

# TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE MALİ SAYDAMLIK<sup>1</sup>

**Prof. Dr. Muhlis BAĞDİGEN\***

**Arş. Gör. Mehmet AVCI\*\***

## **Özet**

Yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlerin daha önem kazandığı ve yönettikleri kaynak miktarının da arttığı kabul edilse de mali sorunlarının halen devam ettiği gözlenmektedir. Bu durumun sebeplerinden birisi de kamu kaynaklarının etkin kullanılmamasıdır. Bu bağlamda, mali saydamlığın mali yönetim ve hesap verebilirliğin önemli bir ilkesi olarak benimsenmesi gerekmektedir. Mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına ilişkin bilginin var olmasıdır. Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimler arasında kamu kaynaklarının yönetimi açısından diğerlerine göre daha yüksek bir paya sahip olan idareler olarak büyükşehir belediyelerinde mali saydamlık düzeyi araştırılmıştır. 16 büyükşehir belediyesine ilişkin dört farklı ayaktan elde edilen veri ile mali saydamlık endeksi oluşturulmuştur. Elde edilen bulgulara göre; 16 büyükşehir belediyesi için mali saydamlık endeksi genel olarak %46.2 ile orta düzeydedir.

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

## **Abstract**

With the decentralization of local governments, it is, although, accepted that they have got more importance and more increases in the amount of resources they manage, it is, however, the fact that the fiscal problems through those authorities are still continuing. One reason for this is the ineffective usage of public resources through these authorities. In this context, fiscal transparency takes importance to adopt as a critical element of fiscal management and accountability policy. Fiscal transparency is an ‘availability of information on who, how and why used public

---

<sup>1</sup> Bu çalışmada; Bülent Ecevit Üniversitesi Bilimsel Araştırmalar Projesi desteği ile hazırlanan Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Mali Saydamlık adlı devam etmekte olan doktora tezinden yararlanılmıştır.

\* Bülent Ecevit Üniversitesi-İİBF Maliye Bölümü, [muhlisbagdigen@beun.edu.tr](mailto:muhlisbagdigen@beun.edu.tr)

\*\* Bülent Ecevit Üniversitesi-İİBF Maliye Bölümü, [mehmetavci@beun.edu.tr](mailto:mehmetavci@beun.edu.tr)

resources'. In this study, fiscal transparency of 16 metropolitan municipalities, which have and manage more amount of public resources comparing with city municipalities, is investigated and aimed to create a fiscal transparency index for metropolitan municipalities. The findings show that the level of fiscal transparency of the metropolitan municipalities is, in general, at medium level with 46.2 percent.

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

## Giriş

Yerelleşme, kamu kaynaklarının yönetiminin merkezi idare dışında yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılmasını amaçlamaktadır. Yerelleşme ile amaçlanan harcama önceliklerinin yerel yönetimler tarafından daha etkin bir biçimde belirlenmesi ve kaynakların bu yönde kullanılarak kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliği sağlamaktır. Ancak yerel düzeyde söz konusu amaçların sağlanması açısından bazı engeller bulunmakta olup, bunlardan birisi de harcamaları değerlendirmeyi, hesap verilebilirliği, raporlamayı ve mali kontrolü içeren modern ve saydam bir kamu harcama yönetim sisteminin eksikliğidir. Ayrıca yerel yönetimler düzeyinde yolsuzluk olgularının küçümsenemeyecek boyutlarda olması da yerelleşme amaçlarının sağlanması önünde önemli bir diğer engel olarak gösterilmektedir.

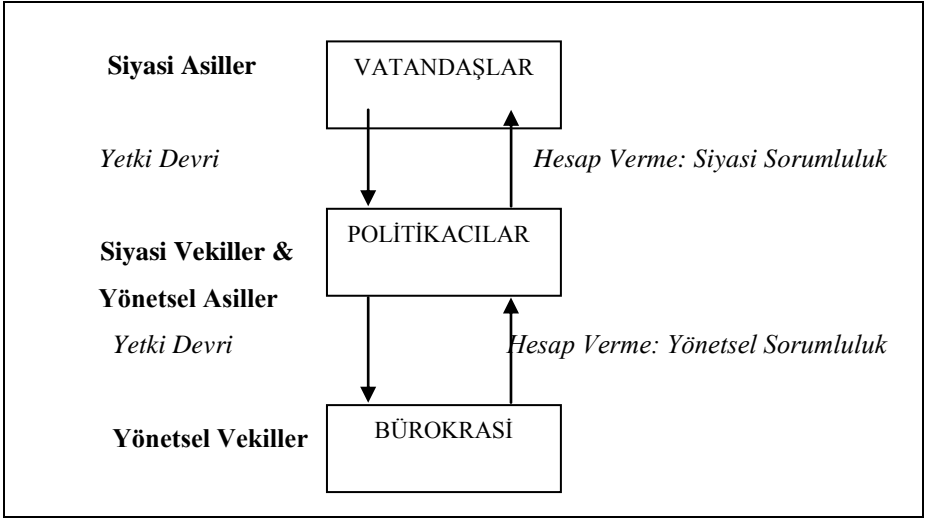
Dünya genelinde yerelleşme eğilimine paralel olarak Türkiye'de de son yıllarda yerel yönetimlere önem kazandırılması yönünde reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de yerel yönetimlerin temel mali sorunlarının başında kaynaklarının harcamaları karşılayamaması ve merkezi yönetim transferlerine bağımlılığın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

### **1. Kamu Kesiminin Yapısı Bağlamında Mali Saydamlığın Önemi**

Saydamlık bilginin varlığı ve ulaşılabilirliği olarak tanımlanırken bu bilgilerin mali bilgiler olması mali saydamlık kavramını ortaya çıkarmaktadır. Mali saydamlık kısaca kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığına dair bilginin var olmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000:28). Daha kapsamlı bir tanımda ise mali saydamlık; hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, uygulayacağı maliye politikalarının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açıklığı olarak ifade edilmekteyken; söz konusu açıklık hükümet içi veya dışındaki faaliyetlere ilişkin güncel, inanılır, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir nitelikteki hazır bilgiye ulaşılabilir olmayı içermektedir (Kopits ve Craig, 1998:1). Bir başka ifade ile mali saydamlık, hükümetin geçmiş mali performansı, cari mali durumu ve gelecek mali politikalarına ilişkin resmin açık olmasına yönelik uygulamalardır (Hameed, 2006:15). Premchand (2001:3) ise mali saydamlığı kendi içinde bir sonu olmayan, amacı kamunun ve kamu çalışanlarının hesap verebilirliğini sağlamak olan, etkin ve ayrıntılı hesap verebilirliğe katkıda bulunan, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında iyi düzenlenmiş bir çerçeveyi yansıtan bir sistem olarak tanımlamaktadır. Mali saydamlık tanımlarından hareketle IMF mali saydamlığı rol ve sorumlulukların açık olması, bütçe sürecinin açık olması, bilginin kamuya açık olması ve denetim ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız ve dürüst olması şeklinde dört başlık ile açıklamaktadır (IMF, 2007:4-7). Ball (2009)’ a göre ise kamu kesimi ve sivil toplum kuruluşları açısından saydamlık üç şekilde ifade edilmektedir. Birincisi toplum tarafından yolsuzluklara karşı benimsenmiş kamusal bir değeri ifade etmekte olup, burada hesap verilebilirlik ile saydamlık iç içedir. İkincisi gizliliğe karşı açıklığı teşvik etmekte ve özellikle kamu ve sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerinin açıklığını ifade etmektedir. Üçüncüsü ise performansı ön plana alan bir yaklaşımla hesap verme sorumluluğunun yanında etkinlik ve verimlilik kavramlarının önem kazandığı bir yönetim aracını ifade etmektedir.

Kamu kesimi açısından mali saydamlığın önemi aslında kamu kesiminin yapısından ileri gelmektedir. Kamu kesiminde asil vekil ilişkisi söz konusudur. Bireyler etkin bir devleti amaçlarken, yönetenler ise tekrar seçilmeyi amaçlamaktadır. Ancak gerçekte politikacılar ve bireyler arasında bilgi asimetrisi ortaya çıkar ve hükümet faaliyetlerinin izlenmesi zorlaşır (Brito ve Perraut, 2009:6). Kamu kesimi açısından ele alındığında ise temsili bir demokraside asil vekil ilişkisi Şekil 1’deki gibidir.

### Şekil 1: Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi



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

Şekil 1 incelendiğinde kamu kesiminde vatandaşın asil ve politikacıların vekil olduğu bir yetki devrinin yanında politikacıların asil ve bürokratların vekil olduğu ikinci bir yetki devri de söz konusudur. Birincisinde vatandaşların politikacılara verdiği yetki kendileri adına kamusal ihtiyaçları optimum düzeyde karşılayacak politika kararları ile ülkeyi yönetmek olup, bu durum politikacıların hesap verme biçimini siyasi sorumluluk olarak ortaya çıkarmaktadır. İkincisinde ise politikacıların bürokratlara vermiş olduğu bir yetki olup, bu yetki ile bürokratlara belirlenen amaçlara ulaştıracak uygulamaları gerçekleştirme sorumluluğu verilmektedir. Bu durumda ortaya çıkan hesap verme biçimi ise yönetsel sorumluluktur. Bu çerçevede bürokratların amaçlara götüren uygulamaları en etkin şekilde gerçekleştirmesi beklenmektedir.

Kamu kesiminde ortaya çıkan ikili yetki devrinde asimetrik bilgi nedeniyle vekillerin kamu yararından ziyade özel yarara yönelik kararlar alması muhtemel sonuçlardan birisidir. Siyasal karar alma süreçlerinde vatandaşların kullandıkları oyları sağlıklı verebilmeleri ancak politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı gibi konulara ilişkin yeterli bilgiye sahip olması ile ve politikacıların bürokrasiyi etkili kullanabilmesi de ancak üretilen

politikaların nasıl uygulandığını gözlemlemesi ile mümkündür (Atiyas ve Sayın, 200:28). Bilgi politik sürecin daha iyi çalışması ve etkinlik için kritik bir öneme sahiptir. Daha fazla bilgi ekonomik ve sosyal refah açısından önemli olan olayları daha iyi analiz, izleme ve değerlendirmeye imkan sunmaktadır (Islam, 2006:121).

Kamu kesiminin yapısı dikkate alındığında mali saydamlığın önemli bir yönetim aracı olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda literatürdeki ampirik çalışmaların sonuçları da dikkate alındığında mali saydamlığın birçok faydası bulunmaktadır. Buna göre; mali saydamlık bütçe açıklarının ve borçların azalmasında (Alesina vd., 1996; Alt ve Lassen, 2003; Islam, 2006; Alt vd., 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Alt ve Lassen, 2006; Jarmuzek, 2006; Arbatli ve Escolono, 2012) etkili bir faktördür. Ayrıca mali disiplini sağlayarak kamu kaynaklı mali krizlerin önlenmesini sağlar (Hameed, 2005). Öte yandan mali saydamlık, kişi başı gelirin artmasını sağlayarak toplumsal refahın artmasını sağlar (Baldrich, 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Bilginoğlu ve Maraş, 2011). Mali saydamlığın bir diğer önemli faydası ise ulusal ve uluslararası piyasalardan borçlanma olanaklarını kolaylaştırması ile ilgilidir. Ayrıca kredi derecelerinin iyileşmesine olanak tanıyarak özellikle uluslararası yatırımcıların ülkelerin yatırım yapma isteklerini arttırmaktadır (Hameed, 2005; Arbatli ve Escolono, 2012). Mali saydamlık hükümetin hesap verilebilirliğini geliştirerek yolsuzlukları önler (Bellver ve Kaufmann, 2005; Hameed, 2005; Bastido ve Benito, 2007) ve politik rekabeti arttırarak (Alt vd., 2005) devlete olan güvenin artmasını sağlar (Alt vd., 2002).

Mali saydamlığın iktisadi, mali, siyasi ve toplumsal anlamda olumlu etkileri göz önünde bulundurulduğunda devlete mali saydamlığı tesis etmeye yönelik önemli görevler düşmektedir. Saydamlık bilgi ile ölçülebilen bir kavramdır. Bu bağlamda bilginin kamusal bir mal olması (Stiglitz, 1999), devletin bilginin açıklığına ilişkin müdahalesini gerektirmektedir (Vishwanath ve Kaufmann, 2001:45).

## ***2. Yerelleşme ve Mali Saydamlık***

Yerelleşme, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2006:76). İyi yönetişimin önemli unsurlarından birisi olarak yerelleşme, bireylerin iktisadi, sosyal ve siyasi nitelikteki karar alma süreçlerine katılımını sağlayarak bireylerin kapasitelerini ve devletin sorumluluğunu, saydamlığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştiren bir özelliğe sahiptir (UNDP, 1999:2). Yerelleşme,

yerel düzeyde yerel hizmetin sunumunda birim maliyetler sınırlandırılarak ve yerelde vatandaşların yakın gözetiminde sunulan hizmetlerin daha etkin sunulmasına imkan tanıyarak kamusal mal ve hizmetlerin faydasını maksimize edip kamu kesiminin üretim etkinliğine pozitif katkı sağlar (Kar vd., 2003:1-2). Yerelleşmenin amacına ulaşmasında bazı kısıtlar bulunmaktadır. Söz konusu kısıtlardan birisi de yerel idarelerin harcama programlarını değerlendirmeyi, hesap verilebilirliği, raporlamayı ve mali kontrolü içeren modern ve saydam bir kamu harcama yönetimi sistemini oluşturamamasıdır (Ter-Minassian,1997:7). Tanzi (1995:300-304) söz konusu kısıtları; sunulan bilgi düzeyi, yolsuzluk, yerel bürokratların kalitesi, teknolojik değişime uyum ve kamu harcamaları yönetim sisteminin kalitesi değişkenleri ile ifade etmektedir.

### ***3. Araştırmanın Metodolojisi***

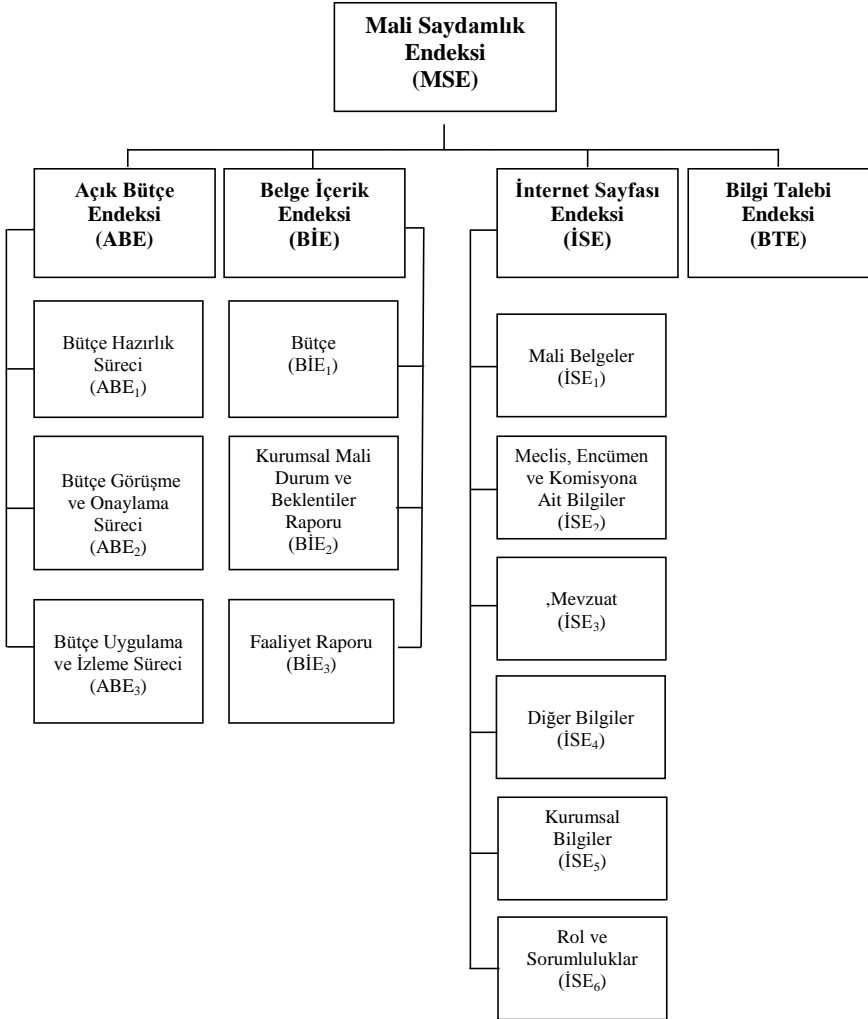
#### ***3.1. Araştırmanın Amacı***

Araştırmanın amacı, Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesinde<sup>2</sup> mali saydamlığın çeşitli boyutlarda araştırılarak her bir büyükşehir belediyesi düzeyinde mali saydamlık endeksinin oluşturulup, mali saydamlık düzeyinin ölçülmesi ve karşılaştırılmasıdır. Ülke nüfusunun yaklaşık %75'inin büyükşehir belediyelerinde yaşaması, söz konusu idarelerin yönetiminde saydamlığı önemli kılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri diğerlerine göre daha fazla kaynağı yönetmektedir. Bu bağlamda ülke ekonomisi açısından kaynakların etkin kullanılması gerekmekte olup, bu alanda yapılan araştırmaların artması söz konusu idareler açısından yönetim kabiliyetlerini daha da geliştirmelerine yönelik bir tetikleyici unsur olacaktır.

#### ***3.2. Araştırmanın Yöntemi***

Mali saydamlık endeksi (MSE) dört ana alt endeks toplamının ortalaması ile elde edilmektedir. Söz konusu ana alt endeksler; bütçe süreci endeksi (ABE), belge içerik endeksi (BİE), internet sayfası endeksi (İSE) ve bilgi talebi endeksi (BTE)'dir. Bu bağlamda MSE'nin yapısı ve bileşenleri Tablo 1'de verilmektedir.

<sup>2</sup> 6360 sayılı Kanun öncesi mevcut olan Büyükşehir Belediyeleri kapsama alınmıştır. İncelenen büyükşehir belediyeleri; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun'dur.

**Tablo 1: Mali Saydamlık Endeksinin Yapısı ve Bileşenleri**

Mali saydamlık endeksinin elde edilmesinde dört ana alt endekse ilişkin özet bilgi Tablo 2’de verilmektedir.

**Tablo 2: Alt Ana Endeksler**

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

Tablo 2’ incelendiğinde dört alt ana endeksin her birisi mali saydamlık endeksinin elde edilmesinde aynı ağırlığa sahiptir.

ABE değeri, bütçe sürecine ilişkin büyükşehir belediyelerinde yer alan personel ile yüz yüze yapılan anketlerden elde edilen verilerden elde edilmektedir. ABE değeri; ABE<sub>1</sub>, ABE<sub>2</sub> ve ABE<sub>3</sub> bileşenlerinden oluşmaktadır. ABE<sub>1</sub> değeri bütçe hazırlık süreci ile, ABE<sub>2</sub> değeri bütçe görüşme ve onaylama süreci ile ve ABE<sub>3</sub> ise bütçe uygulama ve izleme süreçleri ile ilgili endeks değerleridir. Toplam 28 standart ile oluşturulan ABE, bileşenlerinin toplamının ortalaması ile hesaplanmaktadır.

BİE değeri de üç alt bileşenden oluşmaktadır. Her bir bileşene ilişkin oluşturulan farklı sayıdaki saydamlık standardı ile BİE<sub>1</sub>, BİE<sub>2</sub> ve BİE<sub>3</sub> endeksleri hesaplanmıştır. BİE<sub>1</sub> değeri bütçe, BİE<sub>2</sub> değeri kurumsal mali durum ve beklentiler raporu ve BİE<sub>3</sub> değeri ise faaliyet raporlarının içerik incelemesi ile elde edilen endeks değerleridir. Söz konusu üç bileşene ilişkin değerlerin toplamının ortalaması BİE değerini oluşturmaktadır.

İSE değeri ise İSE<sub>1</sub>, İSE<sub>2</sub>, İSE<sub>3</sub>, İSE<sub>4</sub>, İSE<sub>5</sub> ve İSE<sub>6</sub> alt bileşenleri ile elde edilmektedir. İSE<sub>1</sub> mali belgeler, İSE<sub>2</sub> meclis, komisyon ve encümen, İSE<sub>3</sub> mevzuat, İSE<sub>4</sub> diğer bilgiler, İSE<sub>5</sub> iletişim bilgileri ve İSE<sub>6</sub> ise rol ve sorumluluklar ile ilgilidir. Her bir alt bileşene ilişkin farklı sayıda saydamlık standardı bulunmaktadır. Diğerlerinden farklı olarak ana alt endeks değerinin oluşturulmasında bileşenlerin ağırlığı farklıdır. Buna göre en büyük ağırlık 0.30 ile İSE<sub>1</sub>’e aitken bunu, 0.20 ağırlık ile İSE<sub>2</sub>, 0.15 ağırlık ile İSE<sub>3</sub> ve İSE<sub>4</sub>, 0.10 ağırlık ile İSE<sub>5</sub> ve İSE<sub>6</sub> takip etmektedir.

Son alt ana endeks değeri ise BTE olup, bu endeks bilgi edinme hakkı kapsamında idarelerden talep edilen 5 belge ile ilgilidir. Büyükşehir belediyelerinin BTE değeri iki aşamadan oluşturulmaktadır. Birinci aşamada büyükşehir belediyesinin davranış türüne göre skor verilmektedir. Birinci



aşamada 8 farklı davranış türü tanımlanmış olup, her bir davranış türünün yanıtın, niteliği ve zamanına göre 100 üzerinden skoru bulunmaktadır. İkinci aşamada ise büyükşehir belediyelerinin talep edilen belgelere olumlu yanıt vermeleri durumunda söz konusu yanıtın kapsamının değerlendirmesi yapılmaktadır. Buna göre talep edilen beş belgenin her birinin 0.2 değerinde eşit ağırlığı bulunup, paylaşılan her bir belgenin katsayıları toplamı birinci aşamada elde edilen skor ile çarpılmaktadır.<sup>3</sup>

Söz konusu dört alt ana endeks değerinin ortalaması ile mali saydamlık endeksi (MSE) elde edilmektedir. Buna göre MSE değeri  $(BSİ+BİE+İSE+BTE)/4$  formülü ile hesaplanmaktadır. MSE değerinin hesaplanmasında dört ana alt endeksin ağırlığı birbirine eşittir. Her bir büyükşehir belediyesi için elde edilen MSE değeri sınıfsal anlamda Tablo 3’deki gibi tanımlanmaktadır.

**Tablo 3: Sınıflarına Göre Mali Saydamlık Düzeyleri**

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

Tablo 3 incelendiğinde; 0’ın saydamlığın olmadığı ve 100’ün tam saydamlığın bulunduğu noktalar olduğu ve söz konusu uç noktalar arasındaki MSE değerlerinin ise çok düşük, düşük, orta, yüksek ve çok yüksek saydamlık düzeyi şeklinde sınıflandırıldığı görülmektedir.

<sup>3</sup> Bir örnekle ifade edildiğinde; birinci aşamada zamanında ve olumlu yanıt ile 100 puan alan bir büyükşehir belediyesinin istenilen belgelerden sadece üçünü gönderdiği varsayıldığında söz konusu idarenin BTE değeri üç belgenin  $(0.2+0.2+0.2=0.6)$  ağırlıklarının toplamının birinci aşama skoru ile çarpımı  $(0.6*100)$  sonucu 60 olarak elde edilmektedir.

### 3.3. Mali Saydamlık Endeksine İlişkin Bulgular

Bu kısımda, öncelikle her bir alt ana endeks değerlerine ilişkin bulgular sonrasında ise MSE değerine ilişkin bulgular incelenmektedir. Ayrıca araştırma bulgularında, büyükşehir belediyelerinin her birisi bir kod ile simgelenmektedir.<sup>4</sup>

#### 3.3.1. Açık Bütçe Endeksi

ABE ve alt bileşenlerine ilişkin bulgular Tablo 4'de yer almaktadır.

**Tablo 4: Büyükşehir Belediyelerinde Abe Ve Alt Bileşenlere Ait Değerler**

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

<sup>4</sup> Büyükşehir belediyelerinin bir kamu kurumu olması ve kendilerinden isimlerinin yayımlanması hususunda izinlerin alınması gerektiğinden kodlama yapılmıştır. Söz konusu kodlar; A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P şeklinde belirlenmiştir.

Tablo 4 incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesinde yapılan açık bütçe araştırmasının endeks ortalamasının 62.7 olduğu görülmektedir. En yüksek ABE değeri H büyükşehir belediyesine ait olup, değeri 83,1’dir. Bu değer ortalamanın yaklaşık 20 puan üzerinde yer almaktadır. En düşük performans ise E kodlu büyükşehir belediyesine ait olup, ABE değeri 33.6’dır. Bu değer ortalamanın yaklaşık 30 puan altında bulunmaktayken, en yüksek ABE değerine sahip olan H büyükşehir belediyesinin ise yaklaşık 50 puan aşığında yer almaktadır.

ABE’yi oluşturan üç alt bileşene ait endeks değerlerinin 16 büyükşehir açısından ortalamalarına bakıldığında en yüksek ortalamanın ABE<sub>2</sub>’ye ait olduğu görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin bütçe görüşme ve onaylama süreçlerinde diğerlerine göre daha açık olduğu sonucuna varılmaktadır. Söz konusu durum aslında beklenen bir sonuç olarak değerlendirilebilir. Bunun gerekçesi olarak bütçenin görüşme ve onaylama süreçlerinde özellikle meclis toplantılarına halkın katılımını mümkün kılan düzenlemenin varlığı gösterilebilir. Bir başka ifade ile söz konusu sürecin yerel vatandaşlar tarafından diğerlerine göre takip ve izlenmesinin daha mümkün olması, belediyelerin bu süreçte daha açık davranmasını tetikleyen bir faktör olarak düşünülebilir.

Ortalama değeri en düşük olan endeks değeri ise bütçe hazırlık süreciyle ilgili olan ABE<sub>1</sub>’e ait olup, bu sürecin büyükşehir belediyesinin içyapısı ile ilgili olması bunun gerekçelerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Bir başka anlatımla bu süreçte halkın katılımını teşvik eden mekanizmaların bulunmaması veya çeşitli düzenlemelerde yer alanların ise etkin olarak kullanılmaması veya söz konusu mekanizmaların büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmasının önemsiz görülmesi ve belediyenin kısa vadede kendi iç yapısı ile ilgili olan bir sürece ilişkin yerel halkın ilgisizliği bunda etkili olan gerekçeler olarak değerlendirilebilir. Bütçelerin teknik belgeler olması yerel paydaşların bütçeleri anlaması önünde bir engel olarak görülmekte ve bütçe hazırlık sürecine katılım ve dolayısıyla açıklık diğer süreçlere göre daha düşük gerçekleşmektedir.<sup>5</sup> Buna bağlı olarak Türkiye’de katılımçılık ilkesinin doğrudan bütçe ile ilgili olmayıp, daha çok stratejik planla ilgili olması ve özellikle yerel paydaşlar olarak sivil toplum örgütlerince dahi buna yönelik bir algının yaygın olması bütçelerin hazırlanmasında dolaylı bir katılımı mümkün kılmakta ve saydamlığın daha düşük ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

<sup>5</sup> Nitekim bütçelerin teknik belgeler olması ve vatandaş tarafından anlaşılabilirliğinin düşük olması nedeniyle son yıllarda çeşitli uluslararası kuruluşların vatandaş bütçesi (citizen budget) adı altında uygulamalara gittiği bilinmektedir.

Bütçe uygulama ve izleme sürecine ilişkin bir endeks olarak ABE<sub>3</sub> ortalamasının ABE<sub>1</sub>'e göre daha yüksek ortaya çıkması ise büyükşehir belediyelerinin bütçe uygulamalarına ait bilgilerini belirli aralıklarla Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı gibi merkezi idare kurumlarına sunmasının yanında özellikle mali denetimin kurum içi ve dışında yapılmasına bağlamak mümkündür. Söz konusu kurum içi ve dışı faktörlerin idareyi daha açık olmaya teşvik ettiği düşünülebilir.

### 3.3.2. Belge İçerik Endeksi

Belge içerik endeksine ilişkin bulgular Tablo 5'de yer almaktadır.

**Tablo 5: Büyükşehir Belediyelerinde BİE ve Alt Bileşenlere Ait Değerler**

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

BİE değeri en yüksek olan büyükşehir belediyesi G olup, endeks değeri 70.7’dir. BİE değerinin en düşük olduğu büyükşehir belediyesi ise 9.3 puan ile L büyükşehir belediyesidir. En yüksek ile en düşük endeks değeri arasında ciddi bir fark görülmektedir. 16 büyükşehir belediyesine ait BİE değerlerinin ortalaması ise 34.1’dir.

BİE<sub>1</sub> için bakıldığında ise en yüksek değer M büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyesinin endeks değeri 90’dır.

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

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

Bir diğer alt bileşen olan BİE<sub>2</sub> değerleri incelendiğinde ise en yüksek endeks değerinin 69.7 puan ile G büyükşehir belediyesine ait olduğu ve en düşük endeks değerinin ise 26.9 puan ile F büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu endeks ara rapor niteliğinde olan kurumsal mali durum ve beklentiler raporuna ilişkin belirlenen standartlara göre oluşturulmuştur. 16 büyükşehir belediyesinde internet sayfalarına bakıldığında sekiz büyükşehir belediyesinin söz konusu belgeyi yayınladığı

görülmektedir. 5018 sayılı Kanununun 30. maddesi genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacağını belirtmektedir. Buna rağmen büyükşehir belediyelerinin yarısının söz konusu mali belgeyi yayınlamaması düşündürücü olmakla birlikte kanunların uygulanabilirliği konusunda hukuki anlamda araştırmaların yapılması gerektiği ifade edilebilir. Bu bağlamda belgeyi yayınlamayan sekiz idareyle ilgili endeks değeri 0'dır. 16 büyükşehir belediyesinin BİE<sub>2</sub> değerinin ortalaması ise 25 olup, sekiz büyükşehir belediyesinin de ortalamanın üzerinde yer aldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ara raporlarda ilk altı aya ilişkin gerçekleşen harcamaların genelde kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırmasına yer verilmemekte olup, ekonomik sınıflandırmasına yer verilmektedir. Bunun yanında aylık olarak harcama gerçekleştirmelerinin genel olarak sunulduğu görülmektedir. Gelirler açısından incelendiğinde ise gelir gerçekleştirmelerinin aylık sunumunda bazı büyükşehir belediyelerinin bilgi vermediği görülmektedir. Ayrıca tahakkuk eden ve tahsil edilen gelir miktarına ilişkin bilgi de söz konusu değildir. Finansman açısından ise ilk gerçekleşen finansmanın ekonomik sınıflandırması tablosunun genelde yayımlanmadığı sonucuna varılmaktadır.

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

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

BİE'nin hesaplanmasında yer alan üçüncü alt bileşen ise faaliyet raporlarına ilişkin olup, endeks olarak ifadesi BİE<sub>3</sub>'tür. Diğer iki alt bileşene göre BİE<sub>3</sub>'ün hesaplanmasında %100 katılım sağlanmış olup, büyükşehir belediyelerinin her birisinin internet sayfasında faaliyet raporlarının yayımlandığı görülmektedir. Buna göre 16 büyükşehir belediyesi için en yüksek BİE<sub>3</sub> değeri 77.3 ile P büyükşehir belediyesine aitken, en düşük

değer ise 28.0 ile L büyükşehir belediyesine aittir. 16 büyükşehir belediyesi açısından ortalama endeks değerinin ise 54.5 olduğu görülmektedir. Araştırmada 16 büyükşehir belediyesine ait faaliyet raporlarının hiç birisinde mali yıl içinde üst yönetici, encümen ve/veya meclisin ödenek aktarmalarına ilişkin detaylı bir bilgilendirmenin yapılmadığı tespit edilmiştir. Faaliyet raporunun kabul edildiği meclis kararına ait bilgi incelendiğinde ise sadece 2 büyükşehir belediyesinin faaliyet raporunda bu bilgiye rastlanmamıştır. Faaliyet raporlarında mali denetim bilgilerine ilişkin de bir eksiklik söz konusudur. Mali denetime ilişkin idareler genelde tanımlayıcı ve açıklayıcı bilgiler sunmaktayken, denetim sonuçları ile ilgili tespitlere değinmemektedir. Bir diğer düşük performans ise kalkınma planları ile uyuma ilişkin bilgiyle ilgili olup, sadece 4 büyükşehir belediyesinde performans amaç, hedef ve göstergelerinin kalkınma planları ile uyumuna ilişkin bilgi sunulmaktadır. Faaliyet raporlarından ortaya çıkan bir diğer eksiklik ise finansmanın ekonomik sınıflandırması ile ilgilidir. Finansmanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin bilginin sadece 5 idarenin faaliyet raporunda yer aldığı görülmemiştir.

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

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

### ***3.3.3. İnternet Sayfası Endeksi***

İnternet sayfası endeksi bulguları Tablo 6’da verilmektedir.

**Tablo 6: Büyükşehir Belediyelerinde İse Ve Alt Bileşenlere Ait Değerler**

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

En yüksek İSE değeri 83.9 puan ile H büyükşehir belediyesine ait iken, en düşük endeks değeri ise 26.6 ile I büyükşehir belediyesine aittir. Ayrıca sıralamada en üstte yer alan H ve O büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri endeks değerleri itibariyle diğerlerinden ayrılarak ön plana çıktığını söylemek mümkündür. 16 büyükşehir belediyesinin İSE değerlerinin ortalaması ise 57.2 olarak oluşmuştur. İSE bileşenlerine ilişkin idarelerin elde ettikleri endeks değerleri incelendiğinde ise en yüksek ortalamanın 71.3 ile İSE<sub>5</sub>'e ve en düşük ortalamanın ise 37.5 ile İSE<sub>3</sub>'e ait olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında genel olarak bütçe belgelerinin yayımlanmaktadır. Bütçeler birçok uluslararası kuruluşun da üzerinde hemfikir olduğu mali saydamlığa ilişkin temel mali dokümanlardır. İdarenin faaliyetlerine ilişkin detaylı bilgiler söz konusu belgelerden elde edilebilmektedir. Ancak Türkiye'deki 16 büyükşehir belediyesi açısından incelendiğinde söz konusu belgelere çok fazla önem verilmediği görülmemiştir. Buna göre 16 büyükşehir belediyesinin sadece 5'i söz konusu belgeyi internet sayfalarında yayınlamaktadır. Bir diğer



önemli bulgu ise kesin hesaplara ilişkin olup, kesin hesapların da tıpkı bütçeler gibi internet sayfalarında genel olarak yayımlanmaktadır. Yine 16 büyükşehir belediyesinin 5'inin internet sayfasında söz konusu belge yayımlanmaktadır. Ara rapor niteliğinde bulunan kurumsal mali durum ve beklentiler raporu da büyükşehir belediyelerinin yayınlamakta eksik kaldığı bir diğer önemli belgedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin 8'inde söz konusu belge güncel olarak duyurulmaktadır. Stratejik planlar açısından inceleme yapıldığında ise büyükşehir belediyelerinin tamamında söz konusu belgelerin yayımlandığı, performans programları açısından incelendiğinde ise 13 büyükşehir belediyesinin performans programlarını yayımlamadığı tespit edilmiştir.

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

Büyükşehir belediyelerinin internet sayfaları incelendiğinde tabi oldukları mevzuata ilişkin bilginin bazı büyükşehir belediyelerinde duyurulmadığı görülmektedir. İncelemede genelde büyükşehir belediyelerin internet sayfalarında mevzuat kısmı bulunmakta ve tabi olunan kanun ve yönetmelikler bu kısımda verilmektedir. Ancak bazı büyükşehir belediyelerinde ise başbakanlığa yönlendiren bir sistem söz konusudur. Direkt olarak ilgili belgeye ulaşmak mümkün olmayıp, ilgilinin kendisinin araması gerekmektedir. Ancak istenilen durum direkt olarak ulaşılabilirliklidir. Büyükşehir belediyeleriyle ilgili mevzuatın başında büyükşehir belediyesi ve belediye kanunları gelmektedir. İncelemede söz konusu bilginin sekiz büyükşehir belediyesinin internet sayfasında bulunduğu ancak diğerlerinde ulaşılamadığı görülmektedir. İnternet sayfalarında, örneklem olarak seçilen mevzuat kapsamındaki kanunlara ilişkin bilginin yönetmeliklere ilişkin bilgiden daha sık yer aldığı görülmektedir. Buna göre kanunların internet

sayfalarında bulunma sıklığı toplamda 31 iken, yönetmeliklerde ise bu 23 olarak ortaya çıkmaktadır.

İhalelere ilişkin bilgiler incelendiğinde, ihale duyurularının ihale sonuçlarına göre internet sayfalarında daha fazla yer aldığı görülmektedir. Mali saydamlık açısından önemli görülen bir diğer standart ise mali istatistiklerle ilgili olup, 16 büyükşehir belediyesinin hiç birisi düzenli olarak mali istatistiklerini sunmamaktadır. Bazı idarelerde buna ilişkin bir girişim olmuş olsa da düzenlilik ve devamlılık sağlanamamıştır. Yerel paydaşların büyükşehir belediyesi ile ilgili dilek ve şikayetlerini bildireceği çeşitli mekanizmalar beyaz masa, mavi masa gibi isimler altında uygulanmakta olup, örneklemedeki idarelerin tamamında böyle bir imkan internet sayfalarında sunulmaktadır. Öte yandan bir adım daha ileri gidilerek bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında bilgi edinme talebine ilişkin de imkanların internet sayfalarında büyük bir oranda sağlandığı görülmektedir.<sup>6</sup> Büyükşehir belediyelerine ilişkin bu kısımda yer alan bir diğer standart hizmet standartları ile ilgili olup, büyükşehir belediyelerinin birimler bazında iş ve eylemlerine ilişkin hizmet sürelerini gösteren bilgilerin duyurulması gerekmektedir. Bu bağlamda yapılan incelemede büyükşehir belediyelerinin tamamının hizmet standartları tablosunu yayınladığı görülmektedir. Bir diğer gösterge ise idarenin bağlı kuruluşları, iştirak ve/veya şirketleri ile ilgilidir. Söz konusu unsurlara ilişkin mali bilgilerin sunulması standart olarak belirlenmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin dokuzunun internet sayfasında söz konusu unsurlara ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Kurumsal iletişim bilgileri genelde büyükşehir belediyelerinin internet sayfalarında sunulmaktadır. Ancak bu bilgileri sunmayan idareler de söz konusudur. Özellikle iç denetim birimine ilişkin bilgilere örneklemin diğer standartlarına göre daha az yer verilmiştir. Rol ve sorumluluklara ilişkin bilgilerin de tam olarak yayımlanmadığı görülmektedir.

### **3.3.4. Bilgi Talebi Endeksi**

BTE, bir alan uygulaması olarak büyükşehir belediyelerinin 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde talep edilen beş mali belgeyi paylaşıp paylaşmamasına yönelik yapılan araştırma sonuçlarına göre oluşturulmuştur. 4982 sayılı Kanuna göre idarelerden istenilen bilgilerin

<sup>6</sup> Uygulamada ise bilgi edinme imkanını sunan bu mekanizmaların bazı büyükşehir belediyelerinde etkin olmadığı ve bilgi edinme imkanının sistem üzerinden gerçekleştirilemediği görülmüştür.

belirli yasal süre içinde talep edenlere verilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinden beş mali belge talep edilmiştir. Söz konusu belgeler; bilanço, mizan, iç borç değişim tablosu, dış borç değişim tablosu ve mali varlık ve yükümlülükler değişim tablosudur. Büyükşehir belediyelerinden belgelerin talebi; internet sayfalarında bilgi edinme imkanı sunan belediyelerde internet sayfasından diğerlerinde ise posta ile yapılmıştır. Bilgi talebi endeksine ilişkin bulgular Tablo 7'de yer almaktadır.

**Tablo 7: Büyükşehir Belediyelerinde Bte Değerleri**

<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	<b>BTE</b>
I	<b>100.0</b>
A	<b>100.0</b>
M	<b>80.0</b>
D	<b>80.0</b>
G	<b>50.0</b>
H	<b>40.0</b>
B	<b>40.0</b>
P	<b>0.0</b>
O	<b>0.0</b>
N	<b>0.0</b>
L	<b>0.0</b>
K	<b>0.0</b>
J	<b>0.0</b>
F	<b>0.0</b>
E	<b>0.0</b>
C	<b>0.0</b>
<b>Ortalama</b>	<b>30.6</b>

En yüksek BTE değeri I ve A büyükşehir belediyelerine aittir. En düşük BTE değeri ise 0 puan ile dokuz büyükşehir belediyesine ait olup, söz konusu büyükşehir belediyeleri P, O, N, L, K, J, F, E ve C'dir. 16 büyükşehir belediyesine ait BTE ortalama değeri ise 30.6 olarak gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyelerinin bilgi talebine karşı davranış şekilleri BTE değerinin elde edilmesinde ilk aşamayı oluşturmaktadır. İlk aşamada büyükşehir belediyelerinden beklenen, 100 puana denk gelen davranış türünü gerçekleştirmeleridir. Ancak sıklık değerleri incelendiğinde

100 puanlık davranış türünün 16 büyükşehir belediyesi arasında sadece dördü tarafından sağlanmıştır. Söz konusu bu büyükşehir belediyeleri M, I, D ve A'dır. Bir başka ifade ile hem olumlu hem de kanuni süre içinde sadece dört büyükşehir belediyesi yanıt vermiştir. Olumlu cevap veren ancak kanuni süre dışında dönüş yapan idare sayısı ise toplamda 3'tür. Bu bağlamda G ve B büyükşehir belediyeleri iki numaralı davranış türünü ve H büyükşehir belediyesi ise dört numaralı davranış türünü yansıtmaktadır.

0 puan elde edilen davranış türlerine bakıldığında ise göze çarpan ilk unsurun bilgi talebine karşın herhangi bir yanıt vermeyen dört büyükşehir belediyesinin var olmasıdır. Bu bağlamda herhangi bir geri dönüş yapmayan büyükşehir belediyeleri L, K, J ve C'dir. Bu durum, bilgi talebi açısından söz konusu büyükşehir belediyelerinin kanuni düzenlemeleri dikkate almadığını göstermektedir. Öte yandan 16 büyükşehir belediyesinden ikisinin bilgi talebine karşı olumsuz olarak cevap verdiği görülmektedir. Olumsuz yanıt veren idarelerden F büyükşehir belediyesi 4982 sayılı yasanın 7. maddesindeki "*Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler.*" hükmünü gerekçe olarak belirtmiştir. Buna göre söz konusu büyükşehir belediyesi talep edilen bilgilerin özel bir araştırma ve çalışma sonrasında elde edildiğini düşünmektedir. Diğer olumsuz yanıt veren P büyükşehir belediyesi ise bilgi edinme üzerinden yapılan başvuruya rağmen "*yazılı talep ile amirimizin imzası ile verilebilir*" şeklinde bir açıklama ile olumsuz yanıt vermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin bir diğer davranış türü ise kanuni süre içerisinde dönüş olup bilginin internet sayfasında var olduğu bildirilmesine rağmen bu bilgiye internet sitesinde erişilememesidir. O ve N büyükşehir belediyelerinin yanıtı bu davranış türüne girmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyeleri bilgilerin internet sayfasında var olduğunu ifade etmekte ancak tam yerine ilişkin bilgi vermemektedir. E büyükşehir belediyesi ise kanuni süresi dışında dönüş yapmış bilginin internet sayfasında var olduğu bildirilmesine rağmen bu bilgiye internet sitesinde erişilememiştir.

### **3.3.5. Mali Saydamlık Endeksi**

İlk dört endeks toplamının ortalaması olarak MSE değerleri Tablo 8'de sunulmaktadır.

**Tablo 8: Büyükşehir Belediyelerinde Mse Ve Alt Ana Endeks Değerleri**

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

Tablo 8 incelendiğinde en yüksek MSE değerinin H büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Söz konusu büyükşehir belediyesinin endeks değeri 67 olarak gerçekleşmiştir. Alt ana endeksler ile incelendiğinde ise MSE’ye paralel olarak H büyükşehir belediyesinin ABE ve İBE değerlerinin de en yüksek olduğu görülmektedir. Mali saydamlığın 16 büyükşehir belediyesi içinde en üst düzeyi 67 olup, bu değer maksimum değer olan 100’ün 33 puan altındadır. Mali saydamlık performansı ile en düşük MSE değeri ise 28.7 puan ile E büyükşehir belediyesine aittir. Söz konusu değer birinci sırada yer alan H büyükşehir belediyesinin endeks değerinin yaklaşık 39 puan gerisindedir.

16 büyükşehir belediyesinin elde ettikleri MSE değerlerinin ortalaması ise 46.2 olarak gerçekleşmiştir. Ortalamanın üzerinde MSE değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı yedi iken, ortalamanın altında MSE değerine sahip olan büyükşehir belediyesi sayısı ise dokuzdur. Buna göre araştırma sonunda büyükşehir belediyelerinin daha fazlası

ortalama altında yer almıştır. Ortalama üzerindeki büyükşehir belediyelerinin en üst ile en alt düzeyi arasında yaklaşık 20 puan fark bulunmaktadır. Ortalama altındaki büyükşehir belediyelerinin en üst ile en alt düzeyi arasında ise yaklaşık 16 puan fark bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin elde ettikleri MSE değerleri ile hangi sınıfta yer aldığı Tablo 9’da sunulmaktadır.

**Tablo 9: Mali Saydamlık Düzeyine Göre Büyükşehir Belediyeleri**

Mali Saydamlık Düzeyi	Sınıf Aralığı	Büyükşehir Belediyesi
Tam	100	-
Çok yüksek	$80 < \text{MSE} < 100$	-
Yüksek	$60 < \text{MSE} \leq 80$	H, G, A, M
Orta	$40 < \text{MSE} \leq 60$	B, P, O, D, I
Düşük	$20 < \text{MSE} \leq 40$	E, K, L, N, J, F, C
Çok düşük	$0 < \text{MSE} \leq 20$	-
Yok	0	-

Tablo 9 incelendiğinde iki uç değer arasında beş farklı sınıf tanımı söz konusudur. 16 büyükşehir belediyesinin yedisinin *düşük düzeyde saydamlık* sınıfında, beşinin *orta düzeyde saydamlık* sınıfında ve dördünün ise *yüksek düzeyde saydamlık* sınıfında yer aldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin MSE değerlerinin en alt düzeyi 28.7 iken en üst düzeyi ise 67.0’dir.

16 büyükşehir belediyesinde ortalama MSE değerinin 46.2 olarak gerçekleştiği de göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin genel olarak mali saydamlık düzeyinin orta düzeyde olduğunu söylemek mümkündür. Orta düzeyin altında ve üstündeki sınıflarda bulunan büyükşehir belediyelerinin bireysel MSE değerleri de dikkate alındığında dağılımın daha ziyade orta düzeyde saydamlığa doğru olduğu söylenebilir. Bir başka ifade ile düşük düzeyde saydamlık sınıfında bulunan idarelerin bireysel MSE değerlerinin daha çok orta düzeyde saydamlık sınıfının başlangıç değeri olan 40’a yaklaştığı ve yüksek düzeyde saydamlık sınıfında bulunan idarelerin bireysel MSE değerlerinin ise daha çok orta düzeyde saydamlık sınıfının bitiş değeri olan 60’a yaklaştığı görülmektedir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin MSE değerleri *orta düzeyde saydamlık* etrafında dağılmaktadır.

## Sonuç

Araştırmada 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlık düzeyi 4 ana alt endeks ve bunların altında yer alan bileşenler çerçevesinde oluşturulan mali saydamlık endeksi ile ölçülmüştür. Elde edilen bulgular incelendiğinde 16 büyükşehir belediyesi için mali saydamlık düzeyinin genelde orta düzeyde olduğu ifade edilebilir. Türkiye’de yerel yönetimler arasında diğerlerine göre daha kurumsal olduğu düşünülen ve kaynak yönetimi açısından daha fazla paya sahip olan büyükşehir belediyeleri açısından elde edilen bu sonuç, daha az kurumsal düzeye sahip olduğu düşünülen diğer yerel yönetim birimleri açısından da mali saydamlık düzeyinin araştırılmasını gerektiren bir sonuçtur. Şüphesiz mali saydamlığın tam olarak sağlanması mümkün değildir. Optimal bir saydamlık düzeyi genel beklenti olup, 19 büyükşehir belediyesi açısından elde edilen bulgular mali saydamlık düzeyinin olması gerektiği düşünülen değerlerden daha düşük bir seviyede kaldığı tespit edilmiştir.

## Kaynakça

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes ve Ernesto Stein (1996); “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America,” *NBER Working Papers*, Sayı 5586.
- Alt, James E. ve David Drayer Lassen (2003); “Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries,” *Economic Policy Research Unit Working Papers*.
- Alt, James E., David Dreyer Lassen ve Shanna Rose (2005); “The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States”, *Sixth Jacques Polak Annual Research Conference*, Washington, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/alt.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.03.2014).
- Alt, James E., David Dreyer Lassen ve David Skilling (2002); “Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval And The Scale of Government: Evidence from the States,” *State Politics & Policy Quarterly*, Cilt 2, Sayı 3, s. 230-250.
- Alt, James J. ve David Dreyer Lassen (2006); “Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries,” *European Economic Review*, Cilt 50, s. 1403-1439.
- Arbatlı, Elif ve Julio Escolano (2012); “Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings,” *IMF Working Paper*, Sayı WP/12/156.

- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın (2000); “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı,” *Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık*, TESEV Yayınları, İstanbul, s. 27-43.
- Baldrich, Jorge (2005); “Fiscal Transparency and Economic Performance,” <http://www.aep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.04.2013).
- Ball, Carolyn (2009); “What is Transparency?,” *Public Integrity*, Cilt 11, Sayı 4, s. 293–307.
- Bastida, Francisco ve Bernardino Benito (2007); “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison,” *Public Administration*, Cilt 85, Sayı 3, s. 667-716.
- Bellver, Ana ve Daniel Kaufmann (2005); “Transparencing Transparency’ Initial Empirics and Policy Applications,” [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=808664](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664), (Erişim Tarihi: 7.04.2013).
- Bilginöglü, Mehmet Ali ve Gökçe Maraş (2011); “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi İle Analizi,” *Ege Akademik Bakış*, Cilt 11, Özel Sayı, s. 59-73.
- Brito, Jerry ve Drew Perrault (2009); “Transparency and Performance in Government,” *Mercatus Center Working Papers*, Sayı 09/38.
- Eryılmaz, Bilal (2006); *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Hameed, Farhan (2005); “Fiscal Transparency and Economic Outcomes,” *IMF Working Papers*, No. 225.
- Hameed, Farhan (2006); “*Essays on Fiscal Transparency and Inflation Expectations*,” Yayımlanmamış Doktora Tezi, The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland.
- IMF (2007); *Manual on Fiscal Transparency*, Washington D.C., USA.
- İslam, Roumeen (2006); “Does More Transparency Go Along with Better Governance?,” *Economics & Politics*, Cilt 18, Sayı 2, s. 121-167.
- Jarmuzek, Mariusz (2006); “Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies,” [https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV\\_77\\_paper\\_03.pdf](https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf), (Erişim Tarihi: 05.04.2013).
- Kar, Muhsin, İsa Sağbaşı ve Hüseyin Şen (2003); “The Impact of Fiscal Decentralisation on the Size of Public Sector and Economic Growth in Turkey,” *International Conference in Economics VII*, 6-9 Eylül, Ankara.
- Kopits, George ve Jon Craig (1998); “Transparency in Government Operations,” *IMF Occasional Papers*, No 158.



- Premchand, Arigapundi (2001); "Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality," *Workshop on Financial Management and Accountability*, 28-30 Kasım, Roma.
- Stiglitz, Joseph E. (1999); "Konowledge As A Global Public Good," *Global Public Goods*, (Der.: Inge Kaul, Isabelle Grunberg ve Marc A. Stern), Oxford University Press, s. 308-325.
- Tanzi, Vito (1995); "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects," *Annual World Bank Conference on Development Economics*, (Der.: Michael Bruno ve Boris Pleskovic), The World Bank, Washington, s. 295-315.
- Ter-Minassian, Teresa (1997); "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview," *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (Der.: Tereesa Ter-Minassian), IMF, Washington, s. 3-24.
- UNDP (1999); *Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030970.pdf>, (Erişim Tarihi:23.09.2014).
- Vishwanath, Tara ve Daniel Kaufmann (2001); "Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets," *The World Bank Research Observer*, Cilt 16, Sayı 1, s. 41-57.