

BELEDİYELERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: MALİ HİZMETLER BİRİM YÖNETİCİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Doç. Dr. Semih BİLGE
Arş. Gör. Dürdane KÜÇÜKAYCAN

Özet

Bu çalışmadaki amaç, belediye bütçelerinin saydamlığını araştırarak, belediyelerce üretilen mali bilginin saydamlık, hesap verilebilirlik ve denetimi sağlamadaki yeterliliğini değerlendirmektir. Ayrıca mevcut uygulamalardaki sorun alanları tespit edilerek, çözüm önerileri de geliştirilmeye çalışılmıştır. Araştırma, Türkiye’deki 16 Büyükşehir Belediyesi, 65 İl Belediyesi ve 143 Büyükşehir İlçe Belediyesinin mali hizmetler biriminin başındaki başkan ve müdürlerini kapsamaktadır. Mevcut durumu betimlemeye yönelik olan çalışmada, tarama modeli kullanılmıştır. Anket aracılığıyla veriler toplanmıştır. Katılımcılara toplam 224 adet anket yollanmış, veri analizine uygun olarak geri dönen 56 anketin analizi, SPSS 20 programı ile yapılmıştır. Çalışma sonucunda, belediyelerin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyinin olduğu sonucuna ulaşılrken, bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında problemlerin bulunduğu tespit edilmiştir. Belediyelerde bütçe saydamlığı konusundaki farkındalığı artırması bakımından literatüre katkı yapması beklenen bu çalışma, mali hizmetler yöneticilerinin bütçe saydamlığı algılarını tespit eden ilk çalışma olması bakımından da önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediyeler, Bütçe Saydamlığı, Mali Hizmetler.

BUDGET TRANSPARENCY IN MUNICIPALITIES: A RESEARCH ON THE MANAGER OF THE FISCAL SERVICE DEPARTMENT

Abstract

This paper aims to research the budget transparency of Municipalities and then to evaluate the Municipalities of fiscal dates for transparency, accountability and audit. Also to find problems field of application and to think up new ideas. The research includes the manager of the fiscal service department of 16 metropolitan municipality, 65 provincial municipality and 143 metropolitan sub-provincial municipality. The study is a descriptive research designed by survey method. The data has been collected through a survey. 224 questionnaires have been sent to the participants by post, and the analysis has been conducted on only 56 responses suitable for the data analysis. The data was analyzed by using SPSS 20 statistical packet program. In the study, it has been found that local governments have achieved adequate level of transparency in their budget processes, but there have been problems related to sharing the budgetary information with the public. This study is the first study that provided awareness of budget budget transparency of Municipalities in literatüre, also important to includes the perception on budget transparency the manager of the fiscal service department.

Key Words: Local Governments, Municipalities, Budget Transparency, Fiscal Service.

JEL Classification Codes: H72, H79.

GİRİŞ

Günümüzde hizmeti vatandaşa en yakın birimin götürmesi anlayışı, yerel yönetimlerin önemini arttırmaktadır. Yerel yönetimlere verilen görev, yetki ve sorumlulukların artmasıyla beraber yerel hizmetlerin kalitesi de sorgulanmaya başlanmıştır. Yerel hizmet sunumunun mali göstergesi ise nereye ne kadar harcandığını gösteren yerel yönetim bütçeleridir. Yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel yönetimlerin kaynaklarıyla, yerel hizmetlerin sunumundaki başarısını ya da başarısızlığını göstermektedir.

Ülke kaynaklarının kullanımında, kamu yöneticilerin sorumluluklarını yerine getirip getirmediğinin belirlenmesi, yolsuzlukların önüne geçilerek, kamuoyuna karşı yöneticilerin hesapverilebilirliğin sağlanması için kamu mali yönetiminde saydamlığın sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, mali karar ve işlemlerinin sorgulanabilmesi ve güvenilirliği için yerel yönetimlerin bütçelerindeki bilgilerin, tam, sistemli ve doğru verileri içermesi önem

arz etmektedir. Yerel yönetim birimlerinde sağlanacak saydamlık, ulusal düzeyde saydamlığın artırılmasına önemli katkılar yapacaktır. Yerel yönetimlerin bütçelerinde saydamlığın artması hem ülke ekonomisine katkı sağlarken hem de yöre insanına fayda sağlayacaktır.

Dünyada, saydam bir kamu mali yönetimi sağlamak üzere saydamlığı sağlayacak standartlar oluşturulmuştur. Saydamlığı sağlamaya yönelik olan bu standartların, ne kadarına uyulup uyulmadığını belirlemeye yönelik çalışmalara ihtiyaç doğmuştur. Bu çerçevede yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığı tartışılmaya ve araştırılmaya başlanan bir alan olmuştur. İspanya ve ABD'deki yerel yönetim bütçe saydamlığını ele alan çalışmalar ile Uluslararası Bütçe Ofisi'nin (IBP-International Budget Partnership) pilot olarak belirlediği 10 ülkenin yerel yönetimlerinin bütçelerinin saydamlığını değerlendirmeye yönelik çalışmalar mevcut iken ülkemizde bu konuda yeterli çalışma yoktur.

1982 Anayasasının 127. maddesine göre ülkemizde, yerel yönetimler; il, belediye ve köyler olarak sınıflandırılmaktadır. 5018 sayılı KMYKK, Mahalli İdare Birlikleri ve Belediyelere Bağlı İdareleri de yerel yönetimler kapsamına almaktadır. Kamu maliyesinde reforma yönelik çalışmalar çerçevesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (KMYKK) yürürlüğe konulmuş ve mahalli idare kanunlarında da yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde öne çıkan ilkelerden biri olan saydamlığın sağlanmasına, bu yapılan değişikliklerin katkı yapması beklenmektedir.

Ülkemizde yerel yönetimler denildiğinde akla ilk olarak belediyeler gelmektedir. Belediye ve belediye türleri, yerel yönetimler içerisinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Belediyelerde saydamlığın sağlanmasında ise mali verilerin yazılı olduğu bütçe, önem arz eden bir dökümandır. Çünkü belediyelerin vatandaşına sunduğu hizmetleri gösteren gerekli bilgileri içermektedir. Belediyelerin, 5018 sayılı Kanunun tanımladığı uluslararası standartlara göre bütçelerini hazırlamaları ve bütçe süreçlerini yürütmeleri gerekmektedir. Bu çalışmadaki amaç; belediyelerin bütçelerinin saydamlığını araştırarak, belediyelerin vatandaşa sundukları mali bilginin kanundaki saydamlık, hesap verilebilirlik ile denetimi sağlayacak yeterlilikte olup olmadığını incelemektir. Çalışma neticesinde literatüre katkı sağlanmış olacaktır. Çalışmada öncelikle bütçe saydamlığı kavramı tüm yönleriyle açıklanmakta, sonrasında ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığıyla ilgili olarak yapılan çalışmalara yönelik literatür üzerinde durulmaktadır. Son bölümde ise belediyelerin bütçeleri üzerinde yaptığımız araştırmaya yer verilmektedir.

1. Bütçe Saydamlığı ve Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı

Saydamlığın çok çeşitli boyutları vardır. Çalışmada kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık üzerinde durulacağından mali saydamlık ve bütçe saydamlığı incelenmektedir.

1.1. Saydamlık Kavramı

Temsili demokraside, vatandaş, yöneticisini (kamu yararına mal ve hizmet üretmesi için) verdiği oyla belirlemektedir. Yöneticiler aldıkları yetkiyi kamu yararına değil de kendi çıkarları için kullanabilirler. Bunu önlemek veya asgariye indirmek için çeşitli mekanizmalar kurulmuştur. Örneğin; seçimler, politikacı ve bürokratların davranışlarını sınırlayan yasalar, bu mekanizmalar arasında sayılabilir. Bu mekanizmaların ne kadar başarılı olduğunu belirleyen önemli etkenlerden biri, sistemdeki bilginin düzeyi ve doğruluğudur. Vatandaş, politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcandığı konularında yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy veremez. Aynı şekilde politikacı da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemleyemediği zaman, bürokrasiyi yetkin bir biçimde yönlendiremez ve politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayamaz.

İşte tam bu noktada saydamlık, bu denetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin, sistem tarafından üretilmesini sağlamaktadır (Atiyas ve Sayın, 2000: 27-28).

Çalışmada kamu kaynaklarının kullanımında saydamlık üzerinde durulacağından mali saydamlık ve bütçe saydamlığı incelenmekle beraber saydamlık kavramının da ele alınması faydalı olacaktır. 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 (Google, <http://translate.google.com.tr>, 05.02.2014). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde saydamlık kavramı, “saydam olma durumu, şeffaflık” olarak tanımlanmaktadır (Parlatır, Gözaydın ve Zülfikar, 1998: 1921). Potter (1999) ise saydamlığı; biraz anneliği tanımlamaya benzetmektedir; onu gördüğünüzde tanırmış gibi olursunuz ancak bizzat oturup tanımlamaya kalktığınızda oldukça zor bir iş olduğunu fark edersiniz (Aktaran: Emil ve Yılmaz, 2004: 15). Saydamlık, bilgi vermektir. Bilgi, doğru karar vermeye, verilen doğru kararlar da maliye politikalarında ve uygulamalarında daha iyi sonuçlara ulaşılmasına yardımcı olur. Tabii ki verilecek bilginin sınırının belirlenmesinde, bilginin gizlilik derecesi ve piyasaları etkileme boyutu da dikkate alınmaktadır. 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 (Güney Doğu Asya ve Meksika krizleri) sonra daha belirgin bir hale gelmiştir (Emil ve Yılmaz, 2006: 9). Saydamlığın mevcut olmaması krizlerin önemli nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir (Hürcan, Kızıldaş ve Yılmaz, 2000: 99; Jarmuzek, 2006: 1; Sak ve Güven, 2000: 88).

1.2. Bütçe Saydamlığı

Son yıllarda kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak üzerinde durulan konuların başında mali saydamlık gelmektedir. Özellikle de 1997 yılında Doğu Asya’da yaşanan finansal krizin nedenlerinin tartışılması sürecinde saydamlık üzerinde durulmaya başlanmıştır. Çünkü ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde birçok sorunla karşılaşmıştır. Doğru ve yeterli bilgiye ulaşamamıştır. Sonuç itibarıyla da piyasalarda yeterli açıklığın ve saydamlığın olmaması, krizin en temel nedenlerinden birisi olarak kabul edilmiştir (Hürcan vd., 2000: 99). Ayrıca bu krizlerle, klasik bütçelerin ekonomilerin maruz kaldıkları mali riskleri tanımlamada yetersiz olduğu da fark edilmiştir. Asya ekonomilerinde bütçe rakamları ülke ekonomisinin sağlam olduğunu gösterirken ülke ekonomileri krizler yaşamıştır. Diğer birçok ülke ekonomisinin resmi bütçe hesaplarının da ekonomilerin gerçek durumlarından daha bir iyi bir görünüm sergiledikleri gözlenmiştir.

Tüm bu gelişmeler başta uluslararası örgütleri (IMF-International Monetary Fund, OECD- Organisation for Economic Co-operation and Development, WB-World Bank vb.), dünyada doğru bilginin üretilmesi ve yayınlanmasını sağlamak üzere mali saydamlık konusunda çalışmalar yapmaya yönlendirmiştir. Mali saydamlık ile hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması hedeflenmiştir (DPT-ÖİK, 2000: 83). Mali saydamlık, hükümetin geçmiş, gelecek ve şimdiki faaliyetleri ile ilgili olarak kapsamlı ve anlaşılabilir bilginin sunulmasını sağlamaktadır (IMF, 2007a: 1). Saydamlığın olmaması ise;

- Kamu sektörünün hizmet kalitesi düşüklüğüne,
- Kamu sektöründe etkinliğin azalmasına,

- Yetkin olmayan kamu politikalarına ve
- Çeşitli hükümet sorunlarına

neden olmaktadır. Eğer zaman içinde mali saydamlık raporları, bütün ülkeler için uygun ve karşılaştırılabilir olursa, bu raporlar kamu sektörünün hizmet kalitesinin değerlendirilebilmesi için temel veriler olarak ele alınabilecektir (Tanzi, 1999, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>, 26.12.2013). Mali saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda IMF tarafından uluslararası standartlar oluşturulmuştur. Saydamlığın sağlanmasında uluslararası ölçütlerden kabul gören en önemli uygulama ise Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*)'dür. Tüzüğün asıl amacı; uzun vadede elde edilen verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğini doğru bir şekilde değerlendirebilmek iken kısa vadede etkin bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve koşullu yükümlülükler hakkında yeterli bilginin üretilmesini sağlamaktır (Kızıltaş, 2007: 2). Bu amaçlar doğrultusunda tüzükte, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke tespit edilmiştir. Bu dört temel ilke tüzükte ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır (IMF, 2007b):

Rollerin ve Sorumlulukların Belirgin Olması: 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

Bütçe Sürecinin Açık Olması: Bütçe metni, mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve mali riskleri içermelidir. Bütçenin hazırlanmasının belli bir takvime göre yapılmalıdır. Bütçenin uygulanması, izlenmesi ve raporlanması için açık ve net süreçlerin oluşturulmalıdır.

Bilginin Kamuya Açık Olması: Kamuya, geçmiş, şimdiki ve geleceğe dönük planlanmış mali faaliyetlere ve temel mali risklere ilişkin kapsamlı bilginin sağlanmalıdır.

Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması: Denetim ve istatistiki veri yayınlamada, ülkelerin bağımsız kurumları olmalıdır.

Yeni kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde çıkartılan 5018 sayılı KMYKK'nunda ise mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunu zamanında bilgilendirmesinin sağlanması olarak ifade edilerek mali yönetim sistemimize dâhil edilmiştir. Kamu mali yönetim sistemimizde mali saydamlığın sağlanmasının gerekliliği açıkça ifade edilmiştir. Mali saydamlığın sağlanabilmesi için görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmalı, 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 (5018 sayılı Kanun, md. 7). 5018 sayılı Kanun 7. maddesinde sayılan bu hususlar, IMF tarafından belirlenen mali saydamlık standartlarıyla bire bir uyumludur. Çünkü günümüzde hem makroekonomik istikrara hem de yetkin devlete (yönetme kapasitesi yüksek devlete) ulaşılması açısından, kamu kaynaklarının tahsisinin yapıldığı bütçelerde ve buna ilişkin diğer mali mevzuatta saydamlığın sağlanması, temel şart olarak kabul edilmektedir. Mali disiplinin sağlanmasında, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasında ve hem etkin hem de verimli kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araç olarak görülmektedir (Toker, 2002: 2).

Devlet hesaplarında mali saydamlığın sağlanabilmesi için bütçe saydamlığının da sağlanması gerekmektedir. Bu iki kavram farklı olarak değerlendirilebileceği gibi, literatürde mali saydamlık ve bütçe saydamlığı kavramlarının birbiri yerine de kullanıldığı görülmektedir.

Mali saydamlıkla kamu mali raporlarının; açık, güvenilir, güncel, kapsamlı olması sağlanırken, hükümetin kamu politikalarını oluşturma sürecinin de kamuya açık olması sağlanır (IMF, 2013: 1). **Bütçe saydamlığı ise ilgili bütün mali bilgilerin tam, sistemli bir biçimde ve zamanında açıklanmasıdır** (OECD, <http://www.oecd.org>, 15.12.2013). 2002 yılında OECD bütçe saydamlığını tanımlamanın yanında “Bütçe Saydamlığı İçin İyi Uygulamalar Rehberi-OECD Best Practices for Budget Transparency” yayınlamıştır. Bu rehber IMF tarafından oluşturulan mali saydamlık standartlarına paralel olarak hazırlanmıştır. OECD tarafından oluşturulan bu rehberde, bütçe saydamlığını sağlamada kullanılması gerekli olan mali tablolar ile uyulması gereken yükümlülükler yer almaktadır (Ön bütçe raporu, aylık raporlar, yıl ortası raporu, koşullu yükümlülükler, çalışanların emekli aylıklarına ilişkin yükümlülükler vb.). Bundan dolayı mali saydamlık yerine, bütçe saydamlığı kavramı OECD tarafından kullanılmaktadır.

Mali saydamlık yeni bir kavram olarak karşımıza çıkmakta iken bütçe saydamlığının, bütçe hakkının oluşmasına kadar gidebilecek bir geçmişinin var olduğu söylenebilir. Çünkü bütçeler, millet tarafından devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığının belgesidir. Devlet faaliyetlerinin daha gözlenebilir ve doğru bilgileri içerir bir şekilde olması açısından saydamlık, kuşkusuz bütçe sürecinin açık, samimi ve doğru olmasını gerektirir. Çünkü bütçeler, politikacılar tarafından yapılan faaliyetlerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini artıran en önemli araçlardan biridir. Ayrıca, açıkça sunulmuş bir bütçe dökümanının zamanında ilan edilmesi, piyasaların hükümetin amaçlarını değerlendirmesine yardımcı olur (Tosun, 2010: 29). Sonuç itibarıyla bütçe saydamlığının sağlanması, mali saydamlığın sağlanmasına da katkı yapacaktır.

1.3. Yerel Yönetimler ve Bütçe Saydamlığı

Kamu idare yapısı içerisinde sadece merkezi yönetim yer almamaktadır. Merkezi yönetim yanında devletin kamusal ihtiyaçları karşılama görevini gerçekleştirmede kolaylık sağlayan yerel yönetimler de yer almaktadır. Ülkelerin coğrafi, sosyal, kültürel, siyasi, yaşamsal vb. farklılıklarına göre her bir ülkenin yerel yönetim birimleri oluşmaktadır. Değişik yönetim sistemlerinde farklı isimler altında faaliyette bulunan bu birimler (federal sistemlerde, federe devletlere bağlı çeşitli alt birimler; üniter sisteminde merkezi idare altında köy, belediye, kentsel bölgeler, kırsal bölgeler, komünler, özel bölgeler, okul bölgeleri gibi adlarda faaliyette bulunan mahalli idareler), değişen politik güçlerine bağlı olarak kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla çeşitli kamusal hizmetler üretmektedirler (Bilge, 2010: 266).

Yerel yönetimler, toplumsal ihtiyaçları gidermek amacıyla hizmet üretmekte ve bunların finansmanı için gelir toplamaktadırlar. Kamu yönetimi içinde yer alan bu idareler, kamu kaynaklarından pay almaktadır. Asıl fonksiyonları ise yöre halkının her türlü ortak ihtiyaçlarını en iyi bir biçimde karşılamaktır. Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde harcamalar yapılmaktadır. Bu yapılan harcamaları, yerel halkın denetimine sunmaları, 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 (Doğanyığıt, 1998: 103). Yerel yönetimler, konumları itibarıyla vatandaşın yakınlıklarından dolayı katılımcı oldukları düşünülen yönetim birimleridir. Bu açıdan yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak görülmektedirler. Fakat yerel yönetimlerde, demokrasinin uygulanması aşamasında hesap verebilirliği, saydamlığı ve katılımcılığı sağlamada çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Bu yaşanan sorunlar da birbiriyle bağlantılıdır. Katılımcılığın olmaması, saydamlığın olmamasına neden olmakla beraber idarecilerin hesap verme sorumluluğunun oluşmasını da engellemektedir. Katılımcılığın olması, saydamlığa katkı

sağlarken hesap verme sorumluluğunun da iyi işlemesine yardımcı olmaktadır. Yerel yönetim birimlerinde sağlanacak saydamlık, ulusal düzeyde saydamlığın artırılmasına da önemli katkılar yapacaktır.

Saydamlığın sağlanmasında uluslararası ölçütlerden kabul gören en önemli uygulama olan Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğünde yer alan standartlar, sadece merkezi hükümete yönelik değildir. Bu tüzükte kamu kesiminin tamamına yönelik mali saydamlık standartları yer almaktadır. Tüzükte geniş anlamda devlet kastedilerek, bu standartlara, yerel yönetimlerin de uyması beklenmektedir (Kızıldaş, 2007: 3). Ülkemizde mali saydamlığı sağlamadaki kanuni alt yapı, IMF'nin belirlediği standartlara paraleldir. 5018 sayılı kanunda yerel yönetimlerin de genel yönetim kapsamındaki idareler içine alınmasıyla, kanundaki saydamlık, hesapverilebilirlik ile iç ve dış denetim gibi kavramlar, yerel yönetimler için de geçerli ve önemli hale gelmiştir.

Ülkemizde, kamu maliyesinde reforma yönelik çalışmalar kapsamında, mahalli idare kanunlarında da yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yapılan değişikliklerin, saydamlığın sağlanmasına katkı yapması beklenmektedir. İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri için çıkartılan kanunlar (5216, 5302, 5355 ve 5393 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 halka açık ve toplantının yeri ve zamanı halka duyurulmaktadır. Mecliste alınan ve kesinleşen kararların özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması zorunluluğu getirilmiştir. Faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması ile stratejik plan hazırlanması sürecine üniversitelerin ve yerel sivil toplum kuruluşlarının da katılımının sağlanması öngörülmüştür.

Belediyeler için çıkartılan 5393 sayılı Kanunla, seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için Kent Konseyi modeli ile yerel demokrasinin ve katılımın kurumsallaştırılması, tabana yayılması amaçlanmıştır (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. Kent konseyinde oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 76).

Kanunlarla gelen zorunluklar yanında, teknolojik gelişmeler ve internet sayesinde, yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri hakkında, yerel kamuoyunu bilgilendirme ve paylaşma kültürü geliştirilmeye yönelik çalışmalar başlamıştır. Yerel yönetimlerin internet sayfaları ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003), yerel yönetim birimlerinin ürettikleri verilerin paylaşma kültürünün oluşmasına katkı yapmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012: 313-314). Bugün, bu uygulamalar sayesinde mali/mali olmayan birçok bilgiye kolayca ulaşılabilmektedir.

2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığıyla İlgili Ampirik Literatür

Çalışmamız bütçe saydamlığı üzerine olmakla birlikte mali saydamlık ve bütçe saydamlığı birbirini tamamlamayan kavramlardır. Bu açıdan hem mali saydamlık hem de bütçe

saydamlığıyla ilgili literatür beraber verilmektedir. Ayrıca genel anlamda da bütçe saydamlığı denildiğinde merkezi yönetim bütçesinin saydamlığı anlaşılmakta ve merkezi hükümetin bütçelerinin saydamlığı araştırılmaktadır. Çünkü merkezi yönetim verilerine kolaylıkla ulaşılarak uluslararası kuruluşlar (IMF, OECD, IBP vb.), ülkelerin saydamlık verilerini yayınlamaktadır. Yerel yönetimlerin bütçesinin, merkezi hükümetin bütçesine kıyasla daha küçük olması nedeniyle bu birimlerin bütçeleri genellikle gündeme gelmemektedir. Bu yüzden yerel yönetimlerin mali verileri üzerinde tartışmalar yetersiz kalmaktadır. Ayrıca bu idarelerin verilerine ulaşmak biraz daha zordur. Tüm bu sebeplerden dolayı, yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı, pek fazla bilinmeyen ve araştırılması zor bir alandır. Literatürde de yerel bütçelerin saydamlığını araştırmak amacıyla yapılan çalışmaların son yıllarda arttığı görülmektedir.

Gerek yerli gerekse de yabancı literatür taramalarında, mali saydamlık üzerine kapsamlı çalışmalar yapan kuruluşların başında IMF'nin olduğu görülmüştür. Çalışmalar incelendiğinde literatürün genellikle ulusal seviyedeki mali saydamlığını değerlendirmeye yönelik olduğu gözlemlenmiştir. Bu çalışmalarda IMF tarafından oluşturulan mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğündeki saydamlık standartları ile ülke uygulamaları değerlendirilmiştir. IMF'in yaptığı çalışmalardan elde edilen mali saydamlık verileriyle ülkeler arasında kıyaslamalar yapılmaktadır.

Bastida ve Benito (2007), OECD üyesi olan ve üye olmayan toplam 41 ülkenin mali saydamlık ve ekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. OECD'nin tarafından açıklanan bütçe saydamlığı verileri ile ülkelerin ekonomik gelişmişliği ve yolsuzluk seviyelerine bakılmıştır. Analizlerinde elde ettikleri sonuçlara göre mali saydamlık; ekonomik gelişmişlik ile pozitif; yolsuzluk seviyesi ile negatif ve istatistiksel açıdan anlamlı bir ilişki mevcuttur. Ayrıca OECD'nin bütçe saydamlık önerilerini yerine getirmede, OECD ülkelerinin üye olmayan ülkelere kıyasla çok da başarılı olmadıkları sonucu elde edilmiştir.

Uluslararası Bütçe Ortaklığı, bütçe saydamlığı üzerine kapsamlı çalışmalar yapan kuruluşlardan birisidir. IBP, ülkelerdeki saydamlık düzeyini tespit edebilmek amacıyla Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index-OBİ) araştırması yapmış ve bu endekse göre ülkelerin saydamlık düzeylerini belirlemiştir. 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. Elde edilen sonuçlar, IBP'nin web sitesinden iki yılda bir birçok dile çevrilerek kamuoyu ile paylaşılmaktadır (IBP, 2006, 2008, 2010, 2012, <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>).

IBP, yerel yönetimlerin artan önemi nedeniyle, ilk kez 2010 yılında belirlediği 10 ülkenin yerel düzeydeki bütçe saydamlığını değerlendirme çalışması başlatmıştır. Arjantin, Brezilya, Bolivya, Hırvatistan, Ekvador, Hindistan, Endonezya, Mali, Moğolistan ve Peru bu çalışmaya dâhil edilmiştir. Yapılan çalışmaya, 2012 yılında Tanzanya da eklenmiştir. IBP, Açık Bütçe Anketinden yararlanarak sorular oluşturmuştur. IBP, bu ülkelerdeki çalışmalarını sivil toplum kuruluşları ve akademik birimlerin katkılarıyla yapmıştır (IBP, 2010, 2012, <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/subnational-work/>).

IBP'nin yerel yönetimlerini değerlendirdiği ülkelerden biri Hırvatistan'dır. Hırvatistan'ın 33 şehrini kapsayan çalışmada, yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olmadıkları sonucu elde edilmiştir. Bütçe dokümanlarının; sayıca yetersiz olduğu, yeterli bilgiyi sağlayacak düzeyde bulunmadığı ve zamanında yayımlanmadığı tespit edilmiştir. İlk olarak IBP'nin 2010 yılında yapılan çalışmasında, bütçe bilgilerini elde etme skoru 57 iken söz konusu olan bu skor, 2012 yılındaki çalışmada 65'e çıkmıştır. Hırvatistan'ın 33 şehrinin puanı

artmakla beraber bütçe sürecinde benzer problemlerin devam ettiği sonucuna ulaşmıştır (Bronic vd., 2010, 2012).

Kroth (2012), IBP tarafından yukarıda isimleri verilen on farklı ülkenin yerel yönetimlerinin bütçe saydamlığı sonuçlarını değerlendirmiştir. Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının önemine vurgu yapılan çalışmada, bu alanla ilgili çalışmaların az ve yetersiz olduğunu üzerinde durulmaktadır. Kroth, IBP'nin yaptığı çalışmada, on ülkenin yerel yönetimlerinin dört ortak probleme sahip olduklarını tespit etmiştir: Bütçe ile ilgili bilgilere kamuoyunun ulaşılabilirliğinde sorunlar bulunmaktadır. Bütçenin içerdiği bilgiler halkın anlayabileceği düzeyde değildir. Yasal mevzuatın uygulanmasında yerel yönetimler arasında birliktelik yoktur. Mali verilerin toplanmasında problemler mevcuttur.

Beales ve Thompson (2010) tarafından yapılan çalışmada, Amerika'nın Virjinya eyaletine bağlı 134 yerel yönetim biriminin web sayfaları incelenmiştir. Web sayfalarında yayınladıkları bilgilerin halk için yeterli düzeyde bilgi içerip içermediği araştırılmıştır. Yayınladıkları bilgiler için 100 üzerinden puanlama yapılan 134 yerel yönetim birimi karşılaştırılmıştır. Bütçe dokümanlarının doğru bilgilerle, zamanında ve halkın anlayabileceği bir şekilde yayımlanıp yayımlanmadığına kriterlerine göre değerlendirme yapılmıştır. Virjinya eyaletine bağlı 134 yerel yönetim biriminin genel itibarıyla mali saydamlığı sağlayamadıkları 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 birim 20 puandan az puan almıştır. Ayrıca bazı yerel yönetim birimlerinin değerlendirme yapılabilecek bütçe ve mali bilgileri içeren bir web sayfalarının bile olmadığı gözlemlenmiştir.

Guillamón, Bastida ve Benito (2011) yaptığı çalışmada, 2008 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü-İspanya (Transparency International Spain) tarafından İspanya'daki büyük 100 belediyede yapılan çalışmadan elde edilen saydamlık ölçümlerini kullanarak çeşitli analiz yapılmıştır. Bu analizlere göre vergi oranı yüksek olan şehirlerde saydamlık oranı daha yüksektir. Sol partilerin, saydamlığı sağlamadaki başarının sağ partilere oranla daha fazla olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Mali saydamlığı sağlamada nüfus yoğunluğu pozitif yönde etki ettiği görülmüştür. Nüfus yoğunluğu arttıkça saydamlık da artmaktadır. Ayrıca çalışmada İspanya'daki belediyelerde saydamlığın olmamasının sebebini, kanunların saydamlığı sağlamada yetersiz kalmasının olduğu belirtilmektedir.

Alegre, Peñas, Santias ve Boubeta (2011) tarafından yapılan çalışma, İspanya'nın Galiçya Bölgesindeki 33 İspanya şehrinin bütçe saydamlığını değerlendirmeye yöneliktir. Çalışmada IMF'nin ve OECD'nin saydamlık standartlarını bir araya getirerek yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı ölçeği oluşturulmuştur. Çalışma kapsamında yer alan ilgili belediyenin muhasebe hesaplarının ön denetimini yapan kamu çalışanları tarafından verilen cevaplara göre 33 belediye, bütçe saydamlık skorlarına göre sıralanmışlardır. Logo şehri en yüksek saydamlık puanı alırken, Pontareas şehri en düşük bütçe saydamlık puanı almıştır. Bu sıralamayla da politik faktörlerin (yerel seçimlere katılım yüzdesi), mali faktörlerin (mali denge, belediye harcamaları) ve sosyo-ekonomik faktörlerin (nüfus yoğunluğu, işsizlik oranı) 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 ise bütçe saydamlık düzeyi yüksektir.

Ülkemizde ise idarelerin saydamlığını değerlendirmeye yönelik yapılan çalışmalar birkaç çalışma ile sınırlıdır (Hazman, 2005; Dülger, 2007; Es ve Şengül, 2009; Demirbaş, 2010; Küçükaycan, 2013).

Hazman'ın (2005) çalışmasında, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin mali saydamlıkları incelenmiştir. Ulaşılabilirlik kriterine göre seçilen üç büyükşehir belediyesinde mülakat, gözlem, dökümantasyon incelemesi gibi nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. İlgili belediyelerin karşılaştırılabilir nitelikte ve belli standartlarda istatistiki veri hazırlama konusunda başarılı olamadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Bu belediyelerin bütçelerini hazırlamada ve uygulama sürecinde yetki ve sorumluluk ayırımının yapılmasında açıklığın sağlanmasında yetersiz oldukları gözlemlenmiştir.

Dülger'in (2007) çalışmasında, Türkiye'deki bütçe saydamlığının algılama düzeyinin belirlenmesi için maliye örgütlerinde IBP'a tarafından geliştirilen açık bütçe anketi uygulanmıştır. İki farklı ilde ve aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde yeterli düzeyde bütçe saydamlığının olmadığı sonucu elde edilmiştir. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK'nın uygulanması mali anlamda bir reform niteliği taşımakla beraber uygulamadaki sorunların ortadan kalkmasının zaman alacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Es ve Şengül'ün (2009) çalışmasında, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda belirtilen uygulamaların, Kocaeli İl Özel İdaresi'ni göz önüne alınarak, İl özel idare faaliyetlerinde şeffaflığının sağlanmasına yapacağı katkılar incelenmiştir. Vatandaşların bu idarede yapılan işler konusunda bilgi sahibi olarak idarenin karar süreçlerine hem tekil hem de örgütlü olarak katılımının sağlanmasının, idare yönetimde demokratikliği artıran bir unsur olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Şeffaflığın sağlanması, il özel idaresi üzerindeki denetimi sağlayacağından dolayı da hesap verilebilirlik sürecini güçlendirecektir.

Demirbaş'ın (2010) çalışmasında, 11 büyükşehir belediyesi, 16 il belediyesi, 32 büyükşehir ilçe belediyesi ve 11 ilçe belediyesi faaliyet raporu olmak üzere toplam 70 belediyenin faaliyet raporuna ilgili idarelerin web sitelerinden ulaşılmıştır. Araştırma kapsamındaki bu belediyelerin faaliyet raporlarının değerlendirilmesinde içerik analizi yapılmıştır. İçerik analizinde kullanılmak üzere ölçütler oluşturulmuştur. Ölçütleri sağlama konusunda en başarılı belediyeler; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (62 puan), Gazimir Belediyesi (58 puan), Ordu Belediyesi (57 puan), İstanbul Büyükşehir Belediyesi (56 puan) iken en başarısız belediyeler; Merzifon Belediyesi (11 puan), Yozgat Belediyesi (13 puan), Büyükçekmece Belediyesi (16 puan), Esenler Belediyesi (17 puan)'dir. Faaliyet raporlarını belediye web sayfalarında yayınlaması yasal bir zorunluluk olmakla birlikte bu zorunluluğa uymayan birçok belediye olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Faaliyet raporu yayınlayan belediyelerin, bilginin faaliyet raporlarında varlığını ön planda tuttuğu, bilgi kalitesinin ise ikinci planda kaldığı gözlemlenmiştir.

Küçükaycan'ın (2013) çalışmasında, Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesiyle 16 Büyükşehirin İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyelerinin bütçe saydamlık algıları değerlendirilmiştir. Katılımcılardan, buldukları yerel idaredeki uygulamaları göz önüne alarak idarelerin bütçe saydamlıklarını değerlendirmeleri istenmiştir. Elde edilen sonuçlara göre çalışmaya katılan idarelerin, bütçe süreçlerinde izlenen uygulamalarda yeterli saydamlık düzeyine sahip olduğu sonucuna ulaşılrken, bu idarelerin bütçeyle ilgili bilgileri kamuoyuyla paylaşılmasında problemlerin olduğu gözlemlenmiştir.

3. Araştırma Planı, Yöntemi ve Bulguların Değerlendirilmesi

Bu bölümde araştırmanın amacı, kapsamı, yöntemi ve kısıtları hakkında bilgiler verilerek araştırma bulguları değerlendirilmektedir.

3.1. Araştırmanın Evreni, Örneklemi ve Amacı

Araştırmanın evrenini, Türkiye'deki belediyelerin mali hizmetler biriminin başındaki başkan ve müdürleri oluşturmaktadır. Araştırmanın çalışma evreni ise Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi, 65 İl Belediyesi ve 143 Büyükşehir İlçe Belediyesinin mali hizmetler biriminin başındaki başkan ve müdürlerinden oluşmaktadır⁸. Bilgi edinme sayfaları etkin bir şekilde çalışmayan belediyelerin varolması nedeniyle çalışma kapsamında yer alan mali hizmetler biriminin yöneticilerinin tamamına ulaşılamamıştır. Tarafımıza ulaşan anketlerin 56'sı araştırmaya dâhil edilmiştir. Tablo 1'de her bir belediyenin mali hizmetler biriminin başındaki başkan ve müdürlerinin (gözlem birimleri) sayısı verilerek araştırmanın örnekleme birimi toplu olarak gösterilmiştir.

Tablo 1. 2014 Yılı İçin Belediyelerdeki Mali Hizmetler Biriminin Başındaki Başkan ve Müdürlerinin Sayıları

Belediye Türü	Mali Hizmetler Daire Başkanı	Mali Hizmetler Müdürü
Büyükşehir Belediyesi	16	
İl Belediyesi		65
Büyükşehir İlçe Belediyesi		143
TOPLAM	224	

Mali hizmetler birimleri, kamu idarelerinde 5018 sayılı kanunun 60. maddesinde belirtilen görevleri yürüten birimlerdir. Bu birimlerin yaptığı görevleri sıralarsak; ilgili kamu idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek, mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak, bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak. Mali Hizmetler birimin başında 5018 sayılı kanunun 60. maddesinde belirtilen görevleri yürüten yönetici, büyükşehir belediyelerinde mali hizmetler daire başkanı iken diğer belediyelerde mali hizmetler müdürü olarak ifade edilmektedir. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde her iki yöneticiyi kapsayan mali hizmetler birimi yöneticileri ifadesi kullanılacaktır.

Belediyelerdeki mali işlemleri idare eden mali hizmetler birimi yöneticileri, belediyelerindeki uygulamaları da bire bir gözlemele imkânına sahiptirler. Bu yöneticiler, belediye bütçesini hazırlayan kişiler olmalarından dolayı belediyelerin bütçe sürecindeki eksikliklerini iyi bilmektedirler. Çalışma kapsamındaki belediyelerin bütçe saydamlığını incelemek üzere belediyelerin bütçelerini yapan mali hizmetler birimi yöneticileri özellikle seçilmiştir. Bu bağlamda çalışmadaki amaç; belediye bütçelerinin saydamlığını araştırarak, belediyelerce üretilen mali bilginin saydamlık, hesap verilebilirlik ve denetimi sağlamada yeterliliğini değerlendirmektir.

⁸ Yeni yasal değişiklikle (6360 sayılı Kanun) büyükşehir sayısı 30 olmasına karşılık, 30.03.2014 mahalli idare genel seçimlerinden sonra ilgili belediyeler büyükşehir statüsünde değerlendirilecektir. Ancak çalışma yapıldığı tarih aralığında mevcut belediye sayıları çalışmada belirtildiği gibidir. Bu nedenle toplam 2950 belediyeden, belde belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyelerin ilçe belediyeleri çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kısıtları

Araştırma, mevcut durumu betimlemeye yönelik bir çalışmadır. Veri toplamada anket yöntemi seçilmiştir. Çalışmada belediyelerin bütçe saydamlığını değerlendirmek için 19 sorudan oluşan bir anket formu kullanılmıştır. Kullanılan anket formu, ilgili literatür ve ampirik uygulamaları içeren çalışmalar incelenerek oluşturulmuştur. Anket formu üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, katılımcıların kişisel durumlarına ilişkin bilgileri elde etmeye yönelik sorular (cinsiyet, yaş ve eğitim seviyesi) ile çalıştıkları belediye ve belediye başkanlarının mensubu oldukları partiyi belirlemeye yönelik sorulardan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümünde ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını değerlendirmek için Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan bütçe saydamlığı ölçeği kullanılmıştır. Bu ölçeğin orijinali, İngilizce olup 15 sorudan oluşmaktadır. Çeviri-yeniden çeviri yöntemiyle Türkçeye çevrilmiştir. Anketin üçüncü bölümünü oluşturan 16., 17., 18. ve 19. sorular ise bütçe sürecinde yasal mevzuatımızda yer alan ifadelerin uygulanabilirliğini değerlendirmek üzere tarafımızca hazırlanmıştır. İkinci ve üçüncü bölümde yer alan sorular, beşli likert tipi ölçeğe göre hazırlanmış ve katılımcılardan görüşlerini kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum olmak üzere sırasıyla 1'den 5'e kadar puanlamaları istenmiştir.

Anket uygulaması, Aralık 2013 ile Şubat 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin resmi internet sayfaları tek tek incelenerek mali hizmetler birimi yönetici isimleri ve mail adresleri tespit edilmiştir. Yöneticilerden kimliklerini belirtmeden anketi doldurmaları istenmiş olup hangi belediyenin yöneticisinin hangi cevabı verdiği bilinmemektedir. Bu bağlamda anketi cevaplayan yöneticilerin objektif olduğu varsayılmaktadır. İsimleri ve mail adresleri bulunan yöneticilere anket linki online olarak yollanmıştır. İsimlerine ulaşamayan mali hizmetler birim yöneticilerine ise belediyelerin bilgi edinme sayfaları aracılığıyla anketimizin linki verilmiştir. Bilgi edinme sayfaları etkin bir şekilde çalışmayan belediyeler olduğu için çalışma kapsamında yer alan belediyelerin tamamına anket ulaştırılamamıştır. Tarafımıza ulaşan anketlerin 56'sı araştırmaya dâhil edilmiştir. Çalışmada, 56 katılımcının vermiş oldukları veriler üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Ankete katılım yüzdesi %25'dir. Daha fazla bir katılım yüzdesini yakalamak çalışmada hedeflenmiştir. İnternet üzerinden anketlerin geri dönüşünün sağlanmanın zorluğunu da dikkate alırsak verilerin normal dağılıma yaklaşması açısından istatistiksel açıdan yeterli bir katılım düzeyi olduğunu söyleyebiliriz. Parametrik istatistiksel tekniklerin kullanılabilmesi için en az 30 deneğin olması gerektiği konusunda kabul edilen yaygın bir görüş de mevcuttur (Altunışık, Coşkun, Bayraktaroğlu ve Yıldırım, 2010: 134). Ayrıca anket uygulaması süreci içerisinde ocak ayı sonunda anket sayısı (35) az olduğu göz önüne alınarak ikinci kez yöneticilere mail atılmıştır. Birinci mailden sonraki geri dönüşü yapılan anketlerin analizlerdeki sonuçlarla, ikinci mail atıldıktan sonraki geri dönüşü yapılan anketlerin (21) eklenmesiyle elde edilen (56) sonuçlar arasında istatistiksel açıdan bir farklılık görülmemiştir. Dolayısıyla bizim örneklem hacmimiz ne kadar artarsa artsın benzer sonuçları elde edeceğimiz varsayılmaktadır.

Elde edilen sonuçlar mali hizmetler yöneticilerinin görüşlerini doğrultusunda oluşturulmuştur. Belediye bütçesini hazırlama görevi belediye başkanına aittir. Mali hizmetler birim yöneticileri kendilerine verilen talimatları yerine getirmektedirler.

3.3. Ölçeğin Güvenirliği

Ankette kullanılan ölçeğin güvenirliliğini ölçmek için güvenirlilik analizi yapılmıştır. Ankette yer alan 19 ifadenin yer aldığı ölçeğin sorularının içsel tutarlığına baktığımızda Cronbach's Alpha (α) değeri 0,944'dür. Alpha değeri 0 ile 1 arası değer alır ve kabul edilebilir

bir değerin en az 0,7 olması arzu edilir (Altunışık vd., 2010: 124). Cronbach α değerinin (0,944) olması, ölçeğin güvenilirliğinin yüksek olduğunun bir göstergesidir.

3.4. Ankete Katılanların Demografik Dağılımları

Aşağıdaki Tablo 2’de ankete katılan mali hizmetler birimi yöneticilerinin yaş, cinsiyet ve eğitim düzeyi gibi demografik bazı değişkenlere göre dağılımları görülmektedir.

Tablo 2: Demografik Dağılımlar

Yaş	Sıklık	%
25-30	0	0,0
31-39	10	17,9
40-49	30	53,6
50-59	16	28,6
60 ve üstü	0	0,0
Toplam	56	100,0
Cinsiyet	Sıklık	%
Erkek	42	75,0
Kadın	14	25,0
Toplam	56	100,0
Eğitim Düzeyi	Sıklık	%
İlköğretim	0	0,0
Lise	4	7,1
Üniversite	44	78,6
Yüksekokul	6	10,7
Beyan Etmeyen	2	3,6
Toplam	56	100,0
Yerel Yönetim Birimi	Sıklık	%
Büyükşehir Belediyesi	10	17,9
Büyükşehir İlçe Belediyesi	20	35,7
İl Belediyesi	16	28,6
Beyan Etmeyen	10	17,9
Toplam	56	100,0
Belediye Başkanının Mensup Olduğu Parti	Sıklık	%
AKP	20	35,7
CHP	12	21,4
MHP	6	10,7
BDP	4	7,1
Beyan Etmeyen	14	25,0
Toplam	56	100,0

Tablo 2’de anlaşıldığı gibi ankete katılan yöneticilerin %53,6’sı, 40-49 yaş aralığında yoğunlaşmakla birlikte ankete katılanların %28,6’lık kısmı, 50 yaş üzerindedir. Katılımcıların %17,9’u, 31-39 yaş aralığındadır. Katılımcıların %75,’i erkeklerden oluşurken %25,0’i, kadınlardan oluşmaktadır. Bu katılım düzeyi, kadınların belediyelerde üst yöneticiler arasındaki temsil oranının erkeklere kıyasla daha düşük olduğunun da bir göstergesidir. Katılımcıların %7,1’i lise, %78,6’sı üniversite, %10,7’si yüksek lisans, %3,6’sı doktora mezundur. Mali hizmetler birimi yöneticilerinin eğitim seviyelerinin yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Ankete katılan mali hizmetler birimi yöneticilerinin belediye başkanlarının mensubu oldukları siyasi partileri itibarıyla %35,7’si Adalet ve Kalkınma Partisi, %21,4’ü Cumhuriyet Halk Partisi, %10,7’si Milliyetçi Hareket Partisi ve %7,1’i Barış ve Demokrasi Partisi iken %25’i beyanda bulunmamıştır. Katılımcıların çalıştıkları belediyeleri sınıflandırsak %17,9’u büyükşehir belediyesi, %35,7’si büyükşehir ilçe belediyesi ve %28,6’sı il belediyesi iken %17,9’u beyanda bulunmamıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri ve il belediyelerden geri dönüş oranı yüksek olmuştur.

3.5. Araştırma Bulguları ve Bulguların Değerlendirilmesi

Araştırma kapsamında oluşturulan ölçekteki her bir ifade dört başlık altında incelenmiştir. Elde edilen bulgular da bu başlıklar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

3.5.1. Bütçe Sürecinin Açık Olması

Ankette yer alan (1., 2., 3., 4. ve 5. sorular) belediyelerdeki bütçe sürecinin saydamlığını sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların ayrıntısına aşağıda değinilmiştir.

Tablo 3: Bütçe Sürecinin Açık Olması

Bir No'lu ifade; belediyemizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	0	0,0
Kararsızım	6	10,7
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	24	42,9
Toplam	56	100,0

İki No'lu ifade; "muhalefet partilerinin meclis üyelerine, belediyemizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur; bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	0	0
Kararsızım	2	3,6
Katılıyorum	30	53,6
Kesinlikle Katılıyorum	22	39,3
Toplam	56	100,0

Üç No'lu ifade; "mali yıl içerisinde, belediye bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler, meclise tam zamanında sunulur."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	6	10,7
Kararsızım	2	3,6
Katılıyorum	22	39,3
Kesinlikle Katılıyorum	24	42,9
Toplam	56	100,0

Dört No'lu ifade; "belediye bütçesinin kesin hesapları, idaremizin yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	0	0
Kararsızım	4	7,1
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	26	46,4
Toplam	56	100,0

Beş No'lu ifade; "belediyenizin bütçe tasarısı, Mecliste tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	2	3,6
Kararsızım	4	7,1
Katılıyorum	28	50,0
Kesinlikle Katılıyorum	22	39,3
Toplam	56	100,0

Bütçe sürecinin saydamlığını sorgulayan (1., 2., 3., 4. ve 5. sorular) ifadelerle, katılımcıların genel itibarıyla yüksek bir katılım düzeyi vardır. Bu beş ifadenin katılım düzeyinin aritmetik ortalaması alındığında da ortalamanın yüksek olduğu tespit edilmiştir (4,16).

Katılımcıların büyük bir kısmı (%85,8'i), bütçe tahminlerinin gerçekçi ve doğru olduğuna inanmaktadırlar (bir nolu ifade). Bu inancın yüksekliğine karşın uygulamada belediye bütçelerinde yaşanan sapmaların çokluğu bu noktada bir problemin olduğunu göstermektedir. Mali hizmetler yöneticileri, belediyelerindeki bütçe tahminlerinin gerçekçi ve doğru bilgilerden oluştuğunu düşünmektedirler. Muhalefet partilerinin meclis üyelerine, belediyenin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulduğu ve bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları olduğuna dair %92,9 gibi yüksek bir oranda katılım vardır (iki nolu ifade). Katılımcılar, kanunda belirtilen süreler (5 gün komisyonda, 20 gün mecliste yapılan görüşmelere) bağlı kaldığına inanmaktadırlar. Bütçe takviminin bütçe ve muhasebe yönetmeliğinde ifade edildiği şekilde yerine getirildiği görülmektedir. Burada araştırılması gereken bir başka husus ise kanundaki sürelerin bütçelerin analiz edebilmesi için yeterli olup olmadığıdır. Muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanlarının olması, belediye meclislerinde hem iktidar partisi hem de muhalefet partileri için bütçeyi değerlendirmeleri açısından son derece önemlidir. Bu açıdan üyelerin bütçeyi analiz edebilmeleri için yeterli zamanlarının olması için yönetmelikteki süreler artırılırsa saydamlığın sağlanmasına da katkı yapılacaktır.

Mali yıl içerisinde, belediye bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik verilerin, meclise tam zamanında sunulduğuna dair %82,1'lik bir katılım oranı vardır (üç nolu ifade). Belediyelerin, bütçe süreçlerinde takip ettikleri bütçe hazırlama takvimine bağlı kaldıkları görülmektedir. Belediye bütçesinin kesin hesapları, belediye yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlandığına dair %89,3'lük bir katılım düzeyi vardır (dört nolu ifade). Belediyenin bütçe tasarısının, Mecliste tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlandığına dair de yüksek bir katılım düzeyi (%89,3'lük) vardır (beş nolu ifade). Bütçenin oluşturulması sürecinde belediye meclislerinde izlenen yöntemlerin ve uygulamalara ilişkin yöneticilerin saydamlık algı düzeyi yüksektir. Halkın temsilcilerini bir araya getiren bu meclislerde, bütçelerin detaylı bir şekilde görüşülmesi bütçe hakkının sağlanması açısından saydamlığın artmasına katkı yapmaktadır.

3.5.2. Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması

Ankette yer alan (6., 7., 8., 9., 10. ve 11. sorular) belediyelerin bütçe bilgilerinin kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelerle verilen cevapların ayrıntısına aşağıda değinilmiştir.

Tablo 4: Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması

Altı No’lu ifade; “belediyenin mali hesapları, tamamen idarenin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (Amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri içerir.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	2	3,6
Kararsızım	0	0,0
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	28	50,0
Toplam	56	100,0

Yedi No’lu ifade; “belediyenin mali hesapları, idarenin ödenmesi gereken borçları ve yükümlülükleri tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	0	0,0
Kararsızım	0	0,0
Katılıyorum	28	50,0
Kesinlikle Katılıyorum	26	46,4
Toplam	56	100,0

Sekiz No’lu ifade; “belediyemizde gider bütçesi hazırlanırken harcama planları etkinlik analizleriyle (fayda-maliyet analizi, yönelem araştırması vb.) beraber sunulur.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,0
Katılmıyorum	10	17,9
Kararsızım	14	25,0
Katılıyorum	22	39,3
Kesinlikle Katılıyorum	10	17,9
Toplam	56	100,0

Dokuz No’lu ifade; “belediyemizin bütçesini hazırlarken vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmektedir.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	16	28,6
Kararsızım	18	32,1
Katılıyorum	14	25,0
Kesinlikle Katılıyorum	6	10,7
Toplam	56	100,0

On No’lu ifade; “belediyemizin bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşım istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanır hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara yazılı olarak sunulur.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	10	17,9
Kararsızım	8	14,3
Katılıyorum	28	50,0
Kesinlikle Katılıyorum	8	14,3
Toplam	56	100,0

Onbir No’lu ifade; “belediyenizin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	4	7,1
Katılmıyorum	6	10,7
Kararsızım	4	7,1
Katılıyorum	26	46,4
Kesinlikle Katılıyorum	16	28,6
Toplam	56	100,0

Belediyelerin bütçe bilgilerinin kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerin (6., 7., 8., 9., 10. ve 11. sorular) aritmetik ortalamasının, ölçeğin ilk beş ifadesine kıyasla katılım düzeyinin daha az olduğu tespit edilmiştir (3,7). Bu bölümde alt başlıklar halinde; belediyelerin muhasebe sistemi, finansman sistemi ve işe alım sürecinin saydamlığı incelenmiştir. Sonuçlara göre katılımcıların çoğunluğunun, belediyenin mali hesaplarına güven duydukları görülmektedir. Bu durum, belediyelerin mal varlıkları, ayrılan amortisman değerleri ile muhasebeleştirilemeyen ama sonradan muhasebeleştirilen faturaları ve borç yükümlülüklerine ilişkin bilgilerinde gerçekliliğin sağlanması açısından son derece olumlu bir sonuçtur. Elde edilen sonuçların belediyelerde kullanılmakta olan tahakkuk esaslı bütçeleme sisteminin iyi işlediğinin bir göstergesi olduğunu da söyleyebiliriz. Etkin bir muhasebe sisteminin belediye faaliyetleri hakkında zamanında ve güvenilir bilgi sağlayarak saydamlığın artmasına katkısı vardır.

Belediyelerin kamuoyu ile paylaşılan mal varlığı ile borç ve yükümlülüklerine ilişkin mali hesapların doğruluğuna ilişkin %92,9'luk yüksek bir katılım düzeyi vardır (altı nolu ifade). Yöneticiler mali hesapların doğruluğu ve güvenilirliğine inanmaktadırlar. Aynı inancın belediyenin ödenmesi gereken borç ve yükümlülüklerle ilişkin bilgilerin doğruluğu yönünde de olduğu görülmektedir (yedi nolu ifade).

Belediyelerin gider bütçelerini hazırlanırken, harcama planlarıyla beraber fayda-maliyet analizi ve yöneylem araştırılması gibi tekniklerin sunulup sunulmadığına yönelik sekiz nolu ifadeye, yöneticilerin %57,2'lik katıldıklarını beyan ederken, %17,9'u bu ifadeye katılmamıştır. Bu ifadeyi, diğer ifadelerle kıyasladığımızda ortalaması oldukça düşüktür (3,5). Katılımcıların %17,9'u bu analiz tekniklerini harcama planlarıyla beraber sunmadıklarını beyan etmektedirler. Bütçe sürecinin en önemli kısımlarından biri olan gider bütçesinin hazırlanmasında kullanılması gerekli olan bu analiz tekniklerine harcama planlarıyla beraber yer verilmesine gereken önemin verilmediği görülmektedir. Sınırlı belediye bütçesindeki kaynakları nereye ve ne kadar harcarsak topluma ne kadar fayda sağlarız?, elimizdeki kaynakları en doğru nasıl kullanabiliriz? gibi kaynak kullanımındaki rasyonelliği sağlayacak bu uygulamaların harcama planlarının yanında yer verilmesi gerekmektedir. Fayda-maliyet analizi ve yöneylem araştırılmasının harcama planlarıyla beraber sunumunun yapılmaması bu tekniklerin kullanılıp kullanılmadığı sorusunu da akla getirmektedir.

Belediyelerin bütçelerinin oluşumunda vatandaş katılımının sağlanmasına gerektiği kadar önem verilip verilmediğine ilişkin dokuz nolu ifadeye yöneticilerin %35,7'si katıldıklarını beyan ederken, %32,2'si katılmamıştır. Belediye bütçesinin hazırlanmasında vatandaş katılımının sağlanamaması anket içerisinde en düşük ortalamaya sahip ifadedir (3,1). Katılımcılığın olmaması, saydamlığın olmamasına neden olmakla beraber idarecilerin hesap verme sorumluluğunun oluşmasını da engellemektedir. Vatandaşın bütçe sürecine dâhil edilmesi belediye yönetiminin etkinliğini artıracaktır. Katılımcılığı sağlayabilmek için vatandaşın bütçeyi "belediyenin bütçesi" olarak algılaması yerine, "benim belediyemin bütçesi" diye bütçesine sahip çıkması gerekmektedir. Belediyeler, vatandaşın belediye bütçe sürecine ilgisini ve katılım isteğini sağlamaya yönelik adımlar atmalıdır. Nitekim Özmen ve Zeren (2010) tarafından Karaman il merkezinde (531 vatandaşla) yapılan alan araştırmasında vatandaşlar, katılımı ilgili isteklerini rahatlıkla dile getirmekte ve katılıma istekli oldukları görülmüştür. Buna karşın katılmayla ilgili faaliyetlerde bir hayli çekingen kaldıkları sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde belediyelerdeki bütçe sürecine katılımın, halkın bütünü tarafından arzu edilen, ancak uygulama noktasında çok önemli zorluklar yaşanan bir davranış biçimi olduğunu söyleyebiliriz.

Belediyelerin bütçe verilerini vatandaşla paylaşım paylaşılmadıklarına yönelik hazırlanan on nolu ifadeye yöneticilerin %64,3'ü katıldıklarını beyan ederken, %21,5'i bu ifadeye

katılmamıştır. Belediyelerin vatandaşlarına bütçeye ilişkin bilgileri, hem online hem de talepleri halinde yazılı olarak verilmekte olduğu sonucu elde edilmekle beraber, katılımcıların kendi aralarında ortak bir noktada uzlaşmadıkları görülmüştür. Katılımcıların bir kısmı bu ifadeye katılırken %21,5'i katılmamaktadır. Bu ifade ile hem online hem yazılı veri talebini karşılama düzeyi değerlendirilmeye çalışılmıştır. Web sayfalarında bütçe bilgilerine yer veren belediyeler, bu bilgileri internet sayfalarından edinmelerini istedikleri için bilgi edinme sayfalarından bütçe bilgilerine ilişkin sorulara vatandaşlarının yazılı talebini karşılayabilirler. Bu bakımdan belediyelerin yazılı talepleri cevaplamak yerine web sayfalarını kullanabilirler. Katılımcıların %35'i bütçe verilerini vatandaşla paylaşmadıklarını ifade etmelerinin sebebi vatandaş tarafından bir talebin olmadığı için paylaşım yapılmadığı yönünde de olabilir. Nitekim Akyıldız ve Demir tarafından (2011) yapılan çalışmada, Uşak Belediyesi ve Uşak Valiliğine Bilgi Edinme Hakkı (BEH) amacıyla vatandaşlar tarafından yapılan başvurular incelenmiştir. 2007, 2008 ve 2009 yıllarında toplam 583 başvuru ilgili idarelere yapılmıştır. Uşak ili örneğine göre, halk ve yöneticiler BEH'in içeriği ve önemi konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığı, halkın büyük bir çoğunluğunun bu haktan habersiz ve yararlanmamakta olduğu; bu haktan haberdar olan sınırlı bir kesim ise "BEH"i "dilekçe hakkı" ile karıştırdığı gözlemlenmiştir.

İdarelerin personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerinin standartlara bağlı olup olmadığını değerlendiren on bir nolu ifadeye yöneticilerin %75'i katıldıklarını beyan etmektedirler. Kararsızların ve katılmayanların oranı %25'dir. Mali hizmetler yöneticilerinin çoğunluğuna göre belediyelerde personel politikaları sağlıklı bir şekilde işlemektedir. Katılımcıların %25'i, belediyelerin istihdam politikalarının iyi işletilmediğini düşünmektedirler. Oysaki 22.02.2007 tarihli Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliği ile belediyelerde personel istihdamı standartta bağlanmıştır. Aynı şekilde 5393 sayılı kanunun 49. maddesine göre belediyelerin personel giderleri toplamı bir önceki gerçekleşen bütçe gelirlerinin yeniden değerlendirilmesi sonucu bulunacak miktarın nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde %40'ını diğer belediyelerde ise %30'unu aşması halinde yeni personel istihdamı yapılamayacağı kararı mevcuttur. Uygulamada, bahsi geçen sınırlamalardan dolayı belediyelerin hizmet satın alımı yapması ve de bağlı işletmelerde istihdama yönelik uygulamalardan kaçınılması, %17,8'lik katılmama sonucunun gerekçesi olabilir. Fakat mali hizmetler yöneticilerinin çoğunluğuna göre belediyelerde personel istihdamında standartlara uyulduğunu ifade etmektedirler.

3.5.3. Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

Ankette yer alan (12., 13., 14. ve 15. sorular) belediyelerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelerin ayrıntısına aşağıda değinilecektir.

Tablo 5: Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

Oniki No'lu ifade; “belediyemizin, ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	0	0,0
Kararsızım	4	7,1
Katılıyorum	26	46,4
Kesinlikle Katılıyorum	24	42,9
Toplam	56	100,0

Onüç No'lu ifade; “merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibeler), merkezi yönetim, diğer belediyelerin haklarını göz ardı etmeden eşit koşullarla bütçemize katkıda bulunur”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	8	14,3
Kararsızım	16	28,6
Katılıyorum	16	28,6
Kesinlikle Katılıyorum	14	25,0
Toplam	56	100,0

Öndört No'lu ifade; “belediyemizin bütçe harcamalarının en az %70'i ön denetime tabi tutulmaktadır.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	4	7,1
Kararsızım	6	10,7
Katılıyorum	26	46,4
Kesinlikle Katılıyorum	16	28,6
Beyanda Bulunmayan	2	3,6
Toplam	56	100,0

Onbeş No'lu ifade; “Sayıştay'a sunulan; belediyenin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştay'ın idarenin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir.”

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	2	3,6
Kararsızım	2	3,6
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	26	46,4
Toplam	56	100,0

Belediyelerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığını sorgulayan ifadelerin (12., 13., 14. ve 15. sorular) ortalaması incelendiğinde en düşük katılım düzeyi on üçüncü ifadedir.

Belediyelerin ihale süreçlerinin şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda yapıp yapılmadığına sorgulayan on iki nolu ifadeye, %89,3'lük yüksek bir katılım vardır. Bu bölümün ilk ifadesinde, belediye ihale süreçlerindeki saydamlık düzeyi sorgulanmaktadır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun “İhale Komisyonları” başlıklı 6'ncı maddesine göre, belediyelerdeki ihale komisyonlarındaki süreçleri bire bir takip eden katılımcılar, belediyelerdeki ihale sürecinin 4734 Sayılı Kanun amacı doğrultusunda işlediğini ifade etmişlerdir. Yüksek bir katılımın düzeyinin olması, belediyelerde yapılan ihalelerde; saydamlığın, rekabetin ve güvenilirliğin sağlanması ile belediye kaynakların verimli kullanılması açısından son derece olumlu bir sonuç olarak görebiliriz. İhale komisyonunun bir üyesi olan bu yöneticinin verdiği cevaplarının yanında bu ifadenin, belediye meclis üyelerine sorulup, cevapların da belediye başkanının olduğu partiden üyeler ve muhalefet partilerine mensup

üyelerin görüşleri ile daha fazla anlam kazanacağı düşünülebilir. Bilge ve Küçükaycan'ın (2013) çalışmasında, belediye meclis üyelerine belediyedeki ihale süreçlerindeki saydamlık düzeyi sorgulanmıştır. Meclis üyelerinin %74,1'i ihale sürecinin saydamlığını inandıklarını ifade ederken %25,9'u inanmamaktadır. Ve bu ifadenin diğer ifadelere göre genel ortalama içindeki ortalamasının (4,29) yüksek çıkması, yerel yönetimlerdeki ihale süreçlerinin saydamlık için yeterli seviyede olduğunun bir göstergesi olabilir sonucu elde edilmiştir.

Merkezi yönetim, tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibelerde) diğer belediyelerin hakları göz ardı edilmeden adil bir şekilde idarelere pay aktarımı olup olmadığını sorgulayan on üç nolu ifadeyle yöneticilerin %53,6'sı katıldıklarını, %17,8'lik kısmı katılmadıklarını beyan etmişlerdir. Bu ifadeye katılmayanların olması, merkezi yönetimin, belediyeler arasındaki mali yardımların paylaşımında eşitliği sağlayamadığına yönelik bir algının var olduğunu göstermektedir. Ancak bu algıyı ölçmeye yönelik değerlendirmelerde genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi düzenlemesiyle, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşların yürüttüğü programlar çerçevesinde sağlanan destekler ile Maliye Bakanlığı bütçesinden belediyelere yardım olarak aktarılan ödenekler arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Sorudaki kararsızların oranının (%28,6) yüksek olmasının sebebinin; sorudaki parantez içinde yer verilen “bağış ve hibeler” ifadesinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar kanundaki standart kriterlere tabi iken bağış ve yardımların dağıtımında ise bakanlıklar ve ilgili kurumların hazırladığı çeşitli kriterler mevcuttur. Fakat bağış ve yardımların gerçekleştirilmesinde politik yaklaşımlar sergilenebilmektedir. Bağış ve yardımların ne kadar, ne için ve kime sorularının yanıtlarını da kapsayacak düzenli raporlar hazırlanarak kamuoyuna açıklanmalıdır. İfadenin standart sapmasının diğer ifadelere kıyasla daha yüksek çıkması katılımcılar arasında fikir ayrılığının olduğunu göstermektedir. İki den fazla grubun karşılaştırılması için uygun test istatistiği One-way ANOVA'dır (Altunışık vd. 2010: 200). One-way ANOVA testi yapılarak belediyelerdeki siyasi partilere göre değişimin olup olmadığına bakıldığında, AKP'li belediyelerin merkezi hükümete olan güvenleri daha yüksek iken diğer partilere ait olan belediyelerde daha düşük bir güven algısı tespit edilmiştir. Belediyelerin mensubu oldukları partilere göre belediyeler aralarında istatistiksel açıdan anlamlı bir fark yoktur (Sayfa sınırlaması dolayısıyla elde edilen istatistiksel tablolara yer verilememektedir.)

Belediyelerdeki harcamaların ön denetime tabi tutulup tutulmadığını sorgulayan on dördüncü ifadeye, yöneticilerin %77,8'i katıldıklarını beyan ederken, %10,7'lik kısmı bu ifadeye katılmamıştır. Katılımcılar, 5018 sayılı Kanunun 60. maddesine göre belediyelerdeki harcamaların ön malî kontrol faaliyetini yürütmekle görevli olan mali hizmetler biriminin başındaki yöneticilerdir. Ön mali kontrol; belediyelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin; idare bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı ve diğer mevzuat hükümlerine uygunluğunu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması bakımından yapılan kontrolü kapsamaktadır. Bu ifadeye yüksek bir katılımın olması, yöneticilerin büyük bir kısmının kanuni zorunluğu yerine getirdiği ve ön mali kontrole gereken önemi verdiklerinin bir göstergesi olabilir.

Belediyelerde mali denetimden sorumlu olan kurum olarak Sayıştay'a sunulan verilerin ve raporların doğruluğuna ilişkin olarak sorulan ifadeye, yüksek bir katılım (%89,3) düzeyi vardır. Mali hizmetler biriminin başındaki yöneticiler, belediyelerin verilerine ve raporlarına saydamlığı sağlayıcı ve dış denetimi gerçekleştirici nitelikte, açık, doğru ve güvenilir oldukları konusunda ortak bir algıya sahip oldukları gözlemlenmiştir. Yöneticiler, Sayıştay denetimine tabi olan verilerin ve raporların içerik olarak yeterli olduğunu algısına sahiptirler. Belediyeler için hazırlanan Sayıştay denetim raporlarında, geç muhasebe kayıtlarının olduğu tespiti yer

almaktadır. Belediye verilerinin Sayıştay incelenmesi için zamanında Sayıştay'a sunulması önem arz etmektedir. Bu bağlamda dış denetimin tamam anlamıyla yerine getirilmesi belediyelerdeki saydamlığa katkı yapacaktır.

3.5.4. Yasal Mevzuatın Belediyelerde İşleyişi

Ankette yer alan (16., 17., 18. ve 19. sorular) belediyelerin bütçelerinde yasal mevzuatın uygulanabilirliğine yönelik ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların ayrıntısına aşağıda değinilmiştir.

Tablo 6: Yasal Mevzuatın Uygulanabilirliği

Onaltı No'lu ifade; "kanunda belirtildiği üzere plan bütçe komisyonumuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına çağrılır ve görüşleri alınır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	6	10,7
Katılmıyorum	12	21,4
Kararsızım	14	25,0
Katılıyorum	14	25,0
Kesinlikle Katılıyorum	10	17,9
Toplam	56	100,0

Onyeddi No'lu ifade; "halkın katılımını sağlamak üzere oluşturulan kent konseyimiz aktif olarak çalışmaktadır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	4	7,1
Kararsızım	10	17,9
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	16	28,6
Toplam	56	100,0

Onsekiz No'lu ifade; "faaliyet raporlarımız web sayfamızda düzenli olarak yayımlanmaktadır."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	2	3,6
Kararsızım	8	14,3
Katılıyorum	22	39,3
Kesinlikle Katılıyorum	22	39,3
Toplam	56	100,0

Ondokuz No'lu ifade; "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."

Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	3,6
Katılmıyorum	4	7,1
Kararsızım	10	17,9
Katılıyorum	24	42,9
Kesinlikle Katılıyorum	16	28,6
Toplam	56	100,0

Belediyelerin bütçelerinde yasal mevzuatın işleyişine ilişkin ifadeler (16. 17, 18 ve 19. sorular) olup en düşük katılım ortalaması on altı nolu ifadeye gerçekleşmiştir (3,1). Bu bölümde belediyelerin tabi oldukları yasal mevzuatın uygulanabilirliği değerlendirilmiştir. Kanunda (5393 sayılı Belediye Kanunu madde 24) belirtildiği üzere plan bütçe komisyonunda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına çağrılır ve görüşleri alınır ifadesine (on altı nolu ifade), yöneticilerin %42,9'u katıldıklarını beyan ederken, %32,1'lik kısmı bu ifadeye katılmadıklarını beyan etmişlerdir. Anketteki en düşük katılım düzeyinin olduğu ifadelerden biri (3,1), belediye bütçesinin plan bütçe

komisyonda görüşülmesinde katılımcılığının sağlanıp sağlanmadığına yönelik olan on altıncı ifadedir. Mali hizmetler birimi yöneticileri, belediye bütçesinin oluşumu sürecinde gereken katılımcılığın sağlanamadığına inanmaktadırlar. Katılımcılığın sağlanması adına Belediye Kanununun 24. maddesinde yer alan hususların, ilgili tüm belediyeler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Halkın katılımını sağlamak üzere oluşturulan kent konseylerinin aktif olarak çalışıp çalışmadığını sorgulayan on yedi nolu ifadeye yöneticilerin %71,4'ü katıldıklarını beyan ederken, %10,7'si bu ifadeye katılmamıştır. Belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülen Kent Konseylerin görüşleri, belediye yönetimine halkın dâhil edilmesi açısından son derece önemlidir. Kent konseyinin çalışmasına yönelik olan ifadeye kararsızların oranı diğer ifadelere kıyasla daha fazladır. Büyükşehir belediyelerinin (4,2) yöneticilerinin bu ifadeye katılımları, il ve ilçe belediyelerine kıyasla daha yüksek iken il belediyelerinin ortalaması (3,9) ilçe belediyelerine (3,7) kıyasla daha yüksektir. Şehirleşme düzeyi arttıkça kent konseylerinin belediye yönetimine katılımı artmaktadır. Belediye hizmetlerinden yararlananların talep ve beklentilerinin belediye yönetimine aktarılmasında aracı olması bakımından kent konseylerine, tüm belediyelerin önem vermesi gerekmektedir.

Belediyelerinin faaliyet raporlarının web sayfalarında düzenli olarak yayımlanıp yayımlanmadığını sorgulayan on sekiz nolu ifadeye yöneticilerin %78,6'sı katıldıklarını beyan ederken, %7,2'si bu ifadeye katılmamıştır. Bu sorunun cevabını, belediyelerin resmi internet sayfalarını tek tek incelenerek online olarak yayımlama varsa, belediyelerin faaliyet raporlarının yayımlanıp yayımlanmadığı tarafımızca tespit edilebilirdi. Fakat, Demirbaş (2010) tarafından 70 belediyenin faaliyet raporlarının içerik analiziyle incelendiği çalışmada birçok belediyenin faaliyet raporlarının web sayfalarında düzenli olarak yayımlama zorunluluğunu yerine getirmediği sonucuna ulaşılmıştır. Belediyelerin bütçeleri ile kesin hesaplarının saydamlığının değerlendirilmesinde belediyelerin Web sayfaları bize yardımcı olan önemli bir araçtır. Çalışmadaki yaklaşımımız; mali hizmetler birim yöneticilerin mensubu oldukları belediye tarafından faaliyet raporlarının web sayfalarında düzenli olarak yayımlama işleminin yapılıp yapılmadığına olan inançlarını/algılarını ölçmektir. Belediyelerin yasal mevzuatın yerine getirilip getirilmediğinin çalışanlar tarafından kabul edilebilirliğini görmektir. Bütçe bilgilerinin ve bunla ilgili dökümanların, bütçe hakkı kapsamında, vatandaşlara sunulması belediyelerin temel görevlerinden birisidir. Faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması ise kanuni bir zorunluktur. Faaliyet raporlarının belediyelerin web sayfalarında yayımlandığına yönelik genel bir katılım düzeyi olmakla beraber katılmayanların ve kararsızların oranı 21,4'dür. Belediyelerin teknolojiyi kullanmaları günümüz için bir zorunluluktur. Belediyelerin internet sayfaları, vatandaşların kolayca bilgilere ulaşabilmesi açısından etkili bir iletişim aracıdır. Bu araç saydamlığın artırılmasına katkı yapmaktadır.

Belediyenin faaliyet raporlarının, 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 düzenlenip düzenlenmediğini sorgulayan on dokuz nolu ifadeye %71,4'ü katıldıklarını beyan ederken, %10,7'si bu ifadeye katılmamıştır. Belediye kanunu 56. maddesi gereğince belediye başkanının, 5018 sayılı Kanunda belirtildiği üzere belediyenin faaliyet raporunu hazırlaması gerekmektedir. Mali hizmetler yöneticileri, harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak belediyenin faaliyet raporunu hazırlamaktadırlar. Bu yöneticiler, belediye başkanı adına idarenin faaliyet raporu oluşturduklarından dolayı ürettikleri bu raporlarının, kanunun gerektirdiği şartları taşıdığına ve yeterlilikte olduğunu yüksek oranda inanmaktadırlar. Ancak yöneticiler arasında inanmadıklarını beyan etmiş olanların yer alması, ürettikleri faaliyet

raporlarının vatandaşlara hesap verme aracı olarak kullanılamayacağını kabul edenlerin de olduğunun bir göstergesi olabilir.

Tablo 7: Tanımlayıcı İstatiksel Değerler*

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std.Sapma
S1	56	1,00	5,00	4,21	,90883
S2	56	1,00	5,00	4,25	,83666
S3	56	1,00	5,00	4,07	1,10958
S4	56	1,00	5,00	4,28	,88860
S5	56	2,00	5,00	4,25	,74468
S6	56	1,00	5,00	4,32	,93628
S7	56	1,00	5,00	4,35	,81861
S8	56	2,00	5,00	3,57	,98824
S9	56	1,00	5,00	3,10	1,05621
S10	56	1,00	5,00	3,53	1,06112
S11	56	1,00	5,00	3,78	1,18650
S12	56	1,00	5,00	4,25	,87905
S13	56	1,00	5,00	3,57	1,12585
S14	54	1,00	5,00	3,92	1,02519
S15	56	1,00	5,00	4,25	,95822
S16	56	1,00	5,00	3,17	1,26645
S17	56	1,00	5,00	3,85	1,03447
S18	56	1,00	5,00	4,07	1,00647
S19	56	1,00	5,00	3,85	1,03447

*Ölçekte yer alan ifadelerin istatistiksel değerleri yer almaktadır.

3.5.5. Belediyeler Arasındaki Saydamlık Düzey Farklarının Karşılaştırılması

Büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyeleri ve il belediyelerinin uygulamalarındaki saydamlık düzeyleri arasında farkın olup olmadığını görmek için One-Way ANOVA Testi uygulanmıştır. Araştırmaya dâhil olan belediyeler arasında saydamlık düzey farkının olup olmadığını One-way ANOVA testi ile sorgulanmıştır.

H0: Bütçe saydamlığı açısından Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile İl Belediyeleri arasında farklılık yoktur.

H1: Bütçe saydamlığı açısından Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir İlçe Belediyeleri ile İl Belediyeleri arasında farklılık vardır.

Tablo 8: One-Way ANOVA Testi Sonuçları

Saydamlık Düzeyi Farkı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareleri Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi (Sig.)
Gruplar Arası	,746	3	,249	,417	,749
Gruplar İçi	31,038	52	,597		
Toplam	31,784	55			

Tablo 8'deki One-way ANOVA testi sonuçlarında görüldüğü gibi değişkenlerin Sig. (p) değeri 0,05'in üzerindedir. Bu durum bütçe saydamlığı açısından Türkiye'deki Belediyeler arasında farklılığın olmadığını göstermektedir. Sonuç itibarıyla "Bütçe saydamlığı açısından Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir İlçe Belediyeleri, İl Belediyeleri arasında farklılık yoktur." hipotezi kabul edilecektir.

Tablo 9: Belediyeler Arasındaki Farklılar

Grup İstatistikleri	N	Ort.	Std. Sapma	Std. Hata	Minimum	Maksimum
Büyükşehir Belediyesi	10	4,1595	,57501	,18183	3,35	4,95
Büyükşehir İlçe Belediyesi	20	3,8900	,59063	,13207	3,15	5,00
İl Belediyesi	16	3,8938	1,13385	,28346	1,20	4,95
Beyanda Bulunmayan	10	3,8000	,48876	,15456	3,10	4,45
Toplam	56	3,9231	,76019	,10158	1,20	5,00

Belediyelerinin uygulamalarındaki saydamlık düzeyi arasında farkın olup olmadığını görmek için yapılan analizde farkın olmadığı görülmüştür. Tablo 9'daki sonuçlarına göre büyükşehir belediyelerinin saydamlık düzeyi (4,15), büyükşehir ilçe belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,89) ve il belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,80) olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin saydamlık düzeyinin, diğer belediyelere kıyasla daha fazla olduğu sonucu görülmüştür. Fakat aralarında istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık yoktur. İl belediyelerinin standart sapmasının (1,13) yüksek olduğu görülmektedir. İl belediyeleri, saydamlık düzeyi konusunda ortak bir noktada uzlaşmadığının bir göstergesidir.

3.5.6. Belediye Başkanının Mensubu Olduğu Partiye Göre Belediyelerin Saydamlık Düzeyi Farklarının Karşılaştırılması

Belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyelerin uygulamalarındaki saydamlık düzeyleri arasında farkın olup olmadığını görmek için One-Way ANOVA Testi uygulanmıştır.

H0: Bütçe saydamlığı açısından belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyeler arasında farklılık yoktur.

H1: Bütçe saydamlığı açısından belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyeler arasında farklılık vardır.

Tablo 10: One-Way ANOVA Testi Sonuçları

Saydamlık Düzeyi Farkı	Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Kareleri Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi (Sig.)
Gruplar Arası	2,585	4	,646	1,129	,353
Gruplar İçi	29,199	51	,573		
Toplam	31,784	55			

Tablo 10'daki One-Way ANOVA Testi sonuçlarında görüldüğü gibi değişkenlerin Sig. (p) değeri 0,05'in üzerindedir. Bu durum bütçe saydamlığı açısından belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyelerin uygulamalarındaki saydamlık düzeyleri arasında farklılığın olmadığını göstermektedir. Sonuç itibarıyla "Bütçe saydamlığı açısından belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyeler arasında farklılık yoktur." hipotezi kabul edilecektir.

Tablo 11: İdareler Arasındaki Farklılar

Grup İstatistikleri	N	Ort.	Std. Sapma	Std. Hata	Minimum	Maksimum
AKP	20	3,9497	,59425	,13288	3,10	4,95
CHP	12	3,8833	,69260	,19994	3,15	5,00
MHP	6	3,9833	,42505	,17353	3,50	4,45
BDP	4	4,6000	,40415	,20207	4,25	4,95
Beyanda Bulunmayan	14	3,7000	1,10314	,29483	1,20	4,80
Toplam	56	3,9231	,76019	,10158	1,20	5,00

Belediye başkanının mensubu olduğu partiye göre belediyelerin uygulamalarındaki saydamlık düzeyleri arasında farkın olup olmadığını görmek için yapılan analizde farkın olmadığı görülmüştür. Tablo 11'deki sonuçlarına göre AKP belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,94) CHP belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,88), MHP belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,98), BDP belediyelerinin saydamlık düzeyi (4,46), beyanda bulunmayan belediyelerinin saydamlık düzeyi (3,70) olduğu görülmektedir. BDP'li belediyelerin diğer belediyelere göre daha yüksek bir saydamlık düzeyi vardır. Fakat belediyeler arasında istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık yoktur. Sonuç itibariyle belediyelerde bütçe saydamlığı, iktidar ya da muhalefet partisinin yönettiği belediyeye göre değişmemektedir.

SONUÇ

Belediyelerin gelirlerini, giderlerini ve borçlarını ayrıntılı bir şekilde gösteren belediye bütçe kesin hesapları, belediye hizmetlerin sunumunda yönetimin başarı ya da başarısızlığını gösteren önemli bir denetim aracıdır. Çalışmada, belediyelerin bütçelerinin saydamlığı araştırılarak, belediyelerce üretilen mali bilgilerin saydamlık, hesap verilebilirlik ve denetimi sağlamada yeterliliği değerlendirilmiştir. Belediyelerin bütçelerinin saydamlığını araştırmak için Türkiye'deki 16 Büyükşehir Belediyesi, 65 İl Belediyesi ve 143 Büyükşehir İlçe Belediyesinin mali hizmetler biriminin başındaki başkan ve müdürler araştırma kapsamına alınmıştır. Bütçe saydamlığını incelemek üzere mali hizmetler birimi yöneticilerine yönelik anket yapılmıştır. Bu yöneticiler, belediyelerin bütçeleme sürecinde önemli rol oynayan kişiler olmalarından dolayı sürecin olumlu/olumsuz yönlerini en iyi bilen kişilerdir. Çalışma, belediyelerdeki mali hizmetler birimi yöneticilerinin konu hakkındaki algılarını tespit etmektedir. Çalışmanın, teoride var olan bütçe saydamlığının gerekliliğine yönelik düşüncelerin uygulamadaki eksikliklerini ortaya koyması yönüyle de literatüre katkı yapması beklenmektedir.

Çalışmada, ampirik literatürden farklı olarak belediyelerin, bütçe süreçlerinde izlenen yöntemler açısından yeterli saydamlık düzeyine sahip olduğu gözlemlenmiştir (Benzer sonuç için Bilge ve Küçükaycan'a (2013) bakınız.). Guillamón vd. (2011) tarafından yapılan çalışmada sol partilerin saydamlığı sağlamadaki başarısı daha yüksek iken bu çalışmada belediyelerin sol veya sağ parti mensubu bir belediye başkanı tarafından yönetilmesinin saydamlık düzeyi açısından bir fark yaratmadığı sonucu elde edilmiştir. Belediyelerde vatandaş katılımının yetersiz düzeyde olması ile bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında sorunların yaşanması literatürle uyumlu olarak tespit edilen sonuçlardandır (Beales ve Thompson, 2010; Alegre vd., 2011; Kroth, 2012; Küçükaycan, 2013). Belediyelerin büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi veya il belediyesi olmasının belediyelerdeki saydamlık düzeyi açısından bir farka neden olmadığı görülmüştür. Belediyelerin saydamlık düzeyleri arasında farklılık yoktur.

Ulaşılan sonuçlar ve öneriler şunlardır:

Mali hizmetler birim yöneticileri, belediye meclislerinde bütçe sürecinin açık olduğu yönünde bir algıya sahiptirler: Mali hizmetler yöneticileri, belediyelerindeki bütçe tahminlerinin gerçekçi ve doğru bilgilerden oluştuğunu ve aynı zamanda muhalefet partilerinin meclis üyelerinin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları olduğunu düşünmektedirler. Buna karşın, uygulamada belediye bütçelerinde yaşanan sapmaların çokluğu bir problemin olduğunu göstermektedir. Kanundaki sürelerle uyulduğu görülmekle beraber, araştırılması gereken bir başka husus ise bu sürelerin bütçelerin analiz edilebilmesi için yeterli olup olmadığıdır. Meclis üyelerinin bütçeyi analiz edebilmeleri için verilen sürenin artırılması saydamlık sürecine de katkı yapacaktır. Belediye meclislerinde bütçenin tüm yönleriyle ele alınması, bütçe hakkının tam anlamıyla yerine getirilmesi açısından da önemlidir.

Mali hizmetler birim yöneticilerine göre belediyelerin mali hesapları kapsamında yer alan kaynaklarına (malvarlığı ve borçları) ilişkin üretilen bilgilerin, doğru ve güvenilir olduğu sonucu elde edilmiştir: Belediye faaliyetleri hakkında gerçek bilgilere ulaşılması, mali saydamlığı artırırken belediyelerde denetimin de iyi işlenmesini sağlamaktadır. Ayrıca bütçe hazırlarken mali hizmetler yöneticileri, gider bütçesini sunarken fayda maliyet analizleri gibi etkinlik analizlerinden faydalanmalıdırlar. Bu durum 5018 sayılı Kanunun amaçları arasında yer alan kamuda etkinlik ilkesinin yerine getirilmesi açısından önem arz etmektedir. Kaynakların nereye ve nasıl harcanacağı kadar belediyelerde istenilen amaca ne derece ulaşıldığını göstermesi açısından gider bütçesinin yanında harcama planlarının etkinlik analizleri de yer almalıdır. Bu analizlerin, belediyelerin web sayfaları aracılığıyla kamuoyu paylaşımı da sağlanırsa belediyelerdeki saydamlığın sağlanmasına katkı yapacaktır.

Mali hizmetler birim yöneticilerine göre belediyelerde bilginin kamuoyuyla paylaşımı yeteri kadar sağlanmamaktadır. Bütçe sürecine vatandaş katılımı istenilen düzeyde değildir: Elde edilen bulgulara göre belediyelerde, bütçelerinin oluşumunda vatandaş katılımının sağlanmasına gerektiği kadar önem verilmediği tespit edilmiştir. Belediyeleri, bütçe sürece vatandaş dâhil etmiyor diyerek eleştirmek yerine bu noktada, şunu da sormak gerekmektedir: vatandaş bu sürece ne kadar katılmak istiyor? Vatandaş belediyesinin bütçesini biliyor mu? Belediyelerdeki bütçe sürecine katılımın, halkın bütünü tarafından arzu edilen, ancak uygulama noktasında çok önemli zorluklar yaşanan bir davranış biçimi olduğunu söyleyebiliriz. Bütçe sürecine katılım ne kadar artarsa, belediyelerin bütçelerin saydamlığının da o ölçüde artması beklenmektedir. Katılımcı bütçe anlayışının uygulanması açısından belediyeler bütçeleme süreçlerinde, vatandaşın belediye bütçe sürecine ilgisini ve katılım isteğini sağlamaya yönelik adımlar atmalıdırlar.

Belediyelerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığını sorgulayan bulgulara göre ulaşılan sonuçlar şunlardır: Mali hizmetler birim yöneticilerine göre belediye bütçelerinin uygulama sonuçları değerlendirildiğinde, belediyelerde bütçelerin ön denetiminin yerine getirildiği düşünülmektedir. Sayıştay denetimine sunulan verilere yönelik olarak, idarenin faaliyetlerini doğru bir şekilde açıklar nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Dış denetimde saydamlığın sağlanmasında verilerin doğru, açık ve güvenilir olması yanında muhasebe kayıtları zamanında yapılarak Sayıştay'a sunulması gerekmektedir.

Mali hizmetler birim yöneticileri, belediyelere merkezi hükümet tarafından sağlanan mali yardımların adil dağıtılıp dağıtılmadığına yönelik ikiye ayrılmışlardır. Genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar kanundaki standart kriterlere tabi iken bağış ve yardımların dağıtımında ise bakanlıklar ve ilgili kurumların hazırladığı çeşitli kriterler mevcuttur. 5779 sayılı kanun ile denkleştirme ödeneği dışında mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir

ödenek konulamamaktadır. Ancak merkezi yönetim tarafından büyük kaynak gerektiren bazı projelere yardım yapılabilirdiği gibi bu projeler merkezi yönetimce tek başına da gerçekleştirilebilmektedir. Bağış ve yardımların ne kadar, ne için ve kime sorularının yanıtlarını da kapsayacak düzenli raporların hazırlanarak kamuoyuna açıklanmasına “kamuoyu güveni” açısından ihtiyaç vardır. Merkezi yönetim, tarafından yapılan yardımlarda sağlanacak saydamlık, belediyelere sunulan imkânların açık olarak görülmesini sağlayarak mali saydamlığı artıracaktır.

Yasal mevzuatın belediyelerde işleyişine yönelik şu sonuçlar elde edilmiştir: Mali hizmetler birim yöneticileri, bütçe sürecine uzman kişilerin dâhil edilmediğini düşünmektedirler. İlgili mevzuatın gereğinin yerine getirilmesi ve uzman kişilerin bütçe sürecine dâhil edilmesiyle, belediye bütçelerinin amacına uygun, daha iyi standartlarda hazırlanabilmesi mümkün olacaktır. Uzman kişilerin sürece dâhil edilmesine yönelik belediyelerin mevzuatlarında düzenlemeler yer almasına karşın, buna uyulmadığında hangi yaptırımların yapılacağı belirtilmemiştir. Bu konudaki yaptırım mekanizmasının mevzuata eklenerek belediye bütçelerinin etkinliğinin artırılması sağlanabilecektir.

Belediyelerde saydamlığın sağlanmasında mali verilerin yazılı olduğu bütçe, belediyelerin vatandaşına sunduğu hizmetleri içeren bilgileri göstermesi bakımından en önemli dokümanlardan birisidir. Başlı başına bir denetim aracı olan bütçeler, hizmetlerinin sunumunda belediye yönetiminin başarısını ya da başarısızlığını göstermektedir. Bütçe saydamlığını sağlamak, sınırlı kaynaklara sahip olan belediyelerin üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Belediye kaynaklarının sınırlı olduğu göz önüne alındığında, belediyelerin kit kaynakları verimli, etkili ve tutumlu bir şekilde kullanılması daha fazla önem arz etmektedir. Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlamak, hesapverilebilirlik ve saydamlık anlayışının belediyelerde var olmasıyla mümkündür. Saydamlık artıkça hesapverilebilirlik kolaylaşacak, hesapverilebilirlik mümkün oldukça saydamlık gelişecektir. Mali saydamlığın ve bunun en önemli aracı olan bütçe saydamlığının sağlanması kamu kaynaklarının optimum kullanımına ve tahsisine katkı yapacaktır.

Belediye başkanlarının, oldukça geniş olan mali mevzuatı yeterince hâkim olmaları mümkün olmadığı için bütçe sürecinde mali hizmetler birim yöneticilerinin yönlendirme ve telkinlerinin etkili olacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede mali hizmetler birim yöneticilerinin mesleki kalitesi de bütçelemeye fark oluşturacaktır. Mali hizmetler birim yöneticilerinin algıları çerçevesinde ortaya koymaya çalıştığımız sorun alanlarının dikkatlice ele alınması ve bu sorunlara yönelik çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi belediye bütçeleme sürecinde saydamlığın artırılmasına katkı yapacaktır.

KAYNAKÇA

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Resmi Gazete: 22.01.2002, Sayı: 24648.

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.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Resmi Gazete: 11.06.2005, Sayı: 25842.

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

Akyıldız, F. ve Demir, F. (2011), Beşinci Yılında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği, CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 7, 588-612.

- 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> (01.10.2013)
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2010), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (2000). “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, Kamu Maliyesinde Saydamlık, *TESEV’in Devlet Reformu Projesi Yayınları*, İstanbul.
- Bastida, F. ve Benito, B. (2007), “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”, *Public Administration*, 85(3), 667-716.
- Beales, J. ve Thompson, M.W. (2010), “Government Transparency in Virginia How Localities Compare”, The Thomas Jefferson Institute for Public Policy.
- Bilge, S. (2011). Mahalli İdareler Maliyesi, *Kamu Maliyesi*, Edit. Karayılmazlar, E., ss. 270, Lisans Yayıncılık, İstanbul.
- Bilge, S. ve Küçükaycan, D. (2013), “Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 165, 54-79.
- Bronic, M., Ott, K. ve Urban, I. (2010), “Measuring Local Units' Transparency And Accountability: The Croatian Open Local Budget Index”, http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/IOP/anex/01_Final_report.pdf.
- Bronic, M., Ott, K. ve Urban, I. (2012), “Local Budget Transparency: The Case of 33 Croatian Cities”, *Financial Theory and Practice*, 36(4), 356-371.
- 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.
- Demirbaş, T. (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Faaliyet Raporları ile Saydamlığı Sağlama Çabaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma”, *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Edit. Altuğ, F., Çetinkaya, Ö. ve İpek, S., ss. 287-316, Ekin Kitapevi, Bursa.
- Doğanyığıt, 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.
- Dülger, C. (2007), *Türkiye’de Bütçe Saydamlığı ve Bütçe Saydamlığı Algılama Düzeyinin Ölçülmesi*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.
- Emil, M. F. ve Yılmaz, H. H. (2006). *Mali Saydamlık İzleme Raporu IV*, TEPAV Yayınları, Ankara.
- Es M. ve Şengül R. (2009), Türkiye’de İl Özel İdare Faaliyetlerinde Şeffaflık Üzerine Bir Alan Araştırması: Kocaeli İl Özel İdaresi Örneği, 2. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi.
- Google, <http://translate.google.com.tr>, 24.12.2013.
- Guillamón, M.D., Bastida, F. ve Benito, B. (2011), “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”, *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.

- Hazman, G.G. (2005), *Türkiye’ de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.
- 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.
- IBP, (International Budget Partnership),(2006, 2008, 2010, 2012), “Open Budget Initiative Index- The Open Budget Survey Report 2006, 2008, 2010, 2012”, Washington DC, <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>, (10.11.2013).
- IBP, (International Budget Partnership),(2010, 2012), “Open Budget Initiative Index-Subnational Budget Transparency”, Washington DC <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/subnational-work/>, (11.12.2013).
- IMF, (International Monetary Fund), (2007a), *Manual on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC., International Monetary Fund (Çevrimiçi) <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>, (10.12.2013).
- IMF, (International Monetary Fund), (2007b), *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>, (10.11.2013)
- Bölüm 1.01 IMF, (International Monetary Fund), (2013), Consultation on Revisions to the Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Washington DC., International Monetary Fund (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2012/FAD/>, (10.01.2014)
- Jarmuzek, M. (2006), *Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies*, (Çevrimiçi) https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf (15.12.2013).
- Kızıldaş Uzunali, E. (2007), IMF Mali Saydamlık Standartları Çerçevesinde 2000’li Yılların Başında Türkiye’de Mali Saydamlık, 1. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Kroth, V. (2012), “Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies”, International Budget Partnership.
- Küçükaycan, D. (2013), Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- OECD, (Organisation for Economic Cooperation and Development), (2002), OECD Best Practices for Budget Transparency, Paris, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> (15.12.2013)
- Parlatır, İ., Gözaydın, N. ve Zülfiyar, 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.
- Tanzi, V. (1999). The Quality of the Public Sector October, <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>, 26.12.2013.

- 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/24malisaydamlik.pdf>, 15.12.2013.
- Tosun, S. (2010). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Mali Saydamlığa Katkısı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, *Kentleşme Şurası*, 2009, (Çevrimiçi) http://www.kentges.gov.tr/_dosyalar/sura_raporlari/kitap10.pdf, 20.12.2013.
- Yılmaz, H. H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B. (2012). *Mahalli İdareler Maliyesi*, Mali Hizmetler Derneği, Yayın No: 10, Ankara.
- Zeren, H. E. ve Özmen A. (2010). “Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (19), 165-173.