

Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma¹

Semih BİLGE*
Durdane KÜÇÜKAYCAN**

Özet

Bütçe saydamlığı denildiğinde, merkezi yönetim bütçesinin saydamlığı anlaşılmakta ve araştırılmaktadır. Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Bu çalışmada amaç; yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin saydamlığını incelemektir. Araştırma, 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyelerini kapsamaktadır. Araştırmanın verileri anket yolu ile toplanmıştır. Katılımcılara toplam 220 anket posta ile yollanmış, veri analizine uygun olarak geri dönen 85 anket üzerinden analiz gerçekleştirilmiştir. Çalışmada, bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olunduğu sonucuna ulaşılırken bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında problemler olduğu gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri, Bütçe Saydamlığı, Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı

Budget Transparency in Local Governments: A Research on the Metropolitan Municipalities and Special Provincial Administrations

Abstract

Budget transparency is known as the transparency of central government budget, and researches are made in this regard. Budget transparency is also an important issue to consider for local governments as much as central governments. This paper aims to research the budget transparency of local governments. The research includes the members of the planning and budget commissions of 16 metropolitan

¹Bu çalışma, Doç.Dr. Semih BİLGE danışmanlığında, Durdane KÜÇÜKAYCAN tarafından hazırlanan “Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma” isimli yayınlanmamış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

*Doç.Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, sbilge@ogu.edu.tr

**Arş.Gör., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, durdane@ogu.edu.tr

municipalities and 16 special provincial administrations. The data was collected through a questionnaire. 220 questionnaires were sent to the participants by mail, and the analysis was conducted on only 85 questionnaire responses suitable for the data analysis. 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.

Key Words: *Local Governments, Special Provincial Administrations, Metropolitan Municipalities, Budget Transparency, Budget Transparency in Local Governments*

JEL Classification Codes: *H72, H79*

Giriş

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

Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Yerel yönetimlerin bütçe rakamları merkezi yönetime kıyasla daha küçük olabilir. Bu durum vatandaşlar için ödedikleri verginin hesabının sorulmaması anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığının araştırılması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığını değerlendirmek için yeterli metodolojinin olmaması bu alandaki bir başka problemidir. “Yerel yönetimlerin bütçelerinin saydam olup olmadığının bilinmemesi” temel probleminden yola çıkılarak çalışmada, yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını değerlendirmek için anket çalışması düzenlenmiştir. Çalışma, Türkiye’deki 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyelerinin ankete katılımlarıyla oluşturulmuştur. Araştırma evreninin kapsadığı 220 plan ve bütçe komisyonu üyesinden 85’i ankete geri dönüş yapmıştır.

Bu çalışmada öncelikle bütçe saydamlığıyla ilgili ampirik literatür verilmektedir. Sonrasında ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını değerlendirmek adına Türkiye’deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçeleri üzerine yapılan anket çalışmasına ait araştırma planına, uygulamanın sınırlılıklarına ve çalışmanın yöntemine değinilmektedir. Son olarak Türkiye’deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Bütçelerinin saydamlığına yönelik ampirik uygulamada elde edilen sonuçlar değerlendirmektedir.

1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı

Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olması olarak tanımlanmaktadır (Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve

Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000: 83). Mali saydamlık kavramı, bütçe saydamlığını da kapsayan geniş bir kavramdır. OECD bütçe saydamlığını “ilgili bütün mali bilgilerin tam, sistemli bir biçimde ve zamanında açıklanması” olarak tanımlamıştır (<http://www.oecd.org>, 15.04.2013). Genel anlamda da bütçe saydamlığı denildiğinde merkezi yönetim bütçesinin saydamlığı anlaşılmakta ve merkezi hükümetin bütçelerinin saydamlığı araştırılmaktadır. Çünkü merkezi yönetim verilerine kolaylıkla ulaşılabilirken yerel düzeydeki bütçe verilerine ulaşmak biraz daha zordur. Yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı pek fazla bilinmeyen ve araştırılmayan bir alandır.

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

Yerel yönetimlerin bütçelerinin saydamlığını değerlendirmek için yeterli metodolojinin olmaması bu alandaki bir başka problemdir. Bu açıdan bu alanda yapılan her çalışma, yerel yönetim düzeyindeki saydamlığa katkı sağlamaktadır. Yerel yönetim birimlerinde sağlanacak saydamlık ise ulusal düzeydeki saydamlığın artmasına aracı olacaktır.

Bütçe saydamlığını sağlama konusunda çalışan önemli kuruluşlardan birisi Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP/Open Budget Index, 2006-2008)’dir. IBP, ülke bütçelerinin yanında yerel yönetimlerin bütçelerinin artan öneminden dolayı yerel yönetimlerin de bütçelerini incelemeye başlamıştır. 2010 yılında başlattığı, 2012 yılında geliştirdiği ve on pilot ülkenin yer aldığı çalışmada, yerel yönetimlerin dört ortak konuda sıkıntı çektikleri gözlemlenmiştir (Kroth, 2012: 20-21):

- Bütçe dokümanlarına halkın ulaşımı zordur. Geçmiş yıllardaki bütçe verilerine ulaşamamakta ya da verileri sadece kamu görevlileri görebilmektedir.
- Bütçe dokümanlarını, bütçe bilgisi olmayan vatandaşların anlaması zordur. Yasal terminoloji ve bütçe verilerinin ne tür anlamlar taşıdığını bilmeyen kişiler açısından bütçe verilerini anlamak uzmanlık gerektirmektedir.
- Merkezi hükümet ile yerel yönetimlerin yasal mevzuatlarında farklılıklar mevcuttur. Ülkelerde birçok yerel yönetim birimi bulunmakta olup, her birinin uyguladıkları mevzuatta farklılıklar mevcuttur. Merkezi hükümet uygulayacağı mevzuatla yerel yönetimlere örnek olamadığı için her bir yerel yönetim birimi mevzuatı farklı yorumlamakta ve uygulamaktadır.
- Yerel yönetim birimlerinin elde ettiği gelirleri ve yaptığı harcamaların görülebileceği verileri toplamak da başka bir problemdir. Sağlıklı verinin olmaması yerel yönetim birimleri arasında kıyaslama yapılmasını engellemektedir.

2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığıyla İlgili Literatür

Literatürde yerel bütçelerin saydamlığını ölçme amacıyla yapılan çalışmaların son yıllarda arttığı görülmektedir. Bütçe saydamlığının değerlendirilmesinin zor ve mevcut verinin kısıtlı olması nedeniyle ampirik çalışma sayısı oldukça azdır. Yabancı literatürde yerel yönetimlerin bütçe saydamlığına yönelik çalışmalar her geçen gün artmaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimlerin bütçe saydamlığı

uygulamalarını değerlendirmeye yönelik yapılan herhangi bir çalışma henüz mevcut değildir. Fakat bütçe saydamlığının bu alana katkısı olduğu düşünülebilecek birkaç çalışma vardır (Hazman, 2005; Dülger, 2007; Es ve Şengül, 2009).

Hazman (2005)'in çalışmasında Türkiye'deki büyükşehir belediyelerindeki mali saydamlık konusu değerlendirilmiştir. Seçilen üç büyükşehir belediyesinde mülakat, gözlem, dokümantasyon incelemesi gibi nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. İlgili belediyelerin karşılaştırılabilir nitelikte ve belli standartlarda istatistik hazırlama konusunda başarılı olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu belediyelerin bütçelerini hazırlamada ve uygulama sürecinde açıklık ile yetki ve sorumluluk ayrımı gibi konularda yetersiz oldukları gözlemlenmiştir.

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

Es ve Şengül (2009) tarafından yapılan çalışmada, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla öngörülen uygulamaların Kocaeli İl Özel İdaresi örneğinde il özel idare faaliyetlerinde şeffaflığının sağlanmasına yapacağı katkılar incelenmiştir. İl özel idare faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanmasının demokratik yerel yönetim anlayışı açısından önemli bir husus olduğu ifade edilmiştir. Vatandaşların yapılan işler konusunda bilgi sahibi olmasının ve karar süreçlerine tekil ve örgütlü olarak katılabilemesinin yönetimde demokratikliği artıran unsurlar olduğu ifade edilmiştir. Şeffaflık, il özel idaresi üzerindeki denetimi sağlayacağından hesap verilebilirlik sürecini de güçlendirecektir.

Yabancı çalışmalar incelendiğinde literatürün genellikle ulusal seviyedeki mali ve bütçe saydamlığını değerlendirmeye yönelik olduğu gözlemlenmiştir. Bu çalışmalarda, IMF tarafından oluşturulan mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğündeki saydamlık standartları (IMF-Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007; Fiscal Transparency, 2007) ile OECD tarafından oluşturulan bütçe saydamlığını sağlamada kullanılması gerekli olan mali tablolar (OECD Best Practices for Budget Transparency, 2001) ana kaynak olmuştur (Jamuzek, 2006; Alt ve Lassen, 2006; Bastida ve Benito, 2007 vb.). Genellikle araştırmacıların bütçe saydamlığını değerlendirmek için yaptıkları çalışmalarda da bu iki kuruluşun oluşturduğu standartlar kullanılmıştır.

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

Jamuzek (2006), 27 ülkenin mali saydamlık verileriyle gelişmiş ekonomilerde mali saydamlığın artırılmasının ekonomik ve mali performansı olumlu yönde etkileyebilirken geçiş ekonomilerinde aynı durumun söz konusu olmadığı sonucuna

ulaşmıştır. Ayrıca ülkelerin borç miktarı ile mali saydamlık seviyeleri arasında zayıf bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır.

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

Fakat bu çalışmalar hep ulusal düzeyde merkezi hükümetin verilerine ve yayımladığı mali tablolara bakılarak yapılmıştır. Yerel düzeyde, vatandaşa en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlerin mali saydamlık ile bütçe saydamlığını değerlendirmekle ilgili çalışmaların çok az olduğu gözlemlenmiştir. Bu çalışmaların bulguları şu şekildedir:

IBP, yerel yönetimlerin artan önemi nedeniyle belirlediği pilot on ülkenin yerel düzeydeki bütçe saydamlığını değerlendirme çalışması başlatmıştır. İlk kez 2010 yılında yapılan çalışma 2012 yılında yeniden yapılmıştır. Arjantin, Brezilya, Bolivya, Hırvatistan, Ekvador, Hindistan, Endonezya, Mali, Moğolistan ve Peru bu çalışmaya dahil edilmiştir. Farklı büyüklükte ve yapıdaki ülkeler özellikle seçilmiştir. IBP, Açık Bütçe Anketinden yararlanarak sorular oluşturmuştur. Amaç, yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını sağlamak için metodoloji oluşturmaktır. IBP, bu ülkelerdeki çalışmaları sivil toplum kuruluşları ve akademik birimlerin katkılarıyla yapmıştır. Pilot ülkelerden biri olan Hırvatistan'ın 33 şehrini kapsayan çalışmada yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip olmadığı gözlemlenmiştir. Bütçe dokümanlarının; sayıca yetersiz olduğu, yeterli bilgiyi sağlayacak düzeyde bulunmadığı ve zamanında yayımlanmadığı görülmüştür. İlk olarak 2010 yılında yapılan bu çalışmadaki bütçe bilgilerini elde etme düzeyi %57 iken söz konusu düzey 2012 yılındaki çalışmada %65'e çıkmış, ancak benzer problemlerin devam ettiği sonucuna ulaşmıştır (Bronic vd., 2010, 2012).

Kroth (2012), IBP tarafından on farklı ülkenin yerel yönetimlerinin bütçe saydamlığı değerlendirme çalışmalarının sonuçlarını analiz etmiştir. Öncelikle yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının önemine vurgu yapmıştır. Bu alanla ilgili çalışmaların az ve yetersiz olması nedeniyle IBP'nin merkezi yönetimin bütçe saydamlığını değerlendirmeye yönelik bir anketi kullandığını ifade etmiştir. Kroth, IBP'nin yaptığı projelerden yerel yönetimlerin dört ortak probleme sahip olduklarını tespit etmiştir: i) Bütçe ile ilgili bilgilere kamuoyunun ulaşılabilirliğinde sorunlar bulunmaktadır. ii) Bütçenin içerdiği bilgiler halkın anlayabileceği şekilde değildir. iii) Yasal mevzuatın uygulanmasında yerel yönetimler arasında birliktelik yoktur. iv) Mali verilerin toplanmasında sorunlar vardır.

Beales ve Thompson (2010) tarafından yapılan çalışmada, Amerika'nın Virjinya eyaletine bağlı 134 yerel yönetim biriminin web sayfalarının halk için yeterli bilgiye sahip olup olmadıkları araştırılmıştır. Yayınladıkları bilgiler için 100 üzerinden puanlama yapılan 134 yerel yönetim birimi karşılaştırılmıştır. Bütçe dokümanlarının doğru bilgilerle, zamanında ve halkın anlayabileceği bir şekilde yayımlanıp yayımlanmadığına göre yapılan değerlendirmede eyaletteki yerel yönetimlerin 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'den az puan almıştır. Diğer

yerel yönetim birimlerinin ise değerlendirme yapılabilecek bütçe ve mali bilgileri içeren bir web sayfaları olmadığı gözlemlenmiştir.

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

Alegre vd. (2011) tarafından yapılan çalışma, İspanya'nın Galiçya Bölgesi'ndeki 33 İspanya şehrinin bütçe saydamlığını değerlendirmeye yöneliktir. Yazarlar, bu alanda yaptıkları çalışmalarıyla IMF ve OECD'nin saydamlık standartlarını biraraya getirerek yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı indeksi oluşturmuşlardır. 33 şehri, bütçe saydamlık skorlarına göre sıralamışlardır. Logo şehri en yüksek puanı alırken, Pontearas şehri en düşük bütçe saydamlık puanını almıştır. Bu sıralamayla da politik faktörlerin (yerel seçimlere katılım yüzdesi vb.), mali faktörlerin (mali denge, belediye harcamaları vb.) ve sosyo-ekonomik faktörlerin (nüfus yoğunluğu, işsizlik oranı vb.) ilişkisini analiz etmişlerdir. Bütçe saydamlığı arttıkça yerel seçimlere siyasi katılım yüzdesi artmaktadır. İşsizlik oranının yüksek olduğu şehirlerde bütçe saydamlığı düşüktür. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu şehirlerde bütçe saydamlık düzeyi yüksektir.

3. Araştırma

3.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Araştırmalarının Önemi

Küreselleşme “yerelleşme” olgusunun yeniden önem kazanmasına yol açmıştır. Kamu hizmetinin vatandaşa en yakın birim tarafından sunulması anlayışı (sübsidiyarite) yerel yönetimleri öne çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel hizmetlerin sunumundaki en önemli belgedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel yönetimlerin topladıkları vergi geliri ile aldıkları borçların nereye ve nasıl harcandığını göstermektedir. Bu açıdan yerel hizmetlerin sunumundaki başarısını ya da başarısızlığını göstermektedir. Bütçe saydamlığını sağlamak merkezi yönetim kadar yerel yönetimlerin de üzerinde önemle durmaları gereken bir konudur. Ancak yerel yönetimlerin mali verilerine ulaşmada yaşanan sıkıntılar, bu alanda daha somut bilimsel çalışmaların yapılmasını engellemektedir.

Bu çalışma, teoride var olan bütçe saydamlığının gerekliliğine yönelik düşüncelerin uygulamaya nasıl yansıdığını görmek üzere yapılmıştır. Çalışma ülkemizde yerel yönetimlerin bütçe saydamlığını değerlendirmeye yönelik yapılan ilk ampirik çalışmadır. Bu çalışmayla yerel yönetimlerde bütçe saydamlığı konusunda literatürdeki eksikliklerin giderilmesi, yerel yönetim bütçe saydamlığı konusundaki farkındalığın artırılması ve saydamlık konusunda literatüre katkı yapılması hedeflenmektedir.

3.2. Araştırmanın Amacı ve Kısıtları

Çalışmanın temel sorunsalı, yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının bulunup bulunmadığının bilinmemesidir. Ampirik uygulamayla gerçekleştirilmek istenen amaç, genel anlamda yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını incelemektir. Özel anlamda ise Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını değerlendirmektir. Bu amaçla, büyükşehir belediye

meclisleri ile aynı illerdeki il genel meclisi plan ve bütçe komisyon üyelerinin bütçe saydamlığı ile ilgili algıları irdelenmiştir.

Araştırma evrenini oluşturan tüm komisyon üyelerine anket formu ulaştırılmıştır. Bazı komisyon üyeleri çalışmayı “siyasi” olarak nitelendirdiklerinden çalışmaya katılmamışlardır. Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığının değerlendirmesinde, ilgili tüm idarelerin komisyon üyelerinin katılımı sağlanamamıştır. Dolayısıyla hedeflenen analizler gerçekleştirilememiştir. İllerin nüfus ve yerel seçimlere katılım düzeyi gibi kriterleri ile saydamlık düzeyi ilişkisi veri yetersizliği dolayısıyla incelenememiştir. Her bir plan bütçe komisyon üyesine ulaşabilmek için ilgili idarelerle görüşülmüş ve üyelerin isimlerine ulaşılmıştır. Plan ve bütçe komisyon üyeleri sadece toplantılar için ilgili idarelere gelmektedir. Toplantı yeri ve saati bazı idarelerin web sayfalarında ilan edilmektedir. Plan ve bütçe komisyon üyelerine ulaşmada kolaylık olması açısından sadece büyükşehirler araştırma kapsamındadır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde kolayda örnekleme yöntemi kullanıldığı için genellenebilirliği düşüktür. Bu çalışmada elde edilen sonuçlar, sadece çalışmaya katılan komisyon üyelerinin algı ve değerlendirmeleridir. Benzer çalışmalarla farklı paydaşların görüşlerine de başvurularak çalışmanın yinelenmesi ile daha genel bir değerlendirme yapmak mümkün olacaktır. Daha sonraki dönemde çalışmanın bu kısıtlarının giderilerek geliştirilmesi de planlanmaktadır.

3.3. Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın evrenini Türkiye’deki yerel yönetimlerin plan ve bütçe komisyon üyeleri, araştırmanın örneklemini ise 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyeleri (220 meclis üyesi) oluşturmaktadır. Tablo 1’de her bir büyükşehirin plan ve bütçe komisyon üyelerinin (gözlem birimleri) sayısı verilerek araştırmanın örnekleme birimi toplu olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: 2013 Yılı Büyükşehirlerdeki Plan ve Bütçe Komisyon Üyelerinin Sayıları

Şehirler	İl Genel Meclisi	Büyükşehir Belediyesi Meclisi
1. Samsun	7	5
2. Kayseri	7	5
3. Eskişehir	5	5
4. Ankara	7	9
5. İzmir	7	9
6. Adana	7	9
7. Antalya	7	7
8. İstanbul	7	9
9. Mersin	7	7
10. Diyarbakır	7	5
11. Bursa	7	9
12. Konya	7	5
13. Gaziantep	7	5

Şehirler	İl Genel Meclisi	Büyükşehir Belediyesi Meclisi
14. Erzurum	7	5
15. Sakarya	7	7
16. Kocaeli	7	9
Toplam	110 Üye	110 Üye

Kaynak: İlgili idarelerle görüşmeler sonucunda tarafımızca düzenlenmiştir.

Plan ve bütçe komisyonu hem büyükşehir belediye meclislerinde hem de il genel meclislerinde kurulması zorunlu olan bir ihtisas komisyonudur. Büyükşehir belediyelerinde plan ve bütçe komisyonu; büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan bir ihtisas komisyonudur (5216 sayılı Kanun, 15. madde). İl Özel İdarelerinde plan ve bütçe komisyonu ise meclis üyeleri arasından seçilecek en az üç, en fazla yedi üyeden oluşan bir ihtisas komisyonudur.² Bu sayılar, her dönem başında yapılan meclis toplantılarında (yerel seçimlerin yapıldığı tarih dönem başı olarak kabul edilerek yılda bir kez), her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle tespit edilir (5302 sayılı Kanun, 16. madde). Yerel yönetimlerin bütçelerinin oluşumu sürecinde söz sahibi olan komisyon, bütçe sürecinde halkı temsil eden iktidar ve muhalefet partisi meclis üyelerini biraya getirmektedir.

3.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma, mevcut durumu betimlemeye yönelik bir çalışmadır. Veri toplama yöntemi olarak da anket yolu seçilmiştir. Ampirik çalışmada yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını değerlendirmek için (Türkiye’deki Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını değerlendirebilmek amacıyla) 19 sorudan oluşan bir anket formu kullanılmıştır. Sorular aynı olmakla beraber değerlendirme Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi olarak ayrılacağı için anketler iki ayrı formatta hazırlanmıştır.

Çalışmada kullanılan anket formu, literatürde yer alan gerek teorik gerekse ampirik uygulamalar içeren çalışmalar incelenerek oluşturulmuştur. Anket formu üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin kişisel durumlarına ilişkin bilgileri elde etmeye yönelik sorular (cinsiyet, yaş ve eğitim seviyesi) ile iktidar meclis üyesi (mi) yoksa muhalefet meclis üyesi (mi) olup olmadıklarını belirlemeye yönelik sorulardan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümde ise yerel yönetimlerde bütçe saydamlığını değerlendirmek için Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan bütçe saydamlığı ölçeği kullanılmıştır. Bu ölçeğin orijinali İngilizce olup Türkçeye çevrilmiş 15 sorudan oluşmaktadır. Ülkemizdeki yerel yönetim birimleri için yürürlükte olan kanunlar da dikkate alınarak İngilizce aslına bağlı kalan Türkçe ölçek, çeviri-yeniden çeviri yöntemiyle oluşturulmuştur. 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

²Yeni yasal değişiklikle (6360 sayılı Kanun) büyükşehirlerde il özel idareleri kapatılacaktır. Ancak çalışmanın yapıldığı dönem itibarıyla İl Özel İdareleri var olduğu için çalışmada “İl Özel İdare Meclis Üyesi” ifadesi kullanılmaktadır.

ölçeğe göre hazırlanmış ve katılımcılardan görüşlerini kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, kısmen katılıyorum, katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum olmak üzere sırasıyla 1'den 5'e kadar puanlamaları istenmiştir.

Çalışmanın pilot uygulaması Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve Eskişehir İl Özel İdaresi Plan ve Bütçe Komisyonu meclis üyeleri üzerinde yapılmıştır. Anlaşılmayan ya da yanlış anlamaya sebep olabilecek sorular tekrardan revize edilmiştir. Araştırmaya dahil edilen Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyonu meclis üyelerinin tamamına (220) anket yollanmıştır. Anket uygulaması, Nisan 2013 ile Temmuz 2013 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Tarafımıza ulaşan anketlerin doldurulmayan veya hatalı dolum yapılanları çıkartılarak 85'i araştırmaya dahil edilmiştir. Analiz sonuçları da 85 plan ve bütçe komisyon üyesinin vermiş oldukları veriler üzerinden değerlendirilmiştir. Ankete katılım yüzdesi %38,63'dür.

3.5. Verilerin Güvenilirliği

Anketin sorularının güvenilirliğini ölçmek için güvenilirlik analizi yapılmıştır. Alegre vd. (2011) tarafından oluşturulan ve anketin ilk 15 ifadesinin yer aldığı ölçeğin sorularının içsel tutarlılığına baktığımızda Cronbach's Alpha (α) değeri 0,908'dir. Ölçeğe eklediğimiz sorularla (16, 17, 18 ve 19. sorular) beraber oluşturduğumuz ölçeğin Cronbach α değeri 0,794'dir. Alpha değeri 0 ile 1 arası değer alır ve kabul edilebilir bir değer en az 0,7 olması arzu edilir (Altunışık vd., 2010: 124). Tüm anket sorularının güvenilirliğini ölçen Cronbach α değeri (0.93) olması anketin güvenilirliğinin yüksek olduğunun göstergesidir.

3.6. Ankete Katılan Komisyon Üyelerinin Demografik Dağılımları

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

Tablo 2: Komisyon Üyelerinin Demografik Dağılımları

Komisyon Üyelerinin Yaş Dağılımları		
Yaş	Sıklık	%
25-30	0	0,00
31-39	5	5,90
40-49	26	30,68
50-59	32	37,60
60 ve üstü	16	18,80
Beyan Etmeyen	6	7,10
Toplam	85	100
Komisyon Üyelerinin Cinsiyet Dağılımı		
Cinsiyet	Sıklık	%
Erkek	73	85,9
Kadın	9	10,6
Beyan Etmeyen	3	3,5
Toplam	85	100

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

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

Tablo 2’de ankete katılan plan ve bütçe komisyon üyelerinin demografik dağılımları yer almaktadır. Tablodan anlaşıldığı gibi ankete katılan üyeler 40-49 ve 50-59 yaş aralığında yoğunlaşmakla birlikte ankete katılanların %64’lük kısmı 50 yaş üzerindedir. Katılımcıların %30’u, 40-49 yaş aralığındadır. 40 yaşın altındaki komisyon üyelerinin oranı %5,9’dur. 6 üye de yaşını belirtmemiştir. Katılımcıların %85,9’u erkek üyeden oluşurken %10,6’sı kadın üyeden oluşmaktadır. 3 üye cinsiyetini belirtmemiştir. Kadınların yerel meclislerdeki temsil oranının düşük olması sebebiyle komisyondaki kadınların oranı da düşük çıkmaktadır. Üyelerin %30,6’sı lise, %55,3’ü üniversite mezunudur. Genel itibarıyla eğitim seviyesinin üniversite düzeyinde olduğu görülmektedir. Ankete katılan meclis üyelerinin siyasi tercihleri itibarıyla %65,9’u iktidar partisi üyesi iken %31,8’i muhalefet partisi üyesidir. İktidar partisi üyeleri, araştırmaya daha fazla katılım göstermişlerdir.

3.7. Araştırma Bulguları ve Bulguların Değerlendirilmesi

Araştırma kapsamında oluşturulan ölçekteki her bir ifade dört başlık altında kategorize edilmiştir.

3.7.1. Bütçe Sürecinin Açık Olması

Ankette yer alan (1, 2, 3, 4 ve 5. sorular) yerel yönetimlerde bütçe sürecinin saydamlığını sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların ayrıntısına aşağıda değinilmiştir. İfadelere katılanlar ile katılmayanların yüzdesine bakılarak yapılan analizlerde, üyeler iktidar/muhalefet ayrımı yapmadan sorulara cevap verdikleri gözlemlenmiştir.

Tablo 3: Bütçe Sürecinin Açık Olması

Bir No’lu ifade; “İdareimizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur.”		
Katılım Derecesi	Sıklık	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,00
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	5	5,90
Katılıyorum	40	47,10
Kesinlikle Katılıyorum	36	42,40
Toplam	85	100

İki No’lu ifade; “muhafelet partilerinin meclis üyelerine, idaremizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur; bütçe takvimi içerisinde muhafeletin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır.”

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

Üç No’lu ifade; “mali yıl içerisinde, idaremizin bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler, meclise tam zamanında sunulur.”

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

Dört No’lu ifade; “idaremizin bütçesinin kesin hesapları, idaremizin yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.”

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

Beş No’lu ifade; “idaremizin bütçe tasarısı, Mecliste tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.”

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

Komisyon üyelerinin %90’ı 1 No’lu ifadeye katılırken %10’u katılmamaktadır. Bu oran, üyelerin mecliste onaylayarak uygulamaya geçmesini sağladıkları bütçeyi sahiplendiklerini ve bütçe verilerine inandıklarını göstermektedir. Komisyon üyelerinin %83,5’i, 2 No’lu ifadeye katılmaktadır. Bu yüksek katılım oranı ve katılmıyorum cevabının olmaması ilgili yasal mevzuatın gereği olarak oluşturulan bütçe takvim sürecine hassasiyet gösterildiğinin bir kanıtıdır. Komisyon üyelerinin

%62,3'ü, 3 No'lu ifadeye katılırken bu katılım oranı ikinci soruya kıyasla daha azdır. Bütçenin hazırlanma aşamasında daha hassas davranılırken bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik verilerin meclise sunumuyla ilgili sorunların olduğunu göstermektedir. 4 No'lu ifadeye %22,4 katılmama oranına karşın %75,3'e yakın da katılımın olması kesin hesaplara karşı bir güven olduğunu gösterir. Büyük bir oranda olmasa da kesin hesapların etkin bir biçimde hazırlanmadığına inanan üyeler mevcuttur. Komisyon üyelerinin %78,8'inin 5 No'lu ifadeye katılıyor olması iktidar ile muhalefetin bütçeyi onaylarken bütçenin mecliste tartışılmasına önem verdiklerinin göstergesidir. Ayrıca bu oran, yerel meclislerde bütçe hakkının iyi bir şekilde işletildiğini göstermektedir. Sonuç itibarıyla, yukarıdaki beş ifadeye, komisyon üyelerinin katılım ortalaması yüksektir.

Bütçenin oluşturulması sürecinde izlenen yöntemlerin ve uygulamaların saydamlık düzeyi yüksektir. Ankete verilen cevaplar içerisinde muhalefet partisi üyelerinin oranı %31,8 olmasına karşın plan ve bütçe komisyon üyelerinin çok büyük bir kısmının, bütçe tahminlerinin gerçekçi ve doğru olduğuna inanmaları, bütçe sürecine ve verilerine yönelik bir güvenlerinin olduğunun en önemli kanıtıdır. Ayrıca idarelerin bütçe süreçlerinde izlenen bütçe takvimine bağlı kaldıkları görülmektedir. Fakat idarelerde mali yıl içerisinde verilerin paylaşımında bazı aksaklıkların yaşandığı görülmüştür.

3.7.2. Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması

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

Tablo 4: Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması

Altı No'lu ifade; “idaremizin mali hesapları, tamamen idarenin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri içerir).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

On Bir No’lu ifade; “idaremizin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır.”

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

Komisyon üyelerinin %81,1’i 6 No’lu ifadeye katılırken %17,7’si bu ifadeye katılmamaktadır. Bu ifade diğer ifadelerle kıyaslandığında katılım oranının yüksek olması komisyon üyelerince yerel yönetim birimlerinin mali varlıklarına ilişkin doğru bilgilerin, idarelerin mali hesaplarında yer aldığına inanmalarından kaynaklanıyor olabilir. Komisyon üyelerinin %77,6’sı, 7 No’lu ifadeye katılırken %22,4’ü katılmamaktadır. Borç konusu, yerel yönetimlerde en çok tartışmanın

yaşandığı alanlardan bir tanesidir. Ankete cevap verenlerin büyük kısmı mali hesaplara olan güveni ifade etse de diğer sorulara oranla kısmen katılıyorum ve katılmıyorum cevabını verenlerin artmasında konunun tartışmalı bir alan olmasının etkisi vardır.

Komisyon üyelerinin %60'ı 8 No'lu ifadeye katıldıklarını beyan ederken %40'ı bu ifadeye katılmamıştır. Bütçe sürecinin en önemli kısımlarından biri olan gider bütçesinin hazırlanmasında kullanılması gerekli olan analiz tekniklerine gereken önemin verilmediği düşünülebilir. Bütçe sürecinde modern analiz tekniklerinin kullanılmasının gerekliliği ülkemizde uygulanan tüm bütçe sistemlerinin temel vurgularından birisi olmuştur. Şu an uygulanan performans esaslı bütçeleme (PEB) sisteminde de bu konu büyük önem arz etmektedir. Genel kanı ülkemizdeki bütçe sürecinde modern tekniklerden yararlanılmadığı yönündedir. Oranın bu kadar yüksek çıkmasının sebebi; komisyonlarda iktidar partisi üyelerinin çoğunlukta olmasına rağmen %40 civarında katılmıyorum cevabının olması bu konunun halen tartışmalı bir konu olduğunu göstermektedir.

Komisyon üyelerinin %18,9'u 9 No'lu ifadeye katılırken %81,8'i katılmamaktadır. Genel ortalama içerisinde bu ifadeye katılım oranının en düşük seviyede (2,83) olması bütçeye vatandaş katılımının sağlanmadığını ve bunun da komisyon üyelerince bilindiğini göstermektedir. Katılımcılığın artırılması hem saydamlık hem de hesap verilebilirliğin sağlanması açısından çok önemlidir. Komisyon üyelerinin %65,8'i, 10 No'lu ifadeye katılırken komisyon üyelerinin %34,2'si bu ifadeye katılmamaktadır. Bütçe bilgilerinin paylaşımının yapıldığına inanılmakta ve bütçenin açıklık ilkesi yerine getirilmektedir. Komisyon üyelerinin %40'ı, 11 No'lu ifadeye katılırken üyelerinin %60'ı katılmamaktadır. Üyelerin %60'ına yakınının katılmadığı, düşük bir katılım seviyesinin olduğu bir ifadedir. Diğer ifadelerle göre katılım derecesi ortalamasının (3,36) da düşük çıkması yerel yönetimlerin personel istihdam politikalarında problemlerin yaşandığının bir göstergesidir. Bu bölümdeki yukarıdaki altı ifadeye komisyon üyelerinin katılım ortalaması bütçe sürecinin açıklığına katılım ortalamasına kıyasla daha azdır.

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

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

Elde edilen bulgulara göre idarelerde, bütçelerinin oluşumunda vatandaş katılımının sağlanmasına gerektiği kadar önem verilmemektedir. Bu durum yerel siyasi otoritenin vatandaşın bütçeye dahil edilmesinde isteksiz olduğunun bir göstergesi olabilir. Vatandaşın bütçe hakkını temsili demokrasiyle kullanması, finansmanını kendisinin sağladığı bütçe üzerindeki söz hakkını tamamen ortadan kaldırmamalıdır. Demokrasi anlayışındaki hızlı değişime uygun olarak daha katılımcı bütçe anlayışının uygulanması bütçeleme süreçlerinin bu anlayışa uygun olarak yeniden tasarlanması gerekmektedir. Kent konseyleri uygulaması, bu çerçevede yerel yönetimler için oldukça önemli bir oluşumdur. İdarecilerin, karar süreçlerinde bu konseylerde alınan kararları da dikkate alması katılımcılığı artırmada faydalı olacaktır.

Yerel yönetimler, vatandaşın bütçe sürecine katılımına oranla bütçe verilerini vatandaşla paylaşmada daha isteklidirler. Katılım ortalamasının (3,88) diğer ifadelerle göre nispeten yüksek çıkması teknolojik gelişmelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin web sayfalarını etkin kullanma eğiliminde olduklarının bir göstergesi olabilir.

İdarelerin personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerinin standartlara bağlı ve kamuoyuna açık olması gerekir. Çalışmada, idarelerin bu gerekliliği yerine getirmedikleri sonucu elde edilmiştir. Yerel yönetimlerin bütçe gider kalemi içerisinde gelirlerin %30'u geçmeyeceği ilgili kanunlarda yer alırken personel istihdamıyla ilgili idarenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak personel istihdamı yapılır denilmektedir. Personel sayısının belirlenmesinde net ifadeler olmadığı için personel istihdamıyla ilgili düzenlemelerin standartları açık değildir.

3.7.3. Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

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

Tablo 5: Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

On İki No'lu ifade; “idaremizin, ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur”

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

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

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

On Dört No’lu ifade; “İdaremizin bütçe harcamalarının en az %70’i ön denetime tabi tutulmaktadır.”

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

On Beş No’lu ifade; “Sayıştaya sunulan; idaremizin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştayın idarenin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir.”

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

Komisyon üyelerinin %74,1’i, 12 No’lu ifadeye katılırken %25,9’u katılmamaktadır. Bu ifadenin diğer ifadelerle göre genel ortalama içindeki ortalamasının (4,29) yüksek çıkması, yerel yönetimlerdeki ihale süreçlerinin saydamlık için yeterli seviyede olduğunun göstergesi olabilir. 13 No’lu ifadeye üyelerin %51,7’si katılırken %48,3’lük bir kısmı bu ifadeye katılmamaktadır. Diğer sorularla kıyaslandığında katılmama oranının yüksek olması merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak tahsisinde birtakım sorunların var olduğunu göstermektedir. 14 No’lu ifadeye üyelerin %77,6’sı katılmaktadır. Yerel yönetimlerde harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında genel itibarıyla harcama öncesi kontrolün yapıldığının göstergesi olabilir. 15 No’lu ifadeye komisyon üyelerinin %85,9’u katılmaktadır. Yüksek bir katılımın olması Sayıştay denetimine tabi belge ve raporlara yerel yönetimlerin önem verdiklerinin göstergesidir. Bu bölümde yukarıdaki dört ifadeye meclis üyelerinin katılım düzeyi 13. ifade hariç yüksektir.

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

Çalışmadan, merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibelerde) diğer idarelerin hakları göz ardı edilmeden adil bir şekilde idarelere pay aktarımı olmadığı sonucu elde edilmiştir. Bu noktada merkezi hükümetin uygulamalarında şeffaflığı sağlayamaması idareler arası güveni zedelemektedir. İdarelerin tabi oldukları ilgili kanunlarda yazıldığı şekilde dağıtılması gereken mali yardımların yerel yönetimlere pay edilmesi gerekmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri nasıl her ay düzenli bir şekilde yayınlanıyorsa merkezi hükümetin yerel yönetimlere yaptığı bağış ve yardımları da düzenli bir biçimde kamuoyu ile paylaşması saydamlığın sağlanması noktasında önemli katkı yapacaktır.

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

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

3.7.4. 5018 sayılı KMYKK'nın Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği

Ankette yer alan (16, 17, 18 ve 19. sorular) yerel yönetimlerin bütçelerinde 5018 sayılı KMYKK'nın yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğini sorgulayan ifadelerdir. Bu ifadelere verilen cevapların ayrıntısına aşağıda değinilmiştir.

Tablo 6: 5018 sayılı KMYKK'nın Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği

On Altı No'lu ifade; “Kanunda belirtildiği üzere komisyonunuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyonu toplantılara çağrılır ve görüşleri alınır.”

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

On Yedi No'lu ifade; “idare bütçemiz, idaremizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.”

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

On Sekiz No'lu ifade; “performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.”

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

On Dokuz 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	1	1,20
Katılmıyorum	4	4,70
Kısmen Katılıyorum	20	23,50
Katılıyorum	38	44,70
Kesinlikle Katılıyorum	22	25,90
Toplam	85	100

Komisyon üyelerinin %53’ü, 16 No’lu ifadeye katılırken meclis üyelerinin %47’si katılmamaktadır. Genel ortalaması diğer ifadelerle kıyaslandığında daha düşük bir katılım düzeyi (3,44) olan bir ifadedir. Komisyon üyelerinin %65,9’u, 17 No’lu ifadeye katılırken üyelerinin %30,6’sı idare stratejik planıyla bütçelerini uyumsuz görmektedir. Komisyon üyelerinin %76,5’i, 18 No’lu ifadeye katılırken meclis üyelerinin %22,3’ü performans programlarının gerçek bilgileri içermediğine inanmaktadır. Komisyon üyelerinin %70,6’sı, 19 No’lu ifadeye katılırken komisyon üyelerinin %29,4’ü katılmamaktadır. Bu bölümdeki yukarıdaki dört ifadeye komisyon üyelerinin katılım ortalaması 16. ifade hariç yüksektir.

Çalışmada 5018 sayılı KMYKK’ya ilişkin mevzuatın uygulanabilirliğine ilişkin ifadelerle katılım derecesi nispeten yüksek çıkmıştır. Fakat kararsızların oranının diğer başlıklar altındaki ifadelerle oranla oldukça yüksek çıkması 5018 sayılı Kanun’un uygulamasının istenilen seviyede olmadığına da bir göstergesi olabilir. Kanunlarda belirtildiği üzere plan ve bütçe komisyonunda incelenen konularla ilgili olarak uzman ve akademisyenlerin görüşlerinden faydalanmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Stratejik planların yapılmasında, performans programları ve faaliyet raporlarının oluşturulmasına ilişkin ifadelerle muhalefet üyeleri de dahil olmak üzere katılım vardır. Fakat faaliyet raporlarına yönelik olarak denetim yapılacağı ilgili kanunlarda yer almakla birlikte buna yönelik bir uygulamanın yapılmaması idarecileri ve idareleri elde ettikleri sonuçların değerlendirmesine izin vermemektedir.

Tablo 7: Tanımlayıcı İstatistiksel Değerler*

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std.Sapma
S1	85	2,00	5,00	4,2706	,77748
S2	83	3,00	5,00	4,2410	,69124
S3	83	2,00	5,00	3,9036	,95782
S4	83	1,00	5,00	3,9036	,97047
S5	85	1,00	5,00	4,2235	,98048
S6	84	1,00	5,00	4,1190	,93660
S7	85	1,00	5,00	4,0706	,91011
S8	84	1,00	5,00	3,6786	,88032
S9	85	1,00	5,00	2,8353	,99818
S10	85	2,00	5,00	3,8824	,89192

	N	Minimum	Maximum	Ortalama	Std.Sapma
S11	84	1,00	5,00	3,3690	1,01530
S12	85	1,00	5,00	4,2941	,97374
S13	85	1,00	5,00	3,2824	1,48494
S14	79	2,00	5,00	4,0759	,71202
S15	85	2,00	5,00	4,2000	,70373

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

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

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

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

Tablo 8: Bağımsız Gruplar Testi (t-testi)

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

*T testi sonucunda hipotezin varyansları eşit olmadığı görülmektedir.

Tablo 8’deki t-testi sonuçlarında görüldüğü gibi değişkenlerin Sig. (2-tailed) (p) değeri 0,05’in üzerindedir. Bu durum bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılığın olmadığını göstermektedir. Bu durumda “Bütçe saydamlığı açısından Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri arasında farklılık yoktur.” hipotezi kabul edilecektir.

Tablo 9: İdareler Arasındaki Farklılıklar (t-testi)

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

İl özel idarelerinin uygulamalarındaki saydamlık düzeyi ile büyükşehir belediyeleri arasında fark olup olmadığını görmek için yapılan analizde farkın olmadığı görülmüştür. Tablo 9’daki t-testi sonuçlarına göre İl Özel İdarelerinin

bütçelerinin saydamlık düzeyi (4,03) Büyükşehir Belediyelerinin bütçelerinin saydamlık düzeyine (3,83) kıyasla daha fazla çıkmaktadır. Fakat aralarında istatistiksel açıdan anlamlı bir fark yoktur. Yasal mevzuatın uygulanmasında ülkemizde yerel yönetim birimleri arasında birliktelik olduğunun göstergesi olması açısından olumlu bir sonuçtur.

3.9. Komisyon Üyelerinin Parti Bağı ile Saydamlık Düzey Algılarının Karşılaştırılması

Komisyon üyelerinin muhalefet/iktidar partisi üyesi olması ya da olmamasına göre saydamlık algıları arasında farkın olup olmadığını görmek için bağımsız gruplar testi (t- testi) uygulanmıştır.

H0: Türkiye'deki Büyükşehir Belediye Meclisleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri İl Genel Meclisi Plan ve Bütçe Komisyon üyesinin muhalefet/iktidar partisine üye olmasıyla bütçe saydamlığı algısı arasında farklılık yoktur.

H1: Türkiye'deki Büyükşehir Belediye Meclisleri ile Büyükşehir İl Özel İdareleri İl Genel Meclisi Plan ve Bütçe Komisyon üyesinin muhalefet/iktidar partisine üye olmasıyla bütçe saydamlığı algısı arasında farklılık vardır.

Tablo 10: Bağımsız Gruplar Testi (t-testi)

İktidar/Muhalefet partisine mensup komisyon üyesi	Varyansların Eşitliğinde Levene's Testi		Ortalamalarının Eşitliğinde T-testi		
	F	Sig.	t	Df	Sig. (2-tailed)
Varyansları Eşittir.	9,894	,000	4,24	81	,000
Varyansları Eşit Değildir.*			3,66	36,930	,001

*T testi sonucunda hipotezin varyanslarının eşit olmadığı görülmektedir.

Tablo 10'daki t-testi sonuçlarında görüldüğü gibi değişkenlerin Sig. (2-tailed) (p) değeri 0,05'in altındadır. Bu durumda "Türkiye'deki Büyükşehir Belediye Meclisi ile Büyükşehir İl Özel İdareleri İl Genel Meclisi Plan ve Bütçe Komisyon üyesinin muhalefet/iktidar partisine üye olmasıyla, bütçe saydamlığı algısı arasında farklılık vardır." hipotezi kabul edilecektir.

Tablo 11: Üyelerin İktidara/Muhalefete Üye Olmasına Göre Farklılıklar (t-testi)

Grup İstatistikleri				
Yerel Yönetimler	N	Ort.	Std. Sapma	Std. Error Mean
İktidar partisi üyesi	56	4,0449	,47696	,06374
Muhalefet partisi üyesi	27	3,4763	,73436	,14133

Tablo 11'deki t-testi sonuçlarına göre iktidar partisi üyelerinin saydamlık düzeyi (4,04) muhalefet partisi üyelerinin saydamlık düzeyine (3,47) kıyasla daha fazla çıkmaktadır. Aralarında istatistiksel açıdan anlamlı bir fark vardır.

Sonuç

Saydamlığın, yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle kamu mali yönetiminde kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımının sağlamasındaki temel ilkelere olduğu kabul edilmektedir. Bu temel ilkenin yerel yönetimlerin bütçe süreçlerinde ne kadar kullanıldığını tespit etmek için 16 Büyükşehir Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresi araştırmaya dahil edilmiş ve bütçe saydamlığını incelemek üzere bütçe sürecinin en önemli aktörleri olan plan ve bütçe komisyon üyelerine yönelik anket yapılmıştır.

Çalışmada, ampirik literatürden hem farklı hem de ampirik literatüre uyumlu sonuçlar elde edilmiştir. Buna göre, ilgili idarelerin bütçe süreçlerinde yeterli saydamlık düzeyine sahip oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Literatürde ise yerel yönetimlerin bütçe süreçlerine yeteri kadar önemin verilmediği sonucu mevcuttur. Bu açıdan elde edilen bu sonuç literatürden farklıdır. Ayrıca yerel yönetimlere vatandaş katılımının yetersiz düzeyde olması ile bütçeyle ilgili bilgilerin kamuoyuyla paylaşılmasında sorunların olması sonuçları elde edilmiştir. Bu sonuçlar ise literatürle benzer niteliktedir. Elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde teorik bilgilerle uyumlu ve teoriye katkısı olacak şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Bütçe sürecine vatandaş katılımının olmaması veya uygulanamaması: Yerel yönetimlerin bütçe sürecine vatandaş ilgisiz kalmakta veya vatandaşın sürece dahil edilmesinde yerel yönetimler isteksiz kalmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin bütçelerinin oluşumunda halkın taleplerinin göz ardı edilmesine yol açmakta ve bütçe saydamlığının sağlanmasında vatandaş katılımı sağlanamamaktadır. Demokratik toplum olmanın temel unsuru “açıklık” olarak kabul edilmektedir. Açık toplumların temel özelliği ise yönetime vatandaş katılımı sağlama ve bu katılımı arttıracak süreçleri yapılandırmaktır. Bu konuda hem kamuoyu hem de yönetim birimlerinde karşılıklı olarak bir eksiklik söz konusudur. Katılımcılığı arttırıcı uygulamaların bütçe süreçlerine de dahil edilmesi gereklidir. Yönetime katılım ne kadar artarsa saydamlık talebinin ve uygulamasının da o ölçüde artması beklenmektedir.

- Personel istihdam politikalarında belirli standartların olmaması: Merkezi yönetim çeşitli düzenlemeler yaparak personel istihdamı konusunda standartlar getirmeye çalışmaktadır. Fakat ideolojik kaygılar çerçevesinde, yerel yönetimler bu standartları sürekli esnetmekte, personel tercihlerini kendi ideolojilerine mensup kişilere yönelik kullanmaya çalışmaktadırlar. Komisyon üyeleri verdikleri cevaplar ile konuya objektif yaklaşmışlardır. Personel istihdamında standartlara bağlı kalınmadığını ve bu süreçlerin kamuoyuna açık olmadığını net bir biçimde ortaya koymuşlardır. Personel istihdam süreçlerinin şeffaflığına yönelik, merkezi yönetimin yeni düzenlemeler yapması gerekliliği ortadadır. Sadece bu düzenlemeler ile yetinilmemeli sürecin denetiminde etkinliği artıracak oto kontrol mekanizmaları kurulmalıdır. Yerel hizmetlerdeki iş tanımlarının yapılması ve bu işler için gerekli asgari nitelikler belirlenmeli; mahalli idarelerin iş ilanları için sanal bir portal oluşturulmalı ve tüm ilanların buraya girilmesi sağlanarak, kamuoyunun takibine sunulması sağlanabilir.

- Merkezi hükümet tarafından sağlanan yardımların adil dağıtılmaması: Yerel yönetimlere hükümet tarafından sağlanan mali yardımların eşit koşullarda pay edilmediği yerel yönetimlerce de kabul edilen bir gerçektir. Ülkemizde mali yardımlar, yerel harcama farklılıklarını dikkate almadan genel olarak nüfus esasına

göre yapılmaktadır. Mevzuat da bunu destekler şekildedir. Yerel birimler arasındaki adaleti sağlamak için nüfus, mali yardımların payının belirlenmesinde kriter olarak alınmaktadır. Ancak yapılan hesaplamalara yönelik olarak ve her bir yerel yönetimlere yapılan yardımları gösterir bir şekilde merkezi hükümet tarafından veriler yayımlanmamaktadır. Saydamlığı engelleyen bu duruma merkezi hükümet sebep olmaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetimde sağlanacak saydamlık, yerel yönetimlerin saydamlık düzeyinin artmasına katkı sağlayacaktır.

■ 5018 sayılı KMYKK'ya ilişkin mevzuatın istenilen düzeyde uygulanamaması: Komisyon üyelerin %56,8'i üniversite mezunu olmakla beraber bütçe teknikleri kullanılarak bütçenin oluşturulmasında uzman kişiler değildirler. Gider bütçesini hazırlarken etkinlik analizlerini kullanmadıkları sonucuna da ulaşılmış olması bunun göstergesidir. Uzman kişilerin sürece dahil edilmesiyle hem katılımcı bütçenin oluşmasını hem de ilgili mevzuatın gereği yapılarak bütçenin daha iyi standartlarda hazırlanmasını sağlayacaktır. Uzman kişilerin sürece dahil edilmesine yönelik ilgili idarelerin mevzuatlarında düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemenin yerine getirilip getirilmediğine yönelik bir yaptırım mekanizması uygulanmalıdır.

Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların artırılması ve yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanması günümüzün tartışılan önemli konularındandır. Çalışmanın literatüre en önemli katkısı, bu tartışmalara yerel yönetimlerde bütçe saydamlığının da dahil edilmesini sağlamak ve bütçe saydamlığı konusundaki farkındalığı arttırmak olacaktır. Araştırma kısıtları kısmında da ifade edilen sebepler yüzünden çalışmadan elde edilen veriler, başlangıç çalışması olan bu çalışma için yeterli iken istenilen seviyede değildir. Çalışmanın tüm yerel yönetim birimlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekliliği bulunmaktadır. Bundan sonra yapılacak çalışmalara örnek teşkil edecektir. Mali saydamlık ile bütçe saydamlığının sağlanması ve arttırılmasına yönelik düzenlemeler, yerel yönetimlerin kaynak kullanımında daha verimli, daha etkin ve daha tutumlu olmalarına imkân sağlayacaktır.

Kaynakça

- Alegre, J.C., Peñas, S.L., Santias, F.R. ve Boubeta, A.S. (2011), *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*, International Studies Program Working Paper (Çevrimiçi) <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp1102.pdf> (10.01.2013)
- Alt, J.E. ve Lassen, D.D. (2006), "Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries", *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. ve Yıldırım, E. (2010), *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, 6. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- IMF (2007a), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC, International Monetary Fund (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (10.02.2013)
- IMF (2007b), *Manual on Fiscal Transparency (2007)*, Washington DC, International Monetary Fund (Çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> (10.02.2013)
- International Budget Partnership-IBP (2006), “Open Budget Initiative Index, 2006”, Washington DC.
- International Budget Partnership-IBP (2009), “Open Budget Initiative Index, 2008, The Open Budget Survey Report 2008”, Washington DC.
- 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 (15.07.2008)
- Kroth, V. (2012), “Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies”, International Budget Partnership.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris, (Çevrimiçi) <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> (15.04.2013)

YEREL YÖNETİMLERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI ANKETİ

Sayın Plan ve Bütçe Komisyon Üyesi,

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

Saygılarımızla.

Doç.Dr. Semih BİLGE

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü sbilge@ogu.edu.tr

0 (222) 239 3750/1153

Arş.Gör. Durdane KÜÇÜKAYCAN

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü durdane@ogu.edu.tr

0 (222) 239 3750/1351

..... BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

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

Cinsiyetiniz: () Bay () Bayan

Yaşınız: () 25-30 () 31 – 39 () 40 – 49 () 50-59 () 60 ve üstü

Eğitim durumunuz: () Okur-Yazar () İlköğretim () Lise () Üniversite () Yüksekokul

() Belediye başkanıyla aynı partidenim () Muhalefet partisine üyeyim ().....

Aşağıda Büyükşehir Belediyenizde yapılan uygulamalara yönelik verilen ifadelerle katılım düzeyinizi lütfen ölçeğe göre (X) işareti ile belirtiniz.	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
1. Belediyemizin bütçe tahminleri ile öngörülen temel ekonomik varsayımlar hem gerçekçi ve hem de doğru bilgilerden oluşur.	☐	☐	☐	☐	☐
2. Muhalefet partilerinin meclis üyelerine, belediyemizin bütçe rakamları bütçe toplantılarından önce sunulur. Bütçe takvimi içerisinde muhalefetin bütçe verilerini analiz edebilmeleri için yeterli zamanları vardır.	☐	☐	☐	☐	☐
3. Mali yıl içerisinde, belediye bütçesinin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik veriler meclise tam zamanında sunulur.	☐	☐	☐	☐	☐

4. Belediye bütçesinin kesin hesapları, belediye yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
5. Büyükşehir Belediyesinin Bütçe Tasarısı Belediye Genel Meclisinde tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.	☐	☐	☐	☐	☐
6. Belediyenin mali hesapları tamamen belediyemizin gerçek mal varlığını yansıtacak şekilde oluşturulur (Amortismanlar, envanterler ve muhasebeleştirilemeyen faturalar doğru bilgileri içerir.).	☐	☐	☐	☐	☐
7. Belediyenin mali hesapları, belediyenin ödemesi gereken borçları ve yükümlülükleri tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
8. Belediyemizde gider bütçesi hazırlanırken harcama planları etkinlik analizleriyle (fayda-maliyet analizi, yöneylem araştırması vb.) beraber sunulur.	☐	☐	☐	☐	☐
9. Belediyemizin bütçesi hazırlanırken vatandaş katılımının sağlanmasına gereken önem verilmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
10. Belediyemizin bütçe bilgileri, vatandaşların istedikleri zaman ulaşıp istişare edebilmeleri amacıyla hem online olarak yayımlanır hem de vatandaşların yazılı talebi halinde vatandaşlara yazılı olarak sunulur.	☐	☐	☐	☐	☐
11. Belediyemizin personel istihdamı ile ilgili düzenlemeleri standartlara bağlı ve kamuoyuna açıktır.	☐	☐	☐	☐	☐
12. Belediyemizin ihale süreçlerindeki düzenlemeler ve uygulamalar şeffaf, tarafsız ve rekabetçi koşullarda oluşturulur.	☐	☐	☐	☐	☐
13. Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibelerde) merkezi yönetim, diğer Belediyelerin haklarını göz ardı etmeden eşit koşullarla bütçemize katkıda bulunur.	☐	☐	☐	☐	☐
14. Belediyemizin bütçe harcamalarının en az %70'i ön denetime tabi tutulmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
15. Sayıştaya sunulan; belediyenin mali yapısını gösteren belgeler ve raporlar, Sayıştay'ın belediyenin faaliyet sonuçlarının ölçümünü ve performans değerlendirmesini sağlayabilecek niteliktedir.	☐	☐	☐	☐	☐
16. Kanunda belirtildiği üzere komisyonumuzda incelenen konular hakkında, uzman ve akademisyenler, oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına çağrılır ve görüşleri alınır.	☐	☐	☐	☐	☐

17. Belediye bütçemiz, belediyemizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.	☐	☐	☐	☐	☐
18. Performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
19. Faaliyet raporları, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini, meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de içerecek şekilde düzenlenir.	☐	☐	☐	☐	☐