. İkinci bölümünde ise saydamlık, mali saydamlık ile bütçe saydamlığı kavramları açıklanarak ve ülkemizdeki yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı ile bütçe süreçleri incelenmiştir. Son bölüm olan üçüncü bölümde; öncelikle bütçe saydamlığıyla ilgili ampirik literatür verilmiş, sonrasında yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını ölçmek adına Türkiye’deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçeleri üzerine yapılan anket çalışmasına ait araştırma planına, uygulamanın sınırlılıklarına ve çalışmanın yöntemine değinilmiştir. Son olarak da Türkiye’deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Bütçelerinin saydamlığını ölçmeye yönelik ampirik uygulamaya ait elde edilen sonuçların değerlendirilmesi yapılmıştır.

Saydamlığın çok çeşitli boyutları olmakla birlikte bu çalışmada kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık üzerinde durulduğundan mali saydamlık (kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilgisinin varolması) ve bütçe saydamlığı (kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığının bilgisinin kamuoyuna sunumunu sağlayan bütçelerin içerdiği bilginin zamanında, tam, doğru, güvenilir ve anlaşılır bir şekilde sunulması) incelenmiştir. Bu kavramların, yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımının sağlamasındaki temel ilkeler olduğu kabul edilmektedir. Bu temel ilkelerin yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinde ne kadar kullanıldığını tespit etmek için 16 büyükşehir belediyesi ve 16 il özel idaresi araştırmaya dâhil edilmiştir. Bu idarelerin bütçe saydamlığını incelemek üzere bütçe sürecinin en önemli aktörleri olan plan bütçe komisyon üyeleri üzerinde anket yapılmıştır.

Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığıyla ilgili olarak yapılan ampirik çalışmalarda, bütçe saydamlık verisinin kısıtlı olması nedeniyle çok az sonuç mevcuttur. Çalışmada, ampirik literatürden hem farklı hem de ampirik literatüre uyumlu sonuçlar elde etmiştir. Buna göre, bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık

düzeğine sahip olduğu gözlemlenmiş olması sonucu literatürden farklıyken; yerel yönetimlere vatandaş katılımının yetersiz düzeyde olması ile bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında sorunların olması sonuçlarının bulunması ise literatürle uyumlu sonuçlardır. Elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde ise teorik bilgilerle uyumlu ve teoriye katkısı olacak şu bulgulara ulaşılmıştır:

- *Bütçe sürecine vatandaş katılımının olmaması veya uygulanamaması:* Yerel yönetimlerin bütçe sürecine vatandaş ilgisiz kalmakta veya vatandaşın sürece dâhil edilmesinde idareler isteksiz kalmaktadırlar. Bu durum yerel idarelerin bütçelerinin oluşumunda halkın taleplerinin göz ardı edilmesine yol açmakta ve bütçe saydamlığının sağlanmasında vatandaş katılımı sağlanamamaktadır. Demokratik toplum olmanın temel unsuru açıklık olarak kabul edilmektedir. Açık toplumların temel özelliği ise, yönetime vatandaş katılımı artırmaktan geçtiği bilinmektedir. Bu konuda hem kamuoyu hem de yönetim birimlerinde karşılıklı olarak bir eksiklik söz konusudur. Yönetime katılım ne kadar artarsa, saydamlık talebinin ve uygulamasının da o ölçüde artması beklenir.
- *Kurumsal kültürün yeterli düzeyde olmaması:* İstenilen düzeydeki saydamlığın uygulanabilmesi için bu konuda yönetim birimlerinde kültürel birikimin oluşmuş olması gerektiği kabul edilir. Saydamlığın uygulaması konusunda yeterli bir kültürel altyapı oluşmamışsa, diğer imkânların varlığı bile iyi saydamlık uygulaması için yeterli görülmemektedir. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003) on yıldır geçmişı olan bir kanun iken saydamlık seviyesi yüksek olan Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde bu kanuna benzer kanunların otuz yıldan fazla geçmişı vardır. Kurumsal kültürün oluşması zaman alabilir.
- *Veri yayımlama standartlarının olmaması veya uygulanmaması:* Mali işlemlerin nasıl rapor haline dönüştürüleceği, hangi araçlarla, hangi sürelerde ve hangi sınıflandırmaya göre yayımlanacağına ilişkin önceden belirlenmiş standartların olmaması değişik uygulamalara yol açarak; verilerin kalitesini, güvenilirliğini ve karşılaştırılabilirliğini olumsuz etkilediği bilinmektedir. İdarelerin bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşıp istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanması hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara ücret talep edilmeksizin yazılı olarak sunulmalıdır. Verilerin, uzman olmayan kişilerin de anlayabileceği şekilde yayımlanması sağlanmalıdır.

- *Personel istihdam politikalarında belirli standartların olmaması:* Yerel idareler, siyasi idarelerin hâkim olduğu kuruluşlar olarak bilinir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transparency International), yaptığı 2012 araştırma sonuçlarına göre ülkemizdeki vatandaşların % 66'sı, siyasi partilerin yolsuzluklara bulaştığı algısına sahipler. Bu açıdan standartları belirlenmemiş bir personel istihdamı kamuoyu tarafından yerel yönetimlerin yolsuzlukların olduğu kurumlar olarak algılanmasına yol açacaktır.
- *Merkezi hükümet tarafından sağlanan yardımların adil dağıtılmaması:* Yerel yönetimlere hükümet tarafından sağlanan mali yardımların eşit koşullarda pay edilmediği yerel idarelerce de kabul edilen bir gerçektir. Ülkemizde mali yardımlar, yerel harcama farklılıklarını dikkate almadan genel olarak nüfus esasına göre yapılmaktadır. Mevzuat da bunu destekler şekildedir. Yerel birimler arasındaki adaleti sağlamak için nüfus, mali yardımların payının belirlenmesinde kriter olarak alınmaktadır. Ancak yapılan hesaplamalara yönelik olarak ve her bir yerel idareye yapılan yardımları gösterir bir şekilde merkezi hükümet tarafından veriler yayımlanmamaktadır. Saydamlığı engelleyen bu duruma merkezi hükümet sebep olmaktadır. Bu bağlamda merkezi idarede sağlanacak saydamlık yerel yönetimlerin saydamlık düzeyinin artmasına katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların artırılması ve yerel yönetimlerin mali özerkliğin sağlanması günümüzün tartışılan önemli konularındandır. Çalışmanın literatüre en önemli katkısı, bu tartışmalara yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını da dâhil edilmesini sağlamak olacaktır. Mali özerkliği sağlamanın yanında sınırlı kamu kaynaklarını merkezi yönetimle paylaşan yerel yönetimlerin kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanması gerekmektedir. Yerel idarelerin bütçelerini yapan komisyonlar yukarıda bahsi geçen eksikliklerini kabul etmektedirler. Bu açıdan mali saydamlığın ve bütçe saydamlığının sağlanması yerel yönetimlerin kaynaklarını kullanmada daha verimli, daha etkin ve daha tutumlu olmalarını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun Gerekçesi, Ankara, 08/10/2012, *T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü*, (Çevirimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, 30 Nisan 2013.

442 Sayılı Köy Kanunu, Resmi Gazete: 07.04.1924, Sayı: 68.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete: 24.12.2003, Sayı: 25326.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete: 23.07.2004 Sayı:25531.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Resmi Gazete: 04.03.2005, Sayı: 25745.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874.

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete: 15.07.2008, Sayı: 26937.

Acartürk, Ertuğrul ve Özgür, Hüseyin (2004). “Lehde ve Aleyhteki Görüşler Çerçevesinde Desantralizasyona Giderken Dikkat Edilecek Hususlar”, ss. 89-110, *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayınları.

Aktaş, A. (2011). “Belediyelerin Mali Yapısı ve Bütçeleme Süreci”, *Dış Denetim Dergisi*, Nisan- Mayıs- Haziran, ss. 92-103.

Alegre, J. C., Peñas, S. L., Santias, F. R. ve Boubeta, A. S., (2011). *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*, International Studies Program Working Paper, (Çevrimiçi) <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp1102.pdf>, 10 Ocak 2013.

Alesina, A. ve Perotti, R. (1998). “Bütçe Yöntemleri ve Kurumlarının Bütçe Sonuçlarına Etkisi”, (Çev.: Kamil Güngör), *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 1, s. 43-48.

Alt, J. E. ve Lassen, D. D. (2006). “Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries”, *European Economic Review*, C. 50, No: 6, ss. 1403-1439.

Alt, J. E., Lassen, D. D. ve Rose, S. (2005). *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States*, Sixth Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/alt.pdf>, 14 Mart 2013.

Alt, J. E., Lassen, D. D. ve Skilling, D. (2001). "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity and the Scale of Government: Evidence from the States", *Economic Policy Research Unit Working Papers*, No: 16, ss. 1-18.

Altuğ, F. ve Çetinkaya, Ö. (2010). "Mahalli İdarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin Değerlendirilmesi", *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Edit. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S., ss. 231-246, Ekin Kitapevi, Bursa.

Altunışık, R., Çoşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2010). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.

Arıkboğa, Ü. (2004). *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, Nadir Kitap, 1. Baskı, İstanbul.

Atıyas, İ. ve Sayın, Ş. (2000). "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", *Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV'in Devlet Reformu Projesi Yayınları*, İstanbul.

Avcı, M. A. (2008). *Türkiye'de ve Dünya'da Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.

Bastida, F. ve Benito, B. (2007). "Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison", *Public Administration*, C. 85, No: 3, ss. 667-716.

Bilge, S. (2011). *Mahalli İdareler Maliyesi*, *Kamu Maliyesi*, Edit. Karayılmazlar, E., ss. 270, Lisans Yayıncılık, İstanbul.

Cansız, H. (2000). "Kamusal Mal İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye'de Saydamlık Gereği", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Sayı: 6, ss. 85-96.

Coşkun, A. V. (1999). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 422, ss. 93-111.

Çetinkaya, Ö. (2011). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, Bursa.

Dedeoğlu, E., Emil, F. ve Erdem, M. C. (2000). "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler; Bütçe Kanunları Mali Saydamlığı Ne Ölçüde sağlıyor?", *Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV'in Devlet Reformu Projesi Yayınları*, İstanbul.

Demirbaş, T. (2010). "Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, C. 33, No: 1, ss. 3-23.

Doğanyigit, S. (1998). "Yerel Yönetimlerde Denetimin Adresi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 7, No: 3, ss. 102-111.

DPT-ÖİK. (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.

DPT-ÖİK. (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.

DPT-ÖİK. (2007). *Kamuda İyi Yönetişim*, 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.

Dülger, C. (2007). *Türkiye’ de Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Ölçülmesi*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.

Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2012). *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa.

Emil, M. F. ve Yılmaz, H. H. (2004a). *Mali Saydamlık İzleme Raporu I*, TESEV Yayınları, İstanbul.

Emil, M. F. ve Yılmaz, H. H. (2004b). *Mali Saydamlık İzleme Raporu II*, TEPAV/EPRI Yayınları, Ankara.

Emil, M. F. ve Yılmaz, H. H. (2005). *Mali Saydamlık İzleme Raporu III*, TEPAV/EPRI Yayınları, Ankara.

Eriçok, R. E. (2010). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Hizmet Harcamalarına İlişkin Karar Alma Süreci”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Edit. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, ss. 203-230, Ekin Kitapevi, Bursa.

Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.

Google, <http://translate.google.com.tr>, 24 Haziran 2013.

Gökaçtı, M. A. (1996). *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, Ozan Yayıncılık, Yayın No: 14, İstanbul.

Guillamón, M. D., Bastida, F. ve Benito, B. (2011). “The determinants of local government’s financial transparency”, *Local Government Studies*, No: 37 (4), ss. 391–406.

Gülen, F. (2003). *Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık için Denetim Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı*, (Çevrimiçi) http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/38ikmyra_fg.pdf, ss. 3, 23 Mayıs 2013.

Hürcan, Y., Kızıldaş, E. ve Yılmaz, H. (2000). “Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde-IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, *TESEV'in Devlet Reformu Projesi Yayınları*, İstanbul.

IMF (2007a), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC, International Monetary Fund, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>, 10 Şubat 2013.

IMF (2007b), *Manual on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC, International Monetary Fund, (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>, 10 Şubat 2013.

International Budget Partnership-IBP (2006), “Open Budget Initiative Index, 2006”, Washington D.C.

International Budget Partnership-IBP (2009), “Open Budget Initiative Index 2008, The Open Budget Survey Report 2008”, Washington D.C.

Jarmuzek, M. (2006). *Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies*, (Çevrimiçi) https://iweb.cerge.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf, 15 Temmuz 2008.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA). (1992). *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara.

Karaaslan, E. (2007). *Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama*, (Çevrimiçi) <http://www.sayder.org.tr/d/f/kamu-mali-yonetimi-ve-mali-raporlama-erkan-karaaslan.pdf>, ss.18, 15 Haziran 2013.

Kardeş, S. (2009). *Tüm Kamu İdarelerinin Bütçe ve Muhasebe Ansiklopedisi*, 2. Baskı, Ankara.

Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul.

Kesik, A. ve Karagöz, N. (2010). “Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama”, ss. 131-150, Edit. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S., *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Kitapevi, Bursa.

Kopits, G. ve Craig, J. (1998). “Transparency in Government Operations”, *IMF Occasional Paper*, ss. 158. (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>, 18 Haziran 2013.

Mahrez, G. ve Kaufmann, D. (1999). *Liberalization, Transparency and Financial Crisis*, The World Bank (Çevrimiçi) <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/mehrez1.pdf>, 19 Mayıs 2013.

- Maliye Bakanlığı, Açık *Bütçe* İnisyatifi-*Bütçe* Açıklığı Endeksi, 04 Haziran 2013).
- Maraş, G. (2011). *Mali Saydamlık: Teori ve Uygulama*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.
- Mutluer, K. ve Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 273, 1. Baskı, İstanbul.
- Nadaroğlu Halil (2001). *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, 7. Baskı, İstanbul.
- Nezih, V., Taraktaş, A. ve Hacıköylü, C. (2013). *Yerel Yönetimler*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2983, 1. Baskı, Eskişehir.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001), —OECD Best Practices for Budget Transparency, Paris, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>, 15 Nisan 2013.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimatdan Cumhuriyete Yerel Yönetimler*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Öğdül, H., Kap, S. D., Tekkökoğlu, T. ve Erbaş, E. (2010). *Köy Kanunu Tasarı Taslağı Hakkında Görüş*, (Çevrimiçi) <http://www.planlama.org/index.php/haberler/basn-acklamalar7/1798-koey-kanunu-tasari-taslai-hakkinda-goerue>, 26 Mayıs 2013.
- Öncel, Y. (1992). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitapevi, Yayın No: 113, İstanbul.
- Parlatır, İ., Gözaydın, N. ve Zülfikar, H. (1998). *Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlük*, 8. Baskı, 2. Cilt, Ankara.
- Sak, G. ve Sönmez, S. (2000). “Kamu Hesaplarında Saydamlık ve Borç Yönetimi”, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetimin Yeri, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları*, No 3, Antalya, ss. 77-109.
- Sergent, L. (1996). “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, TBD Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma, *Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi Yayınları*, Ankara.
- Sıddık, S. O. (1996). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Hak Kitapevi, 3. Baskı, İstanbul.
- T. C. Kalkınma Bakanlığı-Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı, <http://www.sp.gov.tr>, 19 Nisan 2013.
- T. C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004, *Analitik Bütçe Sınıflandırılması (Eğitim El Kitabı)*, 3. Baskı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2000, Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2012.

T.C. Maliye Bakanlığı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Resmi Gazete: 10.03.2006, Sayı: 26104.

T.C. Maliye Bakanlığı, Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler, 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, Haziran 2013.

Taraktaş, A. (2013). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 2983, 1. Baskı, Eskişehir.

The Quality of the Public Sector Vito Tanzi October 19, 1999 <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>, 26 Mayıs 2013.

Toker, M. (2002). *Mali Saydamlık ve Türkiye*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu, Ankara, (Çevrimiçi) <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlık.pdf>, 15 Mayıs 2013.

Toksöz F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Toksöz F. vd. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.

Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, Yayın No: 1052, 6. Baskı, Ankara.

Torlak, Ö. (1999). *Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, 6. Baskı, Ankara.

Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No:1015, 2. Baskı, Ankara.

Tosun, S. (2010). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Mali Saydamlığa Katkısı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (S. Sayısı: 338), *Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair*

Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, (Çevirimiçi)
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>, 25 Mayıs 2013.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), 2009, Ankara, (Çevirimiçi)
<http://yeni.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/301>, 15 Mayıs 2013.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV),
<http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication>, 08 Temmuz 2013.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2012 Nüfus Sayımı Sonuçları, (Çevirimiçi) <http://www.tuik.gov.tr/>, 25 Mayıs 2013.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2010). *Mahalli İdareler*, 6. Baskı, Ankara.

Uzunali, E. K. (2007). *IMF Mali Saydamlık Standartları Çerçevesinde 2000'li Yılların Başlarında Türkiye'de Mali Saydamlık*, Detay Yayıncılık, Yayın No: 190, Ankara.

Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, *Kentleşme Şurası*, 2009, (Çevirimiçi)
http://www.kentges.gov.tr/dosyalar/sura_raporlari/kitap10.pdf, 20 Mart 2013.

Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, *Yasama Dergisi*, No: 14, ss. 5-23.

Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, *Yasama Dergisi*, No:14, ss. 5-23.

Yılmaz, H. H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, Ankara.

Yılmazcan, D. (2000). “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, *Anayasal Mali Düzen, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, , ss. 150-173, İstanbul.

EK- 1**Ek 1.1. İl Özel İdareleri İçin Hazırlanan Anket Formu****YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ANKETİ****Sayın Plan ve Bütçe Komisyon Üyesi,**

Bu anket formu, “Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı” araştırmasına veri seti oluşturmak amacıyla hazırlanmıştır. Anket katılımcılarının **isim belirtmelerine gerek olmayıp** verilen cevaplar, **akademik amaç dışında kesinlikle kullanılmayacaktır**. Anket sonuçları toplu olarak analiz edilip bilimsel çalışma için raporlanacağından bu anket formunun kimin tarafından doldurulduğunun tespit edilmesi ve kullanılması söz konusu değildir. İl özel idaresinin plan ve bütçe komisyon üyesi olarak, aşağıdaki sorulara ilinizde yapılan uygulamaları dikkate alarak samimi bir şekilde cevap vermenizi rica etmekteyiz.

Saygılarımızla,

Doç. Dr. Semih BİLGE
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
sbilge@ogu.edu.tr

Arş.Gör. Durdane KÜÇÜKAYCAN
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
durdane@ogu.edu.tr

..... **İL ÖZEL İDARESİ**

Aşağıda yer alan ifadelerden, size uygun olanını lütfen (X) işareti ile belirtiniz.

Cinsiyetiniz: () Bay () Bayan
Yaşınız : () 25-30 () 31 – 39 () 40 – 49 () 50-59 () 60 ve üstü
Eğitim durumunuz: () Okur-Yazar () İlköğretim () Lise () Üniversite () Yüksekokul
() İktidar Partisi Üyesiyim () Muhalefet Partisi Üyesiyim ().....

Aşağıda İl Özel İdarenizde yapılan uygulamalara yönelik verilen ifadelere katılım düzeyinizi, lütfen ölçeğe göre (X) işareti ile belirtiniz.	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1. İl Özel İdaremizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Muhalefet partilerinin meclis üyelerine, il özel idaremizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur. Bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Mali yıl içerisinde, il özel idaremizin bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler, meclise tam zamanında sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. İl Özel İdaresi bütçesinin kesin hesapları, İl Özel İdare yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. İl Özel İdaresi Bütçe Tasarısı, İl Genel Meclisinde tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. İl Özel İdaresi mali hesapları, tamamen İdaremizin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (Amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

İçerir.)					
Aşağıda İl Özel İdarenizde yapılan uygulamalara yönelik verilen ifadelere katılım düzeyinizi, lütfen ölçüğe göre (X) işareti ile belirtiniz.	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
7. İl Özel İdaresi mali hesapları, idarenin ödenmesi gereken borçları ve yükümlülükleri tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. İl Özel İdaresi gider bütçesi hazırlanırken harcama planları etkinlik analizleriyle (fayda-maliyet analizi, yöneylem araştırması vb.) beraber sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. İl Özel İdaresi bütçesi hazırlarken vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. İl Özel İdaresi Bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşım istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanır hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara yazılı olarak sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. İl Özel İdaresinin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. İl Özel İdaresinin, ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibeler), merkezi yönetim, diğer İl Özel İdarelerinin haklarını göz ardı etmeden eşit koşullarla bütçemize katkıda bulunur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. İl Özel İdaresinin Bütçe harcamalarının en az %70'i ön denetime tabi tutulmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Sayıştay'a sunulan; idaremizin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştay'ın il özel idaresinin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Kanunda belirtildiği üzere komisyonunuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyonuz toplantılara çağrılır ve görüşleri alınır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. İdare bütçemiz, idaremizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Faaliyet raporları, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini, meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de içerecek şekilde düzenlenir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ek 1.2. Büyükşehir Belediyeleri İçin Hazırlanan Anket Formu

YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ANKETİ

Sayın Plan ve Bütçe Komisyon Üyesi,

Bu anket formu, “Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı” araştırmasına veri seti oluşturmak amacıyla hazırlanmıştır. Anket katılımcılarının **isim belirtmelerine gerek olmayıp** verilen cevaplar, **akademik amaç dışında kesinlikle kullanılmayacaktır**. Anket sonuçları toplu olarak analiz edilip bilimsel çalışma için raporlanacağından bu anket formunun kimin tarafından doldurulduğunun tespit edilmesi ve kullanılması söz konusu değildir. Büyükşehir Belediyesi'nin plan ve bütçe komisyon üyesi olarak, aşağıdaki sorulara belediyenizde yapılan uygulamaları dikkate alarak samimi bir şekilde cevap vermenizi rica etmekteyiz.

Saygularımızla,

Doç. Dr. Semih BİLGE
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
sbilge@ogu.edu.tr

Arş.Gör. Durdane KÜÇÜKAYCAN
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
durdane@ogu.edu.tr

..... **BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

Aşağıda yer alan ifadelerden, size uygun olanını lütfen (X) işareti ile belirtiniz.

- Cinsiyetiniz: () Bay () Bayan
Yaşınız : () 25-30 () 31 – 39 () 40 – 49 () 50-59 () 60 ve üstü
Eğitim durumunuz: () Okur-Yazar () İlköğretim () Lise () Üniversite () Yüksekokul
()Belediye başkanıyla aynı partidenim () Muhalefet partisine üyeyim ().....

Aşağıda Büyükşehir Belediyenizde yapılan uygulamalara yönelik verilen ifadelere katılım düzeyinizi, lütfen ölçeğe göre (X) işareti ile belirtiniz.	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1. Belediyemizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Muhalefet partilerinin meclis üyelerine, belediyemizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur. Bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Mali yıl içerisinde, belediye bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler, meclise tam zamanında sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Belediye bütçesinin kesin hesapları, belediye yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçe Tasarısı, Belediye Genel Meclisinde tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Belediyenin mali hesapları, tamamen belediyemizin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (Amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri içerir.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Aşağıda Büyükşehir Belediyenizde yapılan uygulamalara yönelik verilen ifadelere katılım düzeyinizi, lütfen ölçüğe göre (X) işareti ile belirtiniz.	<u>Kesinlikle Katılıyorum</u>	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	<u>Kesinlikle Katılmıyorum</u>
7. Belediyenin mali hesapları, belediyenin ödemesi gereken borçları ve yükümlülükleri tam olarak yansıtabilecek bilgileri içermektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Belediyemizde gider bütçesi hazırlanırken harcama planları etkinlik analizleriyle (fayda-maliyet analizi, yöneylem araştırması vb.) beraber sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Belediyemizin bütçesi hazırlanırken vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmektedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Belediyemizin bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşım istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanır hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara yazılı olarak sunulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Belediyenizin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Belediyemizin, ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibelerde), merkezi yönetim, diğer Belediyelerin haklarını göz ardı etmeden eşit koşullarla bütçemize katkıda bulunur.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Belediyemizin bütçe harcamalarının en az %70'i ön denetime tabi tutulmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Sayıştay'a sunulan; belediyenin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştay'ın belediyenin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Kanunda belirtildiği üzere komisyonumuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına çağrılır ve görüşleri alınır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Belediye bütçemiz, belediyemizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Faaliyet raporları, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini, meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de içerecek şekilde düzenlenir.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

EK-2**Ek 2.1. Tanımlayıcı İstatiksel Değerler**

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std.Sapma
S1	85	2,00	5,00	4,2706	,77748
S2	83	3,00	5,00	4,2410	,69124
S3	83	2,00	5,00	3,9036	,95782
S4	83	1,00	5,00	3,9036	,97047
S5	85	1,00	5,00	4,2235	,98048
S6	84	1,00	5,00	4,1190	,93660
S7	85	1,00	5,00	4,0706	,91011
S8	84	1,00	5,00	3,6786	,88032
S9	85	1,00	5,00	2,8353	,99818
S10	85	2,00	5,00	3,8824	,89192
S11	84	1,00	5,00	3,3690	1,01530
S12	85	1,00	5,00	4,2941	,97374
S13	85	1,00	5,00	3,2824	1,48494
S14	79	2,00	5,00	4,0759	,71202
S15	85	2,00	5,00	4,2000	,70373
S16	85	1,00	5,00	3,4471	1,35845
S17	82	2,00	5,00	4,0366	,93551
S18	84	2,00	5,00	3,9881	,79901
S19	85	1,00	5,00	3,8941	,88672

EK-2

Ek 2.2. İdareler Arasındaki Farklılar (t-testi)

Grup İstatistikleri				
Yerel Yönetimler	N	Ort.	Std. Sapma	Std. Error Mean
İl Özel İdaresi	32	4,0045	,52487	,09278
Büyükşehir Belediyesi	53	3,8008	,68572	,09419

Bağımsız Gruplar Testi

İl Özel İdaresi Büyükşehir Belediyesi	Varyansların Eşitliğinde Levene's Testi		Ortalamalarının Eşitliğinde T-testi		
	F	Sig.	t	Df	Sig. (2-tailed)
Varyansları Eşittir.	9,894	,002	1,443	83	,153
Varyansları Eşit Değildir.*			1,541	78,265	,127

EK-3

Şehirlerin Almış Olduğu Ortalama Değerler

Şehirler	Ortalama	N	Std. Sapma
Samsun	3,8121	12	,76091
Kayseri	3,6967	7	,28482
Eskişehir	4,1754	9	,75403
Ankara	4,6842	3	,18232
İzmir	3,8207	8	,54904
Adana	3,1111	6	,00000
Antalya	4,4737	7	,00000
İstanbul	4,2105	9	,00000
Mersin	4,3158	4	,00000
Diyarbakır	3,4526	5	,16891
Bursa	3,2434	8	,74906
Konya	3,9166	7	,45300
Toplam	3,8775	85	,63451
