

**GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İŞLETME ANABİLİM DALI**

**BELEDİYELERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: TR90 BÖLGESİ BELEDİYELERİ**  
**ÜZERİNE BİR UYGULAMA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
**FARİDEH NİYAZI**

**HAZİRAN-2017**  
**GÜMÜŞHANE**

**GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İŞLETME ANABİLİM DALI**

**BELEDİYELERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: TR90 BÖLGESİ BELEDİYELERİ**  
**ÜZERİNE BİR UYGULAMA**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**FARİDEH NİYAZI**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Büşra TOSUNOĞLU**

**HAZİRAN-2017**  
**GÜMÜŞHANE**

## KABUL VE ONAY

Yrd. Doç. Dr. Büşra TOSUNOĞLU danışmanlığında Farideh NİYAZİ tarafından hazırlanan “Belediyelerde Bütçe Saydamlığı: TR90 Bölgesi Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama” isimli bu çalışma, ..... / ..... / ..... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

[ İmza ]

**Unvanı Adı SOYADI ( Başkan )**

[ İmza ]

**Unvanı Adı SOYADI ( Danışman )**

[ İmza ]

**Unvanı Adı SOYADI ( Üye )**

[ İmza ]

**Unvanı Adı SOYADI ( Üye ) (Varsa)**

[ İmza ]

**Unvanı Adı SOYADI ( Üye ) (Varsa)**

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım

.../.../.....

[ imza ]

**Unvanı Adı SOYADI**

**Enstitü Müdürü**

## BİLDİRİM

Yüksek Lisans Tezi olarak hazırlamış olduğum Belediyelerde Bütçe Saydamlığı: TR90 Bölgesi Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama” isimli bu çalışmanın, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve alıntı yaptığım tüm çalışmaların kaynakçada yer aldığını taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

	Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
	Tezim sadece Gümüşhane Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
×	Tezimin üç yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

.../.../...

Farideh NİYAZI

## ÖNSÖZ

Bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerin birimi bir olan belediyelerin bütçesinin saydamlığını incelemektir. Bu doğrultuda; değerli görüşleri ve fikirleri ile zamanını benden esirgemeyen ve çalışmamın her aşamasında beni destekleyen kıymetli hocam Yrd. Doç. Dr. Büşra TOSUNOĞLU' na sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmanın uygulama kısmında desteğini ve emeğini asla esirgemeyen değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Handan ÇAM'a teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek Lisans dönemimdeki emeklerinden dolayı başta Doç. Dr. Ekrem CENGİZ olmak üzere tüm İşletme Bölümü hocalarıma teşekkürlerimi sunarım.

Hayatımın her aşamasında her türlü desteğini esirgemeyen değerli eşim Yrd. Doç. Dr. Muhammed MAGHAMİNİYA 'ya, sevgileri ile çalışma sürecimde bana manevi destek sağlayan sevgili oğullarım Farit ve Hamed'e ve çok kıymetli annem ve babama ve kardeşlerime sonsuz sevgilerimi ve saygılarımı sunuyorum.

**Gümüşhane - 2017**

**Farideh NİYZİ**

## ÖZET

[NİYAZI, Farideh] Belediyelerde Bütçe Saydamlığı: TR90 Bölgesi Belediyeleri Üzerine Bir Uygulama, Yüksek Lisans Tezi, 2017, (111)

Bu çalışmanın amacı, belediyelerde bütçe saydamlığını belirlemektir. Araştırmada ölçeklerin güvenilirliklerinde Cronbach Alfa Katsayısı yöntemi geçerliliklerinde ise Açıklayıcı Faktör Analizi kullanılmıştır. Ölçeklerin güvenilirlik ve geçerlilikleri belirlendikten sonra araştırma hipotezleri Korelasyon Analizi ve Anova T-testi ile test edilmiştir. Analiz bulgularına göre; TR90 Bölgesi belediyelerinde ihale süreçlerinde prosedürlerin tamamının dikkate alındığı ancak bütçelerin oluşturulma sürecinde vatandaşların katılımına önem verilmediği, belediyelerin komisyon toplantılarında incelenen konularla ilgili akademisyenlerin ve uzmanların görüşlerinden faydalanılmadığı, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun uygulanabilirliğinin zayıf olduğu belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe, Bütçe Saydamlığı, TR90 Bölgesi Belediyeleri.

## **ABSTRACT**

[NIYAZI, Farideh] Budget Transparency in Municipalities: An Application on TR90 Regional Municipalities, Master Thesis, 2017, (111).

The purpose of this study to determine the budget transparency of the municipalities. In this study about reliability of the scales, the validity of the Cronbach's Alpha Coefficient method as explanatory Factor Analysis has be used. Once the reliability and validity of the scales have been determined and the research of hypotheses were tested with Correlation Analysis and Anova T-test. According to the findings of the analysis; In TR90 Regional municipalities, all of the procedures are taken into consideration during the bidding process. But the participation of the citizens is not important in the process of creating the budget, that the views of the academicians and experts of the issues examined at the committee meetings of the municipalities are not utilized. It has been determined that the applicability of the Public Financial Management and Control Law is weak.

**Keywords:** TR90 Regional Municipalities, Budget Transparency, Budget

## İÇİNDEKİLER

DIŞ KAPAK	
İÇ KAPAK.....	I
TEZ KABUL VE ONAY TUTANAĞI.....	II
TEZ ETİK VE BİLDİRİM SAYFASI .....	II
ÖN SÖZ.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT .....	VI
İÇİNDEKİLER .....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	XII
KISALTMALAR VE SİMGELER LİSTESİ.....	XIV
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. BELEDİYELERE İLİŞKİN GENEL AÇIKLAMALAR VE BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI .....</b>	<b>3-25</b>
1.1. Belediye Kavramı ve Özellikleri.....	3
1.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi .....	4
1.2.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Belediyeler .....	5
1.2.2. Tanzimat Döneminde Belediyeler .....	6
1.2.3. Cumhuriyet Döneminde Belediyeler .....	8
1.3. Belediyelerin Görev ve Sorumlulukları .....	10
1.4. Belediyelerin İdari ve Hukuki Yapısı .....	12
1.4.1. Belediyelerin İdari Yapısı.....	12
1.4.2. Belediyelerin Hukuki Yapısı .....	13
1.5. Belediyelerin Yönetim Organları .....	13
1.5.1. Belediye Başkanı .....	14
1.5.2. Belediye Meclisi .....	15

1.5.3. Belediye Encümeni .....	17
1.6. Belediye Gelir ve Giderleri .....	19
1.6.1. Belediye Gelirleri .....	19
1.6.1.1. Belediyelerin Öz Kaynak Gelirleri .....	20
1.6.1.2. Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar .....	22
1.6.1.3. Devletin Belediyelere Yardımı .....	22
1.6.1.4. Diğer Gelirler .....	23
1.6.2. Belediye Giderleri .....	23
1.6.2.1. Cari Harcamalar .....	25
1.6.2.2. Yatırım Harcamaları .....	25
1.6.2.3. Transfer Harcamaları .....	25

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI .....</b>	<b>26-70</b>
2.1. Bütçe Kavramı, Tarihçesi, İşlevleri, İlkeleri ve Bütçeleme Sistemleri .....	26
2.1.1. Bütçe Kavramı ve Tarihçesi .....	26
2.1.2. Bütçenin İşlevleri.....	29
2.1.2.1. Klasik Bütçe Anlayışına Göre Bütçenin İşlevleri .....	29
2.1.2.2. Çağdaş Bütçe Anlayışına Göre Bütçenin İşlevleri .....	30
2.1.3. Bütçenin İlkeleri.....	32
2.1.3.1. Bütçenin Genellik İlkesi.....	32
2.1.3.2. Bütçenin Birlik İlkesi .....	33
2.1.3.3. Bütçenin Denklik İlkesi .....	33
2.1.3.4. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi .....	34
2.1.3.5. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi .....	35
2.1.3.6. Bütçenin Açıklık İlkesi .....	35
2.1.3.7. Bütçenin Doğruluk İlkesi .....	36
2.1.3.8. Bütçenin Alenilik (Saydamlık) İlkesi .....	36
2.1.3.9. Bütçenin Samimiyet İlkesi .....	36
2.1.3.10. Bütçenin Giderlerin Bölümler İtibariyle Onanması İlkesi.....	37

2.1.4. Bütçeleme Sistemleri.....	37
2.1.4.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi .....	37
2.1.4.2. Performans Bütçe Sistemi .....	38
2.1.4.3. Program Bütçe Sistemi .....	39
2.1.4.4. Yatırım Bütçe Sistemi .....	40
2.1.4.5. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi.....	40
2.1.4.6. Analitik Bütçe Sistemi .....	41
2.1.4.7. Çok Yıllık Bütçe Sistemi .....	42
2.1.4.8. Planlama, Programlama Bütçe Sistemi .....	42
2.1.4.9. Milli Ekonomik Bütçe Sistemi.....	43
2.2. Saydamlık Kavramı ve Bütçe Saydamlığı .....	43
2.2.1. Saydamlık Kavramı .....	44
2.2.1.1. Saydamlık Türleri.....	46
2.2.1.1.1. Performans Saydamlığı.....	46
2.2.1.1.2. Mali Saydamlığı.....	46
2.2.1.1.2.1. Kamu Kesiminde Mali Saydamlığın Gelişmesinde Etkili Olan Faktörler.....	48
2.2.1.1.2.2. Mali Saydamlığın Faydaları .....	49
2.2.1.1.2.3. Mali Saydamlığın Sakıncaları.....	51
2.2.1.1.2.4. IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları.....	52
2.2.2. Bütçe Saydamlığının Tanımı ve Önemi .....	53
2.2.2.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığının Gerekliliği ve Sağlanması.....	57
2.2.2.2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Engelleyen Faktörler.....	59
2.3. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Literatür Araştırması .....	61
2.3.1. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Uluslararası Literatür .....	62
2.3.2. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Ulusal Literatür .....	68

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. BELEDİYELERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: TR90 BÖLGESİ BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR UYGULAMA</b> .....	71-96
3.1. TR90 Bölgesinin Demografik Yapısı.....	71
3.2. TR90 Bölgesi Belediyeleri Hakkında Genel Değerlendirme.....	71
3.3. Araştırmanın Amacı ve Kısıtları .....	72
3.4. Araştırmanın Hipotezleri ve Değişkenleri .....	72
3.4.1. Araştırmanın Hipotezleri.....	72
3.4.2. Araştırmanın Değişkenleri ve Ölçekleri .....	73
3.5. Araştırmanın Metodolojisi .....	75
3.5.1. Araştırmanın Ön Çalışmaları.....	75
3.5.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem Süreci.....	75
3.5.3. Araştırmanın Veri Toplama Yöntem ve Aracı.....	76
3.5.4. Araştırmanın Analizinde Kullanılan Yöntemler .....	76
3.5.5. Araştırmada Yer Alan Ölçeklerin Güvenilirlik ve Geçerlilik Analizi Sonuçları... 76	
3.6. Bulgular .....	78
3.6.1. Araştırmaya Katılan Kişilerin Demografik Özellikleri.....	78
3.6.2. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Belediyelerde Bütçe Saydamlığına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirme .....	80
3.6.2.1. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirme .....	80
3.6.2.2. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirme .....	81
3.6.2.3. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Bütçenin Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirme .....	82
3.6.2.4. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin 5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirme .....	83
3.6.4. Araştırmanın Analiz Yöntemi.....	84

3.6.4.1. Korelasyon Analizi .....	84
3.6.4.2. Anova T-testi.....	85
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>92</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>97</b>
<b>EK 1. ANKET FORMU.....</b>	<b>112</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>114</b>



## TABLolar DİZİNİ

<b>Tablo 1.1.</b> Belediye Gelir Kanunu Kapsamında Belediyelerin Gelir Kalemleri .....	21
<b>Tablo 2.1.</b> Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Uluslararası Literatür .....	66
<b>Tablo 2.2.</b> Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Ulusal Literatür .....	70
<b>Tablo 3.1.</b> Katılımcıların Demografik Özelliklerini Belirlemeye Yönelik Sorular.....	73
<b>Tablo 3.2.</b> Araştırmanın Ölçek Yapısı ve Yararlanan Literatür .....	74
<b>Tablo 3.3.</b> Ölçeğin Açıklayıcı Faktör Analizi ve Güvenilirlik Analizi Sonuçları .....	77
<b>Tablo 3.4.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Yaş Dağılımları.....	78
<b>Tablo 3.5.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Cinsiyet Dağılımları .....	79
<b>Tablo 3.6.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Eğitim Dağılımları .....	79
<b>Tablo 3.7.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Kurumdaki Görev Dağılımları.....	79
<b>Tablo 3.8.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	80
<b>Tablo 3.9.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	81
<b>Tablo 3.10.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	82
<b>Tablo 3.11.</b> Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	83
<b>Tablo 3.12.</b> Faktörler Arasındaki Korelasyon Analizi .....	84
<b>Tablo 3.13.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık Olmasına ilişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	86
<b>Tablo 3.14.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık olmasına İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	86
<b>Tablo 3.15.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	87
<b>Tablo 3.16.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	87

<b>Tablo 3.17.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olması İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	88
<b>Tablo 3.18.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olması İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım.....	88
<b>Tablo 3.19.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	89
<b>Tablo 3.20.</b> Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliği İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	89
<b>Tablo 3.21.</b> Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	90
<b>Tablo 3.22.</b> Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım.....	90
<b>Tablo 3.23.</b> Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım .....	91
<b>Tablo 3.24.</b> Katılımcıların Görev Değişkenine Göre KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım.....	91

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>GSYİH</b>	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
<b>IBP</b>	: Uluslararası Bütçe Ortaklığı
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
<b>ROSCS</b>	: Mali Saydamlık Standart ve Tüzüklerin Gözetim Raporları



## GİRİŞ

Temsili demokratik sistemlerde vatandaşlar, ödedikleri vergilere karşılık ilgili kurum ve kuruluşlardan daha etkili ve verimli hizmet almak istemektedir. Ancak bazı durumlarda söz konusu kurum ve kuruluşlar, halk tarafından sağlanan bu kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaktadır. Bu olumsuzluğu önlemek ve kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak adına devlet, vatandaşlara hesap vermek durumunda kalmaktadır. Bu durum beraberinde etkin olmayan mali sistem ile artan kamu harcamalarını getirmekte ve kamu yönetiminde saydamlık, hesap verme sorumluluğu, açıklık, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Saydamlığın artması, yöneticileri daha etkin çalışmalarına sevk etmektedir. Ayrıca seçmenler, politikacıların yaptıkları faaliyetlerden ziyade onlara sağlanan kamu kaynaklarının düzeyini gözlemler ve böylece aynı politikacıyı tekrar seçmeye veya seçmemeye karar vermelerine etkili olacaktır. Böylece, saydamlığın artması ile kamu kaynaklarının sağlanması, seçmenler tarafından daha çekici hale gelecektir ve devlete olan güvenleri daha artmış olacaktır (Alt vd., 2001, 4). Saydamlığın en önemli sonucu, bu mekanizmanın etkin olarak işlemesine yardımcı olmasıdır. Saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin ne tür sonuçlardan sorumlu olduğu konusunda vatandaşlara bilgi verir. Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en etkin mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistem çerçevesinde yönetenlerin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunarak kamu yönetimine karşı güveni arttırmakla, kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlar (Özbaran, 2001: 4)

Bütçe saydamlığının öneminin artmasına paralel olarak konu ile ilişkin literatür incelendiğinde değişik kriterlerin kullanıldığı çalışmalara rastlamak mümkündür. Bu kriterler; *kamu borcu ve kamu harcamaları*, *kamu açıkları* (Alesina vd.,1996; Alt ve Lassen 2003; Alt vd., 2005; Alt ve lassen, 2006; Jarmuzek 2006; Benito ve Bastida, 2009; Arbatli ve Escolono, 2012; Jorge vd., 2011), *yöneticilere olan güven ve devletin büyüklüğü* (Alt vd., 2002), *siyasi rekabet ve siyasi kutuplaşma* (Alt vd. , 2005; Benito ve Bastida, 2009; Jorge vd., 2011; Alegre vd., 2011; Benito vd., 2013; Sol, 2013), *kişi başı gelir* (Alt vd., 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Bastida ve Benito, 2007; Bilginoğlu ve Maraş, 2011; Alegre vd., 2011); *yolsuzluk* (Bellver ve Kaufmann, 2005; Bellver ve Kaufmann,2005; Hameed, 2005; Islam, 2006; Bastida ve Benito, 2007; Andreula vd.,

2009; Hameed, 2005; Islam, 2006; Bastida ve Benito, 2007; Andreula vd., 2009), *kamu büyüme, iktisadi büyüme* (Bastida ve Benito: 2007), *nüfus* (Alegre vd., 2011; Sol, 2013; Guillamon vd., Benito vd., 2013, *işsizlik* (Alegre vd., 2011; Sol), *eğitim* (Benito vd., 2013; Alegre vd., 2011), saydamlık ve bütçe açıklamaları üzerindeki etkilerine ilişkin çalışmalar tespit edilmiştir.

İncelenen literatür araştırması sonucunda belediyelerde bütçe saydamlığı ile ilgili çalışmaların yeterli olmadığı literatürde bir eksik olarak görülmektedir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı belediyelerin bütçe saydamlığını belirlemektir.

Bu bağlamda çalışmada bir bütünlük sağlanabilmesi için birinci bölümde yerel yönetimlerin bir parçası olan belediyelere ilişkin temel kavramlar açıklanmakta ve Türkiye'deki belediyelerin tarihçesi, idari ve mali yapıları hakkında bilgi verilmektedir.

İkinci bölümünde ise ilk olarak bütçe, saydamlık, mali saydamlık ve bütçe saydamlığı ile ilgili kavramları açıklanmakta ve sonrasında ise bütçe saydamlığıyla literatüre yer verilmektedir.

Üçüncü bölümde, ilk olarak araştırmanın amacı, kısıtları, hipotezleri, değişkenleri ve ölçekleri sırasıyla incelenmiş, daha sonra ortalama ve standart sapma değerleri hesaplanmıştır. Ölçeklerin güvenilirliklerinde Cronboch Alfa Katsayısı yöntemi, geçerliliklerinde ise Açıklayıcı Faktör Analizi kullanılmıştır. Geçerlilik ve geçerlilik testinden sonra araştırma hipotezleri Korelasyon ve Anova T-testi Analizi kullanılarak test edilmiştir. Sonuç kısmında ise belediyelerin bütçe saydamlığı ile ilgili yapılan çalışma ve analizler neticesinde elde edilen bulgular ayrıntılı olarak ele alınmış ve sonuçlar yorumlanmaya çalışılmıştır. Ayrıca, bu bulgulara ilişkin genel değerlendirmeler yapılmış ve gelecekte yapılabilecek çalışmalar için bazı önerilerde bulunulmuştur.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. BELEDİYELERE İLİŞKİN GENEL AÇIKLAMALAR VE BELEDİYELERİN İDARİ YAPISI

#### 1.1. Belediye Kavramı ve Özellikleri

Belediye, sözcük kökeni itibariyle Arapça'da şehir veya kent anlamına gelen "beled" veya "belde" sözcüğünden türemiş olup (Türkyener, 2011:1) kent veya şehire ait işler veya konular anlamını taşımaktadır. Belediye kavramı, Fransızca'da "Municipal" sözcüğün karşıtı olarak ilk kez 1789 tarihli Fransız kurucu meclisince kullanılmıştır. Daha sonra bu kavram, şehir işlerini yürütmek veya düzenlemek üzere tüzel kişi bir kurum olarak, ilk kez 1835 tarihinde İngiltere'de yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde kurulmuştur (Türkoğlu, 2009: 76). Nitekim Belediye kavramı, kanununun 3.maddesinde "belediye belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak ifade edilmiştir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, belediye kavramı geniş bir biçimde tanımlanmış olup, hukuki anlamda belediye "*halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişidir*" şeklinde kuruluş ve işlev niteliği bakımından tanımlanmıştır. Belediyenin anılan nitelikleri ve çeşitli tanım çabaları göz önünde tutulduğunda, yerel yönetimin etkin birimi olan belediyeleri, yürütme ve karar organlarının doğrudan halk tarafından seçimle göreve getirilmesi ve belirli bir bölgede yaşayan halkın her türlü ihtiyaçlarını karşılayarak o bölgede yaşayan halka çok yakın olan bir kuruluş olarak tanımlanabilir.

Mahalli idareler üçlü (il özel idaresi, belediye ve köyler) bir yapıya sahip olup, başlangıçta sosyal ve tarihsel bir olgu olarak "*Komün*" (idari bakımdan teşkilatlanmış şehir, kasaba ve köyler) biçiminde ortaya çıkmıştır (Öner, 2008: 4).

Türkiye'de de komünler belediye ve köy olarak adlandırılmakla birlikte, belirli bir toprak parçası üzerinde bir arada yaşayan insanların maddi ve manevi her türlü ihtiyaçlarını karşılamak ve kendi kendilerini idare etmek amacıyla ortaya çıkarmış oldukları hukuki kuruluşlardır (Öner, 2008: 4).

Belediye Kanununun 4. maddesine göre, “Türkiye’de il ve ilçe merkezlerinde Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilirken, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir”.

Belediyelerin özelliklerini aşağıda belirtilen biçimde sıralamak mümkündür:

- Karar ve yürütme organların halk tarafından seçildiğinden dolayı yerel yönetimler, demokrasi ilkesine dayanmaktadır (Çoker, 1999: X-XI; Varol, 2002: 206).
- Belediyeler de görev, yetki, hakların yasal çerçevesi belirlenmiştir (Çoker, 1999: XI).
- Belediyeler, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009: 85).
- Belediyeler, idari ve mali özerkliği olan kamu tüzel kişiliğe sahiptir (Tortop vd., 2008: 333).
- Belediyeler, yerel ve mahalli nitelikli olup, halka en yakın birim olarak hizmetlerin tespitini daha doğru belirlemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 215).
- Belediyeler, kar amaçlı kurulan birimler değildir.
- Belediyeler, belde ve şehirlerde kurulmaktadır (Toprak, 2006: 14).
- Belediyeler, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında olmasına rağmen merkezi yönetimin denetimi veya vesayeti altındadır (Tortop vd., 2008: 16; Coşkun, 1996: 35-6).

## **1.2. Belediyelerin Tarihsel Gelişimi**

Türkiye’de hem belediye, hem de yerel yönetim örgütleri, görev, yetki ve sorumluluk açısından, birçok farklı aşamalardan geçerek günümüzdeki yapıya kavuşmuştur. Bütün yerel nitelikteki ihtiyaçların, merkezi idare tarafından karşılanmasının sakıncalarından dolayı bu tür hizmetler genel olarak 19. yüzyıldan itibaren merkezi yönetimin vesayeti altında yerel halk tarafından seçilen mahalli yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Türk belediyeçilik tarihine damgasını vuran 1973 yerel seçimleri, yeni bir belediyeçilik anlayışının doğduğu yıllar sayılmakla birlikte Anadolu ve daha doğudaki şehirlerde, Osmanlı hükümeti 19. yüzyıla kadar geleneksel

idari şeklini sürdürmüştür (Yayman, 2002: 69). Yanı Osmanlı şehirleri, Osmanlı hükümdarlarınca görevlendirilen kişiler tarafından yöneltmiş olup, beledi ve mülki fonksiyonlar iç içe olarak şehrin işlem ve hizmetleri belde halkı ve devlet görevlilerinin işbirliğiyle yerine getirilmiştir (Parlak, 2015: 233).

Belediyeciliğin gelişimini ve hizmetlerinin yerine getirilmesini anlayabilmek ve daha iyi kavrayabilmek için belediyeciliği, İmparatorluk dönemi ve Cumhuriyet dönemi olarak iki ayrı dönemde incelemek gerekmektedir.

### **1.2.1.Tanzimat Öncesi Dönemde Belediyeler**

Osmanlı döneminde, Tanzimat'tan önce Batılılaşmış bir yerel yönetimden ziyade, mutlak otoritenin padişahın elinde olduğu sıkı bir merkezi yönetim yapısı görülmektedir. (Eryılmaz, 2010: 184). Bu otoritenin sonucu olarak şehir yönetimi, merkez yönetimi tarafından atanan muhtesip, vali ve kadı gibi memurlar tarafından yürütülmekteydi. (Dursun, 1998: 96).

19. yüzyılın ilk yarısına kadar mahalle yönetimi; şehir yönetiminde idari, adli ve bütün yetki ve sorumluluklara sahip olan kadıların kontrolünderken (Toprak, 2006: 79), muhtesip, naip, mahalle imamı, esnaf ve vakıflar da kadılara görevlerini yerine getirmek için yardımcı olmaktadır. “Naip” kadıya yargı işlerinde yardımcı olup kadının yetki alanı içinde yetişemediği yerlerde, onun adına hüküm verirdi. “Muhtesip” ise bugünkü anlamda gıdaların üretildiği ve satıldığı yerleri denetleyen belediye zabıta konumundaki kişi, imamı ise padişah beratı tarafından görevlendirilip mahallede hem din adamı hem, de kadının mahalledeki temsilcisi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2010: 185-186; Toprak, 2006: 79).

Selçuklu ve Osmanlı Devleti dönemlerinde, zenginlerin mal varlığı üzerinde başkalarının da yararlanma hakkına olan inanç gereği, zenginlerin vakıf kurmaları ve kentin sorunlarına çözüm aramaları beklenirdi (Eryılmaz, 2010: 187).

Osmanlı devletinin kuruluşundan 1850’li yıllara kadar belediye örgütlenmesinden söz edilmesi güçtür. Bununla birlikte kültürel, eğitim, sağlık ve ticari gibi bazı sosyal hizmetler padişahlar, vezirler ve zengin kişiler tarafından halk hizmeti için yaptırılırdı. Ayrıca çeşme, temizlik, aydınlatma, mezarlık, kütüphaneler, bakım ve barınma evleri, hastaneler, kervansaraylar, köprüler, aş evleri, parklar ve bahçeler gibi hizmetlerini de vakıflar yerine getirmekteydi (<http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, E:rişim 04.02.2016)

Vakıflarla birlikte kent halkı ve esnaflar da kent hizmetlerinin yerine getirilmesinde önemli bir yere sahipti. Örneğin, kentin temizlik masrafları sokak sakinleri tarafından karşılanıyordu (Dursun, 1998: 97). Osmanlı kentlerinde loncalar güçlü ve düzenli esnaf teşkilatı olup, hem kentin ekonomisini geliştirip, hem de üretimi nezaret eden ve tüketiciyi koruyan yerel hizmetlerini de yerine getirmekteydiler (Türkoğlu, 2009: 77 ). İstanbul'un fethinden Tanzimat'a kadar İstanbul belediye hizmetlerinin yapılması için Deri-saadet ve Bilad-El Selase (Galata, Eyüp, Üsküdar) Dört kaza ve kırk şubeye ayrılmıştı ki aralarında İstanbul efendisi (kadısı) en üst yetkiye sahip olup sadrazama doğrudan bağlıydı (Öner, 2008: 10).

### **1.2.2.Tanzimat Döneminde Belediyeler**

Tanzimat döneminde Osmanlı devletinin batı ülkelerle ilişkisinin gelişmesine paralel olarak, yerel yönetimlerin yapılandırılması konusunda batıdaki modeller örnek alınmaya başlanmıştır. Nitekim bu dönemde belediyeçilik anlayışının ve yönetim biçiminin bir elden yürütülüyor olması, birçok sorunlara ve kargaşaya sebep olmuştur. Daha önce de açıklandığı, gibi Osmanlı Devleti'nin kurulmasından Tanzimat'a kadar belediye hizmetleri kadılar, vakıflar ve muhtesipler tarafından yapılmakta olup, ayrı bir belediye teşkilatı bulunmamaktaydı. II. Mahmut döneminde bir dizi sorunlara tepki olarak belediye yapısı oluşturulmaya çalışılmış ancak beklenen verim alınamamıştır. Tanzimat döneminde batıdan dönen aydınların etkisiyle ortaya çıkan reformlar, belediyelerin kurulmasının başlangıcı olmuştur (Ulusoy vd., 2010: 221-222).

Yerel yönetimlerin kurulması açısından ilk teşebbüs, 3 Kasım 1839 yılında Gülhane Hattı Hümayun metniyle başlamıştır. Özellikle 1854-1856 yıllar arasında bir taraftan Osmanlıların Avrupalı müttefik devletlerle ilişkileri, diğer yandan da sağlık koşullarının ve kent içi ulaşımın yetersiz oluşu İstanbul'da acil olarak modern anlamda bir belediyenin kurulmasına sebep olmuştur (Nadaroğlu, 2010:199 ).O yıllarda İstanbul'un en lüks semtlerinde yaşayan Avrupalılar için İstanbul, en gözde şehirlerden biri olarak düşünülmekte ve zaman içinde mali ve ticari güçlerinin artmasıyla Avrupa'da olduğu gibi İstanbul da belediye hizmetleri, taş döşeli sokak ve kaldırımlar, temiz su ve lağım kanalları, sokak temizliği ve aydınlatılmasını istenmeye başlamışlar (Eryılmaz, 2010: 188). Böylece belediye zabıtası görevlerini yerine getirmek için "Takvim-i Vakayı"nın 16 Ağustos 1854 tarihli resmi tebliği ile "İstanbul Şehremaneti

İdaresi”, ilk belediye teşkilatı olarak kurulmuştur. Ancak söz konusu bu belediyenin idari ve mali özerkliği bulunmamaktadır (Türkoğlu, 2009: 79-80).

Meclis-i Valaya dolayısıyla Bab-i Ali’ye bağlı olarak tesis edilen şehremaneti İstanbul’un yerel işler, imar, ihtiyaç, fiyat kontrolleri ve temizlik işlerini görürdü (Dursun,1998:100). Bu şehremanetin başında padişah tarafından tayin edilen ve belediye başkanı olan şehremini bulunmakla birlikte onun yanında da karar ve istişare organı olarak iki üyeden oluşan şehir meclisi bulunuyordu. (Nadaroğlu; 2001: 199).

1857 tarihinde İstanbul belediye teşkilatı olarak Bilad-i Selase’nin Boğaziçi ve adaları ile birlikte 14 belediye dairesine bölünmesi öngörülmüş ve tamamı hemen kurulmamış olup bir süre belediye hizmetleri sadece gayri müslüm ve yabancıların yoğunlukla yaşadığı İstanbul’un gözde semtlerinden olan Galata ve Beyoğlu’ndan oluşan altıncı belediye dairesinin kurulmasına karar verilmiştir (Öner, 2008: 12).

Türkiye’de belediye teşkilatı İstanbul ve taşrada birbirinden farklı biçimde ve ayrı zamanlarda kurulmuştur. İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesinin (Dersaadet İdare-ı Belediye Nizamnamesi) 6 Ekim 1868 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte belediye teşkilatının İstanbul’da kurulması kararlaştırılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 236). Bu döneme ait bir başka gelişme de 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Villaya Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde bir belediye teşkilatının kurulması yasallaştırılmıştır. Bu belediye teşkilatının organları, atama yolu ile iş başına gelen belediye reisi, belde sakinleri ve emlak sahipleri tarafından seçilen meclis üyelerinden oluşmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 201).

1876 tarihli Teşkilat-i Esasiye Kanunu’nun 112. maddesi ile gerek İstanbul, gerekse taşrada kurulacak olan belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yöneltmesi, kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Deri-saadet Belediye Kanunu ile İstanbul Belediye teşkilatı şehremini ve belediye dairelerindeki eski yapı korunarak,14 olan belediye dairesi 20’ye çıkartılıp ve kanunda yerleri de ifade edilmiştir. 1912 yılında çıkarılan Deri-Saadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun ile belediye daireleri kaldırılarak yerine 9 belediye şubeleri kurulmuştur (Nadaroğlu, 2001: 201). Şehremaneti meclisinin yerine de Encümen-i Emanet kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 223).

### 1.2.3.Cumhuriyet Döneminde Belediyeler

1924 yılında yapılan Lozan anlaşması ile Osmanlı devletinden Türkiye Cumhuriyeti'ne belirlenen sınırlar içerisinde toplam 389 belediye birimi devredilmiştir. Ancak devredilen bu belediyeler, yasal açıdan güçsüz, etkin işlevleri olmayan ve mali bakımdan da son derece yoksun ve pasif yönetim yapısına sahiptir (Tekeli, 1978: 25).

16 Nisan 1924 tarih ve 417 sayılı kanun ile İstanbul örnek alınarak kurulan Ankara Şehremaneti'nin başkanı, hükümet tarafından tayin edilerek, 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye tarafından yönetilmesi karara bağlanmıştır. Ancak bu şehremaneti İstanbul'daki gibi, mali özerkliğe sahip olmamaktadır (Dursun, 1998: 102). Bu kanuna göre seçim şartlarına sahip olan birey, belediye azalığı seçiminde oyunu kullanabilmekteydi.

1928 yılında hazırlanan Belediye Kanun Tasarısı,1580 sayılı Belediye yasası olarak 1930 yılında yürürlüğe girerek, köy dışında kalan bütün yerleşimler kanun kapsamına girerek, belediye teşkilatı kurulmuştur ki, bu kanun 2005 yılında 5393 sayılı belediye kanunu ile yürürlükten kalkmıştır (Toprak, 2006: 87).

Cumhuriyet ilanından 1930 yılına kadar süren dönem içinde yerel yönetimlerde genel olarak Osmanlı sistemi kurulmuş olup, bunun yanında mali açıdan belediyeleri güçlendirmek için bazı kararlar alınmış olsa da, kısa bir süre içinde bir takım yasa değişiklikleriyle belediyelerin mali gücünün azaltılarak bunların merkezi yönetime aktarılması sağlanmıştır. Cumhuriyet döneminde, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile yerel yönetimlerle ilgili en derin reformlar gerçekleştirmekle beraber o tarihteki siyasal, idari ve ideolojik ortamına göre doğmuş olup bunların özelliklerini içine almaktadır (Dursun vd., 1998: 101). Bu kanun 50 yılı aşkın bir süre yürürlükte kalmış ve günün şartlarına göre düzenlemeler yapılmış ve genel gerekçeleri, belediyeler arasında eşitlik ve denetiminin sağlanması, hizmet ve uygulamalarında özgür olması, halkın belediyeler üzerinde etkin bir denetim hakkına sahip olması ve belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi gibi konuları içermektedir (Sunay, 2008: 61; Aytaç,1990: 95).

Cumhuriyet'ten sonra belediyelerin demokratikleşmesi, çeşitli kanunlarla yasallaşmıştır. Bu kanunlar başlıca, 1946 tarihli 4878 sayılı belediye seçimlerinin yapılma biçimi ile ilgili olan kanun, 1948 tarihli 423 sayılı Kanun Belediyelerin Gelirlerini Artıran Kanun, 1953 tarihli 6085 sayılı Kanun belediyelerin şehir içi trafik

sorumluluğunu merkezi idareye veren kanun, 1956 tarihli 6785 sayılı Kanun ise İmar ile ilgilidir (Sakınç, 2001: 199-200). Cumhuriyet döneminde ve 1960 sonrası, yerel yönetimler için yasal değişiklikler ve planlı ve yeni bir döneme geçmek için çalışmalar bakımından önemli bir yere sahiptir. Bu dönemde merkeziyetçi biçimi devam etmesine rağmen anayasada mahalli idareler için önemli düzenlemeler yapılmıştır (Ökmen, 2008: 52).

1960'a kadar olan süreç, tek partili iktidar dönemi ve çok partili yönetim sistemine geçişi sağlayan bir süreç olarak, bu sürecin kendine özgü etkileri ve bu etkilerin temelinde oluşan sistemler ile özellikle seçim sistemi ile biçimlendirmek mümkündür (Akbulut, 2000: 51). Çok partili dönemde önemli bazı gelişmelerin yanı sıra yerel yönetimle ilgili düşünce ve uygulamalarda, merkeziyetçilik anlayışının devam ettiği görülmekte ve 1945-1960 dönemi bu bağlamda ilk aşamayı oluşturmakla, siyasi ve idari gelişmelere paralel, birçok olumlu değişimler gerçekleşmiştir (Ökmen ve Parlak; 2015: 143). 1961 Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili getirmiş olduğu en belirgin düzenleme 1963 tarih ve 307 sayılı kanunla belediye meclislerinin belediye başkanı seçimlerine son verilmesi ve belediye başkanlarının doğrudan yerleşik halk tarafından seçilerek iş başına gelmesindeki değişikliklerdir (Tortop vd., 2008: 92.). Bu anayasa döneminde, ilgili yasal hükümler mahalli idarenin demokratik yapısına ilişkin birçok yenilikler getirmiştir ve önceki Anayasalardan oldukça farklı olarak yeniden yönetim ilkesini getirerek *adem-i merkeziyet –yerinden yönetim-* ilkesini anayasal kılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2015a: 143).

1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı Belediyelere ve il özel idarelerin Genel Bütçe Vergisi Gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun çıkarılması ve Genel Bütçe Vergisi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %5'nin belediyelere nüfus sayısına göre dağıtılmasını öngören bu kanun yıllarca belediyeleri mali sıkıntıdan çıkarıp, mali olarak onları rahatlatmıştır. 1984 yılında yürürlüğe giren 3004 sayılı Kanun sözü geçen kanun bazı maddelerini değiştirerek belediyelere düşen payın daha artırımını sağlamıştır (Nadaroğlu, 2001: 203)

### 1.3. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Belediyelerin görev ve hizmetleri yönünden dünyada başlıca üç temel ilke bulunmaktadır. Bu ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Sakal, Meriç, 2001: 207).

- *Genellik ilkesi*: Bu ilkeye göre belediyeler yasaların yasaklamadığı ya da bir başka yönetim birimine bırakmamış her türlü hizmetleri yerine getirebilirler.

- *Yetkili ilkesi*: Bu ilkeye göre ise belediyeler yapmak istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden izin almak zorundadırlar.

- *Liste ilkesi*: Bu ilkeye göre de belediyelerin yerine getirecekleri hizmetler yasada listelenmiştir.

Belediyenin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 Belediye Kanunu'nun 14. ve 15. maddelerinde şu şekilde belirlenmiştir;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğretim öğrenci yurtları (Bu kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Belediyenin bir hizmet görevini yerine getirilmesinde öncelik sırası, ilgili belediyenin malî durumu ve hizmetin önceliği göz önünde tutularak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun

yöntemler uygulanır. Nitekim 5393 sayılı Belediyeler Kanununda söz edilen görevlerin yerine getirilmesi için aynı kanunun 15. maddesi gereğince kanun koyucu, belediyelerin yetki ve imtiyaz ve muafiyetleri şu şekilde sıralanmıştır:

a) “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretinin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak.

p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek”.

Ayrıca ilgili Kanunu'nun 16. maddesinde belediyelerin muaf olduğu durumlar belirtilmiştir. Bu maddeye göre belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaftır.

#### **1.4. Belediyelerin İdari ve Hukuki Yapısı**

Bu bölümde belediyelerin idari ve hukuki yapısı alt başlıklar halinde detaylı bir şekilde belirtilmiştir.

##### **1.4.1. Belediyelerin İdari Yapısı**

Belediyeler, kendine özgü amaç ve işlevleri güden mahalli idarenin bir örgütlenme türü olarak, Anayasanın 127.maddesinde ifade edildiği gibi bulunduğu yetki sınırları içindeki halkın mahalli ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan tüzel kişi kamu kuruluşlardır. Aynı maddenin hükmü gereğince belediyelerin kuruluş esasları kanunla belirlenir ve karar organı kanunda gösterileceği biçimde seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmakla kamu tüzel kişiliğini kazanır (Kaplan, 2007: 160). Belediyeler,

kamu uruluğu olmakla birlikte Kanunen idari ve mali özerklik niteliğine sahiptir (Bel. K. m. 3). Ancak yönetim hukuku bakımından merkezi idare, Anayasanın gereği, mahalli hizmetlerin yönetim bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler ve bu kapsamda da belediyelerin üzerine kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vasiyet yetkisine sahiptir. Belediyelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması, Anayasa'nın 160.maddesinin değişik ek fıkrası gereğince Sayıştay tarafından yapılır.

#### **1.4.2. Belediyelerin Hukuki Yapısı**

Türkiye'de idari yapı olarak dört çeşit belediye bulunmaktadır (Kaplan, 2007: 158). Bunlar, normal (olağan) belediyeler (büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı iller ile bu illerin ilçelerinde ve diğer beldelerde kurulmuş olan belediyeler), ilk kademe belediyeleri (büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeler), büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyeleridir.

1984 yılından itibaren Türkiye'de geleneksel belediyelerin yanında bir de büyük şehir belediyeleri ki birden çok ilçe bulunan şehirlerde 195no'lu Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur ve anayasada doğrudan düzenlenmemiştir (Gözübüyük, 2010: 207). Büyük şehir belediyeleri 1984 yılında, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan hükme bağlı olarak 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir (Tortop ve diğerleri, 2008: 261). İlgili kanunun, TBMM'de 10.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2010: 163).

Büyük şehir belediyesi olması için bir il belediyesinin, sınırları içindeki ve on kilometre kadar uzaklıktaki yerleşim birimlerinin nüfusu son sayımına göre toplam 750.000'i geçmesi gerekir.

#### **1.5. Belediyelerin Yönetim Organları**

Belediyeler, 5393 sayılı belediye kanununa göre üçlü bir yönetim organlarına sahiptir. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bunlardan belediye meclisi ve belediye encümeni karar ve müzakere organı olmakla birlikte,

belediye başkanı ise belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Bu organların konum ve görevleri, ilgili kanunun 17. ve 47. maddeler arasında düzenlenmiştir.

### **1.5.1 Belediye Başkanı**

Belediye başkanlığı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun üçüncü bölümünde 37 ile 46. maddeler arasındaki hükümler çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye Kanunu'nun 37. maddesine göre belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Anayasa'nın 127. maddesi gereğince, mahallî idarelerin seçimleri, 67. maddede belirtilen esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Belediye başkanı, 5369 Belediye Kanunu'nun 38. maddesi gereğince görevi süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Ayrıca ilgili maddede Belediye başkanının görev ve yetkileri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- "Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,

- Meclise ve encümene başkanlık etmek,

- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,

- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,

- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,

- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,

- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,

- Belediye personelini atamak,
- Belediye ve bağılı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak,
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak”,

Nitekim ilgili kanunun 44. maddesi gereğince, belediye başkanının başkanlık sıfatı aşağıdaki şartların birisinin gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine ve Danıştay'ın kararıyla sona erir. Bu şartlar anılan maddeye göre şu şekildedir:

- “Seçimle yeterliliğini kaybetmesi,
- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahalli mülki idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluş raporuyla belgelenmesi,

Ayrıca, belediye başkanı hakkında verilen gensoru önergesine meclis üye tamsayısının  $\frac{3}{4}$  çoğunluğu ile yeterli yanıt verilmezse, dosya en büyük mülki amire gönderilir. Mülki amir dosyası Danıştay'a sunar. Danıştay'ca uygun görüldüğünde, belediye başkanının başkan sıfatı düşer. Aynı kanunun 46. maddesine göre, belediye başkanlığı her hangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılmaması durumunda seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinden içişleri bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır”.

### **1.5.2 Belediye Meclisi**

Belediyelerin karar organı olan meclisin üyeleri ve beş yılda belde içindeki seçmenlerin oyları ve tek dereceli seçimle oluşmaktadır. Belediye meclisin üye sayısı ise 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi

Hakkında Kanun'un 5. maddesi uyarınca belde nüfus sayısına 9-55 arasında değişiklik göstermektedir. Belediye meclisine ilişkin hükümler, Belediye Kanunu'nun üçüncü bölümünün 17-33. maddelerinde düzenlenmiştir. İlkın, belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye meclisinin görev ve yetkileri ayrıca ilgili kanunun 18. maddesinde belirtilmiştir. Anlan maddede belirtildiği gibi belediye meclisinin görev ve yetkileri aşığıdaki biçimde göstermek mümkündür:

- "Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek,
- Kanunlarda vergi, Harç, resim, ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek,
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,

- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,
- Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmektir”.

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar (Bel.K.m.19). Ayrıca belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (Bel. K.m.20).

### **1.5.3. Belediye Encümeni**

Belediye encümeninin oluşum biçimi ve üye sayıları Belediye Kanunu'nun 33. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, belediye başkanının başkanlığında;

- a) “İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî

hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir (Bel. K. m.33). Ayrıca belediye encümeninin görev ve yetkileri, ilgili kanunun 34.maddesinde gösterilmiştir. Buna göre,

a) “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,

c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek”,

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir (Bel. K.m.35). Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir.

## **1.6. Belediye Gelir ve Giderleri**

Bu bölümde belediyelerin gelir ve gider kalemleri alt başlıklar halinde detaylı bir şekilde ifade edilmiştir.

### **1.6.1. Belediye Gelirleri**

Belediyelerin yükümlü oldukları görev ve sorumlulukları söz konusudur. Bunun yerine getirilmesi için çeşitli ve devami olan mali kaynaklara ihtiyaç olmasıdır. Bu mali kaynaklar 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda belirtilmiştir. Türkiye'de 1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu mevcut kaynaklardan yeterli gelir elde edilmediğinden dolayı 1980'li yıllara kadar belediye gelirleri yeterli seviyede olmamakla birlikte dağınık bir yapıya sahip olmuştu (Türkoğlu, 2009: 93). Bu tarihe kadar düzenlemelerde ve uygulamalarda, belediyelere çeşitli devlet gelirlerinden belirlenmiş bir oranda pay ayrılması ile gelir sağlanmaktaydı (Başaran vd., 2012: 319). Belediyelerin özerkliklerini 1981 tarihli 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve aynı yılda çıkan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlemiştir (Çınar, 2007: 13). Daha sonra, 2380 sayılı Kanun, belediyeler lehine, ayrılacak paylar bakımından değiştirilmiş ve 1 Temmuz 1981 tarihinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte 33 yıl uygulanmakta olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır ve hem 1986'dan itibaren Emlak Vergisi de belediyelere verilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 227-230).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, belediye gelirleri ile bir diğer kanundur ki bu kanun belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere düşen payın toplam oranını ve bu payın belediyelere nasıl dağıtılacağı belirtmektedir (Başaran vd., 2012: 320). Belediye Gelir Kanunu'nun 59. maddesine göre belediyenin gelirleri şunlardır:

- a) “ Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- b) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- c) Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

f) Faiz ve ceza gelirleri.

g) Bağışlar.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.

i) Diğer gelirler”.

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez. Türkiye’de belediye gelirleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Meriç, Sakal, 2001: 212).

- Belediyelerin öz kaynak gelirleri
- Belediyelerin Genel Bütçe Vergi gelirlerinden Ayrılan paylar
- Devletin belediyelere yardımı
- Olağanüstü gelirler

#### **1.6.1.1. Belediyelerin Öz Kaynak Gelirleri**

Belediye vergi, resim, harç ve katılma payları Belediye Gelirleri Kanununda düzenlenmiştir. 2464 Belediye Gelir Kanunu 29.05.1981 Tarih ve 17354 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu kanun dört kısımdan oluşmakta ve Tablo 1’de belirtilmektedir.

**Tablo1.1 Belediye Gelir Kanunu Kapsamında Belediyelerin Gelir Kalemleri**

<b>Kanuna İlişkin Bölümler/İçeriği</b>	<b>Maddeler</b>	<b>Açıklama</b>
<b>1. Kısım/ Belediye Vergileri</b>	1-44	*İlan ve Reklam Vergisi * Eğlence Vergisi *Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi * Çevre Temizlik Vergisi * Haberleşme Vergisi * Emlak Vergisi
<b>2. Kısım/Harçlar</b>	45-85	* İşgal Harcı * Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı * Kaynak Suları Harcı * Tellallık Harcı * Kayıt ve Suret * İmarla İlgili Harçlar * İfraz ve Tevhit Harcı * Plan ve Proje Tasdik Harcı * Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı * Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı * Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı * Bina İnşaat Harcı * Yapı Kullanma İzni Harcı * İşyeri Açma İzni Harcı * Muayene, Ruhsat Rapor Harcı * Sağlık Belgesi Harcı
<b>3. Kısım/Harcamalar Katılım Payı</b>	86-94	* Yol harcamalarına katılma payı * Kanalizasyon harcamalarına katılma payı * Su tesisleri harcamalarına katılma payları
<b>4. Kısım/Diğer Gelirler</b>	95	* Borçlanma ile sağlanan gelirler * Ticari ve sınai işlerden elde edilen gelirler * Para ve cezalar * Kiralar * Ücretler

Kaynak: 2464 Belediye Gelir Kanunu Göre kendimiz tarafından hazırlanmıştır

### **1.6.1.2. Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar**

2380 sayılı İl Özel İdarelerine Genel Bütçe ve Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nun ilk çıktığı 1980 yılında, genel bütçe ve vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %9.25 oranında bir pay ayrılması belirlenmiştir. Söz konusu oranlarda kimi zaman artış kimi zaman ise azalış meydana gelse de (Tortop ve diğerleri, 2008: 364) bu kanunla birlikte belediyelerin daha önce devlet vergilerinden aldıkları paylar kaldırılmıştır (Çınar, 2007: 14).

5779 sayılı 2.7.2008 tarih Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu'nun 2. maddesinin 2.fikrasına göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i ise il özel idarelerine ayrılmaktadır. Bu oranın belediyelere dağıtımını ise aynı kanunun 5.maddesine göre; % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve % 20'lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır.

2008 yılında 5779 sayılı kanunun uygulamaya girmesinden sonra yürürlükten kaldırılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunu'nda ayrılan nüfusa göre dağıtılan il özel idaresi payı 5779 sayılı Kanunu'nun 4. maddesine göre ise % 50'lik kısmı illerin nüfusuna, %10'luk kısmı illerin yüzölçümüne, % 10'luk kısmı illerin köy sayısına, % 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna, % 15'lik kısmı ise illerin gelişmişlik endeksine, göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

### **1.6.1.3. Devletin Belediyelere Yardımı**

Sosyal, siyasal ekonomik ve diğer nedenlerden dolayı devlet, belediyelere yardım etmektedir. Bu yardımlar (a) genel nitelikli ve (b) özel nitelikli olarak ikiye ayrılmaktadır (Eryılmaz, 2010: 160). Genel nitelikli yardımlar, merkezi yönetim tarafından belediyeleri mali açıdan güçlendirmek veya mali zaafalarını azaltmak için yapılmaktadır (Çınar, 2007: 21). Özel nitelikli yardımlar ise belediyelerin kamu hizmet görevlerini en iyi şekilde yerine getirmelerine teşvik etmek için yapılan yardımlar olup bu yardımlar, belirli bir hizmetin tamamlanması veya alt yapısı için sadece o proje için yapılan yardımlardır (Tortop, 2008: 366). Merkezi yönetim tarafından belediyelere yapılan yardımların temel sebeplerine bakıldığında (Keleş, 2006: 307-308).

- Belediyelerin kamu yararına olan hizmetleri yerine getirmesi için katkıda bulunmak,
- Belediyeler arasındaki mali güç ve gelir dağılımındaki farklılığı ortadan kaldırmak,
- Belediyeleri bazı faydalı projeleri yapmaya özendirmek,
- Belediyelerin yapmak zorunda oldukları kamu hizmetlerinde, hizmet kalitesinin belli bir sınırın altına düşmemesini sağlamaktır.

#### **1.6.1.4. Diğer Gelirler**

Belediyelerin gelir kalemleri içerisinde yer alan diğer gelirler, borçlanma, ticari ve sınai işlerden sağlanan gelirler, para cezaları, kiralar, ücretler ve işletme gelirlerinden oluşmaktadır. (Tortop ve diğerleri, 2008: 366). Borçlanma, belediyelere olağanüstü gelirlerin en başında gelen bir gelir kalem olduğu için ayrıntılı olarak bu gelir kaynağını açıklamak mümkündür. Bu yöntemle sağlanan fonlar elektrik, hava, gaz, su gibi verimli yatırımlarda kullanıldığı gibi köprü, yol, okul, hastane gibi verimsiz (verimsiz deyimi yararsız anlamında değildir ve karsız anlamındadır). Projelerde de kullanması mümkündür (Nadaroğlu, 2001: 104). Demokrasinin getirdiği bir kurallar gereği yerel yöneticiler seçmenler tarafından bir sonraki dönem seçilebilmek için halk tarafından istenilen hizmetleri sunmak zorundadırlar (Başaran vd., 2012: 320). Bu görevleri yerine getirebilmeleri için belediyelerin mali kaynaklara ihtiyacı artmakla beraber başka kaynakları aramaktadırlar ki borçlanma bu kaynakların başında gelmektedir (Tortop vd., 2008: 366). Borçlar belediye gelirlerinin %10'a yakınına oluşturmaktadır (Tortop vd., 2008: 367) ki nakit kredi, iç ve dış kaynaklardan ya da tahvil ihracı şeklinde ortaya çıkmaktadırlar (Yaylı, 2008: 216). Belediyelerin üç nedenden dolayı borçlanma yoluna başvurumaktadırlar. Bunlar, bütçe açığı öz kaynaklar ve merkezde gelen fonlarla kapatılmadığından dolayı borç ile kapatmak için, uzun süreli projeleri finanse etmek için ve geçici bir süre de olsa gelirlerini artırmak için borçlara başvurumaktadırlar (Erasa, 2012: 69).

#### **1.6.2. Belediye Giderleri**

Belediye 5393 Kanunu'nun 60. Maddesinde, belediyenin giderleri belirtilmiştir. İlgili maddede belediyenin giderleri;

• “Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,

• Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,

• Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,

• Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

• Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,

• Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,

• Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,

• Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,

• Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,

• Dava takip ve icra giderleri,

• Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,

• Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,

• Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,

• Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,

Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,

• Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,

• Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,

• İmar düzenleme giderleri,

• Her türlü proje giderleridir”.

Kanunda belirtilen belediye giderleri yukarıda ifade edilmekle birlikte belediyelerin giderleri genel hatlarıyla cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşmakta olup aşağıda belirtilmektedir (Türkoğlu, 2009: 116-117) .

### **1.6.2.1. Cari Harcamalar**

Belediyelerin cari harcamaları genel olarak personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, malzeme alımları, demirbaş alımları, tüketim malları ve diğer alımlardan oluşmaktadır.

### **1.6.2.2. Yatırım Harcamaları**

Belediyelerin yatırım harcaması, makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım gibi giderlerinden oluşmaktadır.

### **1.6.2.3. Transfer Harcamaları**

Transfer harcamaları, belediyelerin kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları, sermaye ayırma ile iktisadi, sosyal ve mali transferler ve borç ödemeleri gibi özel bazı işlemlerinin sonucunda ortaya çıkmaktadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE SAYDAMLIĞI

#### 2.1. Bütçe Kavramı, Tarihçesi, İşlevleri, İlkeleri ve Bütçeleme Sistemleri

Çalışmanın bu bölümünde bütçe ile ilgili kavramsal ve tarihsel çerçeve çizilmiş olup, saydamlık ve bütçe saydamlığı ile ilgili açıklamalar yapılmıştır.

##### 2.1.1. Bütçe Kavramı ve Tarihçesi

İnsanlar ihtiyaçlarını karşılama noktasında her zaman mali bir kaynağa gerek duyarlar ve bu ihtiyacı yerine getirirken, giderlerinin gelirlerinden aşmamasını arzu ederler. Nitekim, toprak bütünlüğü kapsamında millet yönetiminin hukuki, siyasi ve idari bakımdan örgütlenmiş tüzel varlık olarak ifade edilen devlet (<http://www.tdk.gov.tr>, E.T. 10.04.2016) de, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan kaynaklara ve bu kaynakların verimli kullanılmasına yönelik aktif bir denetim düzenine önem vermelidir. Bu nedenle devletin gelir ve gider dengesinin toplum, aile ve bireylerin ihtiyaçlarına göre düzenlenmiş bir bütçe yapısına sahip olması gerekmektedir.

Bütçe, sözcük kökeni itibariyle Fransızca “bouge” yada “bougette” ve Latince “bulga” sözcüğünden gelmektedir. Bütçe, devletin gelir ve giderleri için kullanılmakla birlikte bir kap, para çantası yani kamu kesesi, küçük deri çantası, torba ve çekmece anlamlarında da kullanılmaktadır (Edizdoğan, 2008:1). Birçok dilde çok az bir telaffuz farkıyla kullanılan bütçe kavramı, 18. yüzyılda İngiltere’de maliye bakanının bütçe görüşmelerinde devlet gelir ve giderler tahminlerinin yazılı olduğu belgeleri içeren bir çanta ile parlamentoya girip parlamento üyelerine sunulan belgeler olarak ifade edilmektedir (Pehlivan, 2014: 18). Bütçe uygulaması ilk İngiltere’de ortaya çıkmışsa da Türkiye’deki bütçe uygulanması ise Fransa’daki uygulamanın örneğinden hareketle ancak Tanzimat’tan sonra giderek etkisini göstermeye başlamıştır (Akdoğan, 2009: 332). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer almakla birlikte günümüzde yaygın olarak bütçe kavramı kullanılsa da (Akdoğan, 2009: 333) zaman zaman

“muvazene defteri”, “muvazene-i maliye” ve “muvazene-i umumiye” kavramları da kullanılmıştır (Dülger, 2012: 125).

Bütçe, amaç ve niteliğine göre literatürde çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır. Fransız maliyeci Edgar Allix tarafında benimsenen tanıma göre, “*Bütçe devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur*” (Edizdoğan, 2008: 3). Ayrıca, 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda yer alan tanıma göre “*Bütçe devlet ve müesseselerinin bir yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların yürütülmesine izin veren bir kanundur*” (Falay, 2002: 2). Bütçe, devletin gider ve gelirlerinin denkleşmesini sağlayan mali bir kavram olarak “devletin geleceğe ait bir yıllık gelir ve giderlerini gösteren bir tablo veya cetveldir”. Ekonomik bakışta ise “devletin her yıl gayrisafi milli hasılatından vergi ve benzeri yollardan aldığı paylar ve bunların harcadığı alanları gösteren bir belge” şeklinde tanımlamak mümkündür (Pehlivan, 2014: 19). Diğer bir tanıma göre “*Bütçe , devletin gelir kaynaklarıyla giderlerinin belirtilmesi, bunlar arasında denge kurulması ve de bu kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılmasına belli bir dönem için yetki veren bir yasa olmasıdır*” (Coşkun, 2000: 12). Fransız maliyeci P. Leroy-Beaulieu’ye göre “bütçe, belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar, yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izindir” (Falay, 2002: 2). Bütçe, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3/f maddesi gereğince “*Bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir*”.

Bütçe kavramı ve niteliği konusunda yukarıda değinilen doktrin ve kanun tanımları, her ne kadar çeşitli biçimde tanımlanmış olsa da hepsinde bütçenin, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yön veren, tahmini ve belirli bir süre için geçerli bir belge yada izin biçiminde şekillendiğini göstermektedir. Bütçenin düzenlenmesi sürecinde gelir ve giderlerin tahmini olarak uygulanacak mali yıldan önce yapılır ve hazırlamaktadır. Yani mali yıl başlamadan önce meclis tarafından onaylanıp yılın ilk gününden itibaren yürürlüğe girer. Günümüzde bütçe sadece bir mali plan olarak kullanılmamıştır. Bundan öte bir mali politika aracı olarak devlet ekonomisine yön vererek nitelikte, bütçe hakkı ile siyasi iktidarların ülke genelinde yaşayan insanlara

yönelik sosyal ve ekonomik tercihlerini ortaya koymaktadır (Bülbül vd., 2005: 3). Vergi ve diğer kaynaklardan sağlanan gelirlerle kamuya yapılacak hizmet türlerinin ve parasal tutarının belirlenmesi ile tasdik etme hakkına bütçe hakkı denilmektedir (Bağlı, 2012: 46).

Osmanlı devleti'nin kuruluşunun ilk yıllarından Tanzimat'a kadar bütçe uygulamasının genel olarak şeriat kurallarına göre hazırlandığı ve bu doğrultuda mali işlemlerin İslam'a dayandırılarak yürütüldüğü tahmin edilmektedir (Feyzioğlu vd., 2002: 19). Bütçe gelirleri, “şer’i” ve “örfi” biçimindeki gelirlerle düzenleniyor olsa dahi her halde bunun bütçe ve mali düzen olasılığı yoktu. Çünkü bugünkü bütçe anlayışına ve niteliklerine sahip değil (Tüğen, 2014:13). Osmanlı devlet adamları, hükümetin gelir ve giderleri hakkında doğru şekilde bilgi edinmek için, padişahlar tarafından israfi önlemek, hazine işlemlerini düzen ve istikrara getirmek amacıyla ıslahat layihaları hazırlamışlar (Çoşkun, 2000: 16). Osmanlı devletinde defterdarlık makamı mali teşkilatın en başında olup bütçe hazırlanmasının yanı sıra, devlet hesaplarını tutar ve muhafaza ederdi (Tüğen, 2014:14).

Osmanlı Devlet’inde 1856 tarihli Islahat Fermanıyla yayınlanan Bütçe Nizamnamesi, bütçe konusunda önemli hükümler içermiştir. Bu hükümlere göre de devletin bir yıllık gelir ve giderlerinin tamamı “muvazene defteri” adıyla hazırlanacak olan bir defterde saptanmakta ve Padişahın huzuruna sunulmaktaydı. Ancak bu uygulama biçimiyle Nizamnamenin bütün hükümleri uygulamadan yoksun kalmıştır (Coşkun, 2000: 17). İlk bütçe, 1863-1864 yılları arasında “Islahat-ı Maliye Komisyonu” tarafından devletin mali durumunu diğer ülkelere tanıtmak için hazırlanmış ve en çok borçlanmak için hazırlanan bir belge niteliğini almıştır (Edizdoğan, 2008: 32). Nitekim, 1876 yılında kabul edilen ilk Anayasa (Kanuni Esasi) ile de bütçe hakkı kabul edilerek, vergilerin bir kanun dayandırılarak alınması öngörülmüştür (Pehlivan, 2014: 36). Daha sonra II. Meşrutiyetten sonra idare tarafından hazırlanan 1909 yılı bütçesi, mecliste görüşülüp onaylanması açısından daha sonraki yıllar ve cumhuriyet dönemindeki bütçe düzenlemelere temel örnek oluşturmuştur. Bununla 1918 tarihli bütçe, Osmanlı devletinin kanunlaşan en son bütçesi sayılmaktadır (Tüğen, 2014: 7).

Türkiye’de bütçenin çağdaş anlamda yerleşip gelişmesi cumhuriyet dönemi ile başlamıştır (Feyzioğlu vd., 2002: 23). 1924 tarihli Anayasa’nın “*vergi devletin genel giderleri için halkın pay vermesi olarak tanımlanmakta*”, “*vergiler ancak kanunla*

*salınır ve alınır.*” hükümleriyle verginin kanuni ilkesi ortaya çıkmıştır (Tüğen, 2014: 18). Bu Anayasa’da bütçe ve devlet giderleri ile ilgili de kesin hükümler belirlenmiştir. Bu Anayasa’nın 96. maddesi gereğince, “devletin mallarından bütçe haricinde harcamalar caiz değildir”. Bu maddeye müteakip 97. maddeye göre ise “bütçe kanunu hükmü bir seneye mahsustur.” Nitekim anlaşılacağı gibi, bütçe ile ilgili 1924 Anayasası, TBMM’ye yani yasama organına büyük çapta yetki verdiğini söylemek mümkündür (Feyzioğlu vd. 2002: 23-24). Cumhuriyetin ilk yıllarında, devlet bütçelerini düzene getirmek ve hukuki yönden geliştirmek için, 1927 tarihinde devlet yönetiminde ciddi rolü olan 1909 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası, günün şartlarına göre düzenlenmiş olup 2005 yılına kadar çeşitli düzenlemelerle Bütçe Hukuku’nun Anayasası olarak yürürlükte kalmıştır (Türkal, 2011: 87).

### **2.1.2. Bütçenin İşlevleri**

Öngörülen politikalarla bütçe yönteminin işlerlik kazandırılmasına ve bu konuda bütçenin üstelendiği görevleri yerine getirme olgusuna bütçe işlevleri denilmektedir. Bu işlevleri, klasik ve çağdaş olarak iki kısımda incelemek mümkündür. Klasik bütçe anlayışına göre bütçenin *siyasi, mali, ekonomi, hukuki* ve *denetim* işlevleri bulunmaktadır. Çağdaş bütçe anlayışına göre ise kaynakların tahsisi, gelir dağılımı, iktisadi istikrar, iktisadi büyüme ve kalkınma işlevleri söz konusudur. Anılan bu işlevler, aşağıda detaylı bir şekilde açıklanmaktadır (Edizdoğan, 2008:10-20).

#### **2.1.2.1. Klasik Bütçe Anlayışına Göre Bütçenin İşlevleri**

Bütçenin de toplumdaki diğer kurumlar gibi yerine getirmesi gereken görevleri ve bağlı olduğu ilkeler bulunmaktadır. Klasik bütçe anlayışına göre bütçenin işlevleri:

- *siyasi işlevi:* Bu işlev, demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde gerçekleşmektedir. İktidarda olan siyasetçiler topluma karşı vazifelerini sadece bütçe aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Hükümet, hazırladığı bir yıllık çalışma programı olan bütçe tasarısını yasama organına sunarak bütçe görüşme ve onaylama sırasında gerekli açıklamaları yapar ve bu tasarıyı yasama organında sunar (Erginay,1987: 170). Bu şekilde yasama organı, yürütme organının her malı yıl başından önce hazırlamış olduğu bütçe tasarısını ya olduğu gibi veya değiştirerek kabul eder, ya reddederek denetim altına alır (Pehlivan, 2010: 210). Böylece bütçenin siyasi süreci ortaya çıkmış olmaktadır.

*Bütçenin mali ve ekonomik işlevi:* en eski işlevlerinden biri olan bu işlev, bütçe de yer alan ve planlanan kamu hizmetlerin önemine göre ve en az kaynak kullanarak yapılması ve harcamalar ile gelirler arasında bir denge oluşturulması için gerekli ve yeterli bir şarttır (Fezioğlu vd., 2002: 31). Ekonomik olayların yönüne göre, bütçenin gelir ve giderler dengesini sağlayan bir tür fren görevi bulunmaktadır. Ülkeler, bütçe ile ekonomilerine yön verebilmekte, özellikle de enflasyon ve durgunluk dönemlerinde etkin bir araç olarak kullanılabilir (Doğruyol, 2009: 405).

*Bütçenin hukuki işlevi:* bütçe, yasama organı tarafından onaylandıktan sonra yasallaşmaktadır. Yürütme organı, kanunun verdiği izin ve yetki çerçevesinde harcamalarının yapılmasını ve gelirlerin toplanması görevlerini gerçekleştirmektedir. Böylece Anayasa ve ilgili kanunlar gereğince hükümet, yasal düzenlemeler çerçevesinde yasal işlemlerle bütçe yapılmasına mecburi hale getirmektedir. Ayrıca bütçeye aykırı ve uygun olmayan idari işlemler yapıldığında yetkililer gerekli hukuki cezalara muhatap olabilmektedir (Ataç vd., 2002: 32).

*Bütçenin denetim işlevi:* Bu işlev, bütçe işlevini tamamlayan son işlevdir. Bütçenin bu işlevi kamu maliyesinin ve mali işlemlerin belirtilen hedef ve esaslara uygun olarak yürütülmesinin denetlenmesi şeklinde de ortaya çıkmaktadır (Edizdoğan, 2008:17).

#### **2.1.2.2. Çağdaş Bütçe Anlayışına Göre Bütçenin İşlevleri**

Bugün bütçenin klasik işlevlerinin ve gelir ve gider tahminlerinin yanı sıra, milli ekonomi içinde, kamu ve özel sektör arasında dengeyi kurarak ekonomik dengeyi, mümkün olan en yüksek istihdam düzeyinde sağlamak, çağdaş bütçe anlayışını gerektirmektedir (Edizdoğan, 2008: 8). 20. Yüzyılın bütçe anlayışının katı bir biçimde olduğu ve bugünkü gelişmiş ekonomilerin yanında yetersiz kaldığı ([https://www.ekodialog.com/kamu\\_maliyesi](https://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi)), bütçenin yününün değişmesine neden olarak, bütçenin klasik görevlerine ek yeni ve önemli görevler üstelendiği bilinmektedir. Buna göre bütçenin çağdaş işlevleri de şunlardır (Ataç vd., 2002: 32); *kaynakların tahsisi işlevi, gelirlerin dağılımı işlevi, iktisadi istikrar işlevi ve iktisadi büyüme-kalkınma işlevi*dir.

*Kaynakların tahsisi işlevine* göre, toplumsal etki ve faydayı arttırmak amacıyla kamu ve özel kesimlerin her birinin ihtiyaçları doğrultusunda sınırlı kaynaklar bu amaçlar doğrultusunda yönlendirilmektedir (Tüğen, 2014: 26). Ayrıca özel sektörün de

kamu kesimine bırakılan hizmetlerinin bir bölümünü üstelenerek tamamlayıcı rolü bulunmaktadır (<http://dersnotlariniz.com>). Bir başka anlatımla hangi tür hizmetlerin kamu tarafından hangilerinin ise özel sektöre bırakılacağını karar verebilmek için, hangi hizmetlerin hangi sektörde daha etkin kullanılabileceğini araştırmak gerekmektedir (Dülger vd., 2012:129).

*Gelirlerin dağılımı işlevinde* piyasa ekonomilerinin devlet tarafından her hangi bir müdahale edilmeden kendi haline bırakılması, adil olmayan bir gelir dağılımına yol açabilmektedir (Arslan, 2016: 82). Bir ekonomide gelir dağılımının dengesizliği kamuoyunda huzursuzluğa ve sosyal barışın bozulmasına sebebiyet verdiği için arzu edilmeyen bir durumdur.

Bütçe politikalarıyla gelir dağılımını düzenlemekle yetkili olan devlet, toplumda düşük gelirlilere transfer ödemeleri yaparak, büyük ölçüde eğitim ve sağlık gibi hizmetlerden faydalanmalarını sağlayarak ve yüksek gelirleri olan kişilerin gelirlerini artan oranlı tarifelerle vergilendirerek dolaylı ya da dolaysız olarak gelir dağılımını düzenlemeye çalışmaktadır. (Tüğen, 2014: 27)

*İktisadi istikrar işlevi* genel anlamda, fiyat istikrarı ve tam istihdamın sağlanması olarak tanımlanmaktadır (Bülbül vd., 2005: 13). İktisadın devamlı olarak tam istihdam seviyesinde bir dengede olduğunu kabul eden klasik maliyecilerin aksine Keynes, ekonominin tam istihdam seviyesinde ve devamlı bir şekilde dengeli olmayacağını, istihdam düzeyinin eksik istihdam, aşırı istihdam, tam istihdam düzeyinde gerçekleşebileceğini öne sürmekte ve böylece fiyat istikrarının yanında tam istihdamın da gerçekleşmesini gerekli kılan görüşü ortaya koymuştur (Tüğen, 2014: 28). Çağdaş maliyeciler ise ekonomik dengeyi, mali denge yerine esas olarak kullanmaktadır. Ekonomide denge kurulması enflasyonist ve durgunluk eğilimlerine karşı koymak demektir (Çoşkun, 2000: 32). Günümüzde artık iktisadi istikrarsızlığı önlemek veya zamanında boyutlarını azaltıcı tedbirler almak devletin görevleri arasına girmiştir. Bütçe, diğer ekonomi politikalarıyla birlikte iktisadi istikrarsızlıklara karşı mücadelede önemli bir destek sağlamaktadır (Tüğen, 2014: 28).

Bütçeler kalkınma işlevine uygun olarak ülkelerin ekonomik kalkınma çabalarında önemli bir mali araç olarak kullanılmaktadır (Tüğen, 2014: 28). İktisadi büyüme ve kalkınma, bir ülkenin belirli bir dönem içinde ürettiği mal ve hizmetin tutarındaki artışı ifade etmektedir. (Arslan, 2016: 82). Kalkınma, özellikle gelişmiş ve

az gelişmiş ülkelerde temel bir sorun olarak kendini göstermektedir. Kalkınmanın sağlanması için başta tasarruf edilebilir gelirin artırılması ve bunun sonucu olarak da yatırımların artması ile üretim artarak, sermaye birikiminin hızlanma süreci ortaya çıkacaktır (Bülbül vd., 2005:13)

### **2.1.3. Bütçe İlkeleri**

Bütçenin işlevlerini bir şekilde yerine getirilebilmesi için bir takım ilke ve kurallara uygun hareket etmesi gerekmektedir. Bütçe ilkeleri, özellikle parlamenter demokratik sistemle yönetilen ülkelerde yasama organının kamu harcamalarının tümünü kendi izin ve denetim altında tutmasıyla başlamaktadır (Edizdoğan, 2008: 39). Bu ilkeler de bütçe işlevleri gibi 19.yüzyıl klasik maliyecilerin bütçeye ilişkin uyguladıkları katı ilkeler olup çağımızda bazı değişimlere uğrayarak gereksinimleri karşılayacak şekilde geliştirilmiştir (Coşkun, 2000: 44). Bütçenin bazı ilkeleri zaman içinde ekonominin gelişmesi ve sosyal şartlara bağlı olarak önemini kaybetmiş ve yerine yeni ilkeler ortaya çıkmıştır. İlgili literatüre bakıldığında, bütçe ilkelerinin gerek sayısı, gerekse dayanağı hakkında farklı görüşlerin olduğu söylenebilmektedir (Orhan, 1994: 18). Bütçe ilkeleri konusundaki yazarların görüş ayrılığı bir yana, bu ilkeleri ana başlıklarıyla genel olarak: genellik, birlik, açıklık, doğruluk, önceden izin alma, ayırım, anlaşılır, yıllık olma, hesap verme sorumluluğu, denklik, mali disiplin ilkeler şeklinde sıralamak mümkündür. Bu ilkeleri aşağıdaki şekilde açıklamak mümkündür (Edizdoğan, 2008: 40).

#### **2.1.3.1. Bütçenin Genellik İlkesi**

Bu ilkeye göre tahmin edilen tüm gelir ile giderlerin cinsi, tutarı ve uygulanmasında kullanılan yöntemle ilişkin olup klasik maliyecilerin katı bir biçimde uyguladıkları bir ilkedir (Edizdoğan, 2008: 40). Bu ilkeye göre devletin bir tek hazinesi bulunmakta ve kamu gelirlerinin tamamı bu hazineye girmektedir. Nitekim, kamu kuruluşlarına ayrılan ödeneklerin harcanması da aynı hazineden yapılmaktadır (Tüğen, 2014: 33). Genellik ilkesinin önemi 5018 sayılı kanunun 45. maddesinde şu şekilde gösterilmektedir: “Kamu idarelerince üretilen malların kendi tüketimlerinde kullanılması halinde bunların bedelleri, rayiç bedel üzerinden ilgili ödenek tertibine gider ve karşılığı gelir kaydedilir”.

### **2.1.3.2. Bütçenin Birlik İlkesi**

Birlik ilkesi, kamu tüzel kişiliğinin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanmasıdır. Bu ilkeye göre bütün kamu hizmetlerine ilişkin tüm giderler ve toplanmış olan bütün gelirler, ayrı bütçelerde değil tek bir bütçede gösterilmektedir (Erginay, 1987: 177). Bu durum bütçe denetimini kolaylaşmasını, israfın önlenmesini, kamu hizmetlerinin tek elden planlanmasını ve yönlendirilmesini, hizmetlerin finansman kaynaklarının oluşturulmasını ve bu kaynakların planlı bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmektedir (Bülbül vd., 2005: 17 ). Birlik ilkesi, açıklık, samimiyet, denklik ilkeleri gibi diğer bütçe ilkeleriyle çok yakından ilişki içerisinde olup, tamamlayıcı bir işleve sahiptir (Tüğen, 2014: 39). Birlik ilkesi yasallaşmış bir ilke değildir. Ancak mali uygulamalardaki yararlarından dolayı, klasik maliye anlayışı içinde bütçe ilkelerinin bütünlüğünde ve gelişiminde yer alan bir kuraldır (Edizdoğan, 2008: 61). Günümüzde bu ilke çağdaş maliyeciler tarafından önemsenmemektedir. Nitekim duruma göre bu ilkenin uygulama şartlarının yumuşatıldığı hatta ortadan kaldırıldığı görülmektedir (Coşkun, 2000: 49). Bugün devletin artık sosyal ve ekonomi programlar yapması ve sınai işlere müdahale etmek zorunda olması nedeniyle farklı hizmetlerin tek bir bütçede gösterilmesi gereği, bu ilkenin yapısına uymamaktadır (Erginay, 1987: 177-178). Bu yüzden genel bütçe dışında kalan özellikle denetleme ile düzenleme kurum bütçeleri, döner sermaye işletmelerine ilişkin bütçe, sosyal güvenlik kurumları bütçesi, yerel yönetimlerin bütçeleri, özerk bütçeler ve bütçe dışı fonlar, birlik (ve genellik) ilkesinden uzaklaştıran bütçelerdir (Tüğen, 2014: 40).

### **2.1.3.3 Bütçenin Denklik İlkesi**

Bu ilke gereği, bütçede yer alan gelir ve giderlerin tahmini denk olması gerekmektedir. Bütçe tahminlerinin denk olması, bütçenin uygulama sonuçlarının da denk olacağı anlamına gelmez. Bu denklemde önemli olan, sonuçların kesin hesaplarda denk olmasıdır (Ataç vd., 2002: 37). Bütçenin bu denkliği aynı zamanda samimiyet, doğruluk ve açıklık ilkelerine uyulduğunu da göstermektedir. Buradaki temel amaç, mali dengenin sağlanmasıdır (Edizdoğan, 2008: 173). Bu mali dengenin yanında, ekonomik dengenin sağlanması da çağdaş maliyecilerin ilgilendikleri bir konu olmuştur (Coşkun, 2000: 46). Genellikle bütçelerde giderlerin artışı, gelirlerin artışından daha hızlı olup başlangıçta bütçe tasarısında gider-gelir dengesi ve gelirlerin borçlanma yolu ile elde edilen kaynaklarla tamamlanıp giderlerin büyüklüğü ve eşitlenmesi ile

sağlanmaktadır (Tüğen, 2014: 44). Borçlanma yolu ile elde edilen kaynakların bir gelir olarak kabul edilmemesi aslında bütçe açığına yol açacak nedenler içinde yer almıştır (Coşkun, 2000: 46). Bütçe denklığı konusunda üç farklı kuram söz konusudur. Bunlar, klasik, devri ve telafi edici bütçe kuramlarıdır. Bu kuramlara değinilecek olursa;

*Klasik bütçe kuramı*; Bu kuram, Alvin Harvey Hansen tarafından geliştirilmiştir. Bu kurama göre kamu harcamaları, devletin normal gelirleri olan vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirlerinden finanse edilmesi ve ayrıca borçlanmaya başvurulmaması gerekir. (Dülger vd., 2012: 22). Bu kuramı benimseyenler mali denge görüşünü savunmaktadır. Bunlara göre gelir ve giderler arasında denge sağlanmalı ve devlet bütçesinin ekonomi hayata karışmamalıdır (Doğruyol, 2009: 403).

*Devri bütçe kuramı*; Ekonomik refah döneminde bütçe fazlalığını belirli bir fonda toplayarak durgunluk zamanında ortaya çıkacak bütçe açıklarının finansmanında kullanılması olarak tanımlanan bu kuram, bütçenin yıllık olarak değil dönemler itibariyle denkleştirilmesini esas almaktadır. (<http://www.malisozluk.com>, Erişim Tarih: 18.7.2016).

*Telafi edici bütçe kuramı*; Bu kuram William Henry Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Bu kuram çerçevesinde bütçenin mali denklığı benimsenmemektedir. Devlet gelir ve giderlerinin tamamı, ekonomi dengesi içinde değerlendirilir. İktisadi hayatı düzenleyen etkenlerle ortaya çıkan temel sorunların çözümü araştırılır (Edizdoğan, 2008: 182).

#### **2.1.3.4. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi**

Bu ilkeye göre bütçenin geçerliliği ancak bir mali yıl ile sınırlı tutulmaktadır. Bütçedeki gelir ve giderlerin tahmini bir yıl için yapılmakta ve her yıl için yasama organından ayrı izin alınmaktadır. Geçmiş bütçede kullanılmamış olan ödenek, gelecek bütçeye aktarılamamakta ve gelecek bütçenin ödenekleri için de kullanılamamaktadır. Bu ilkenin istisnaları da söz konusudur. Bu istisna kapsamında uzun sürede tamamlanması beklenen kalkınma planlar ve programlar için hazırlanmış olan yatırım bütçelerinde yer alan giderlerin bir yıldan uzun sürede harcanması gerektiğinden harcanacak miktarın karşılığı o yıl bütçesinde yer almak şartıyla bir yasa çıkartılarak gelecek yıllara da aktarılmasına olanak verilmektedir (Altuğ, 2004: 30). Bütçenin yıllık olması, bütçe gelir ve giderlerindeki tahminlerin doğruluk derecesini arttırmakla

birlikte, muhasebe uygulamalarında kolaylık sağlamak ve bütçe denetiminin de daha kolay ve verimli olmasını sağlamaktadır (Edizdoğan, 2008:168).

### **2.1.3.5. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi**

Bu ilkeye göre, bir mali yıl başlamadan önce bütçenin onaylanıp yasalaşması gerekmektedir (Arslan, 2016: 80). Bu da mali yıla girmeden bütçenin yasama organı tarafından kabul edilmesi ve gelecek yıl için kanun çerçevesinde gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin verilmesi anlamına gelmektedir (Çoşkun, 2000: 45). Bu ilkenin gereği, 5018 sayılı KMYKK'nin 13/i maddesinde şu şekilde hükme bağlanmıştır: “i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz”. Bu izine göre gelirlerin toplanması zorunlu olup bu bütçe, tahminlerin altında yada üstünde olabilir. Ancak harcamaların yapılması zorunlu olmayıp, bütçe yasası değişmedikçe ve meclisin yeni onayı olmadıkça bütçedeki belirlenen miktardan öte harcama yapılamamaktadır (Edizdoğan, 2008:164). Gerek Türkiye’de gerekse diğer ülkelerde hükümet tarafından önerilen bütçe tasarısı, yeni mali yıl (01 Ocak, 31 Aralık) başlamadan önce yasama organı tarafından incelenmekte ve anayasa ile belirlenen sınırlar çerçevesinde gelir ve gider tahminlerinin gerçekleşmesine izin verilmektedir. Savaş dönemi veya olağanüstü bazı durumlar hariç, bu ilkenin pek fazla istisnası söz konusu değildir (Arslan, 2016: 80)

### **2.1.3.6. Bütçenin Açıklık İlkesi**

Bu ilke gereği bütçe tahminleri ve bütçe uygulama sonuçları ile raporları, ilgilenen ve incelemek isteyen herkes tarafından anlaşılır bir şekilde düzenlenmelidir. Bütçenin bilgi ve belgelerini inceleyenler ile ilgilenenler için daha elverişli ve kolay anlaşılır ve ayrıca kamuoyunun ulaşımına açık olmalıdır (Tüğen, 2014: 42). Ancak günümüzde bütçenin çok geniş kapsamlı ve içerik detayının artmış olması, açıklık ilkesinin bütçe belgesinin uygulamasına uyarılmasını güçleştirmektedir (Ataç vd., 2002: 37). Nitekim bu ilkenin uygulamada bazı istisnaları da söz konusudur. Söz konusu bu istisnalar (Altuğ, 1999: 25):

- Başbakanlık bütçesine konulan örtülü ödenek özellikle gizli istihbarat, savunma hizmetleri, devlet güvenliği ve çıkarları, sosyal ve siyasal konular ile olağanüstü hizmetlerin sağlanması için kullanılmaktadır.

- Maliye Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Komutanlığı bütçelerinin haber alma ödenekleri, gerekli hizmetler ve ilgili bakanın belirleyeceği örtülü istihbarat işlerinde kullanılmaktadır.

#### **2.1.3.7. Bütçenin Doğruluk İlkesi**

Bu ilke, aynı zamanda objektif doğruluk ilkesi olarak da adlandırılmaktadır. Bu ilkeye göre, bütçedeki gelir ve gider tahminlerinin doğru bir şekilde ekonomi şartlarına uygun olması gerekmektedir. Bu ilke gereği bütçenin doğru tahmini, ülkenin ekonomik şartlarını bozmadan iyileştirmesini sağlayacak biçimde olmalıdır (Dülger, 2012: 21). Bu bakımdan bütçeyi hazırlayan kişilerin dürüst ve samimi olmalarıyla birlikte bütçedeki gelir ve gider tahminlerinin de ne aşırı olumsuz ne de aşırı olumlu olmadan ekonomi ve mali bakımdan gerçekleri en üst düzede yansıtmalıdır (Edizdoğan, 2008: 163).

#### **2.1.3.8. Bütçenin Alenilik (Saydamlık) İlkesi**

Bu ilkeye göre bütçe ile ilgili tüm belgelerin, bütçenin hazırlanmasından uygulama sonuçlarının denetlenmesine kadar bu süreç aşamalarında kullanılan tüm dokümanların gerçek mali durumunu yansıtacak şekilde yayımlanması ve kamuoyu ile paylaşılması gerekir. (Tüğen, 2014: 44). Bu yüzden her türlü kamu kaynaklarının elde edilmesinden kullanımına kadar sürecin denetlenmesi için halkın yerinde ve zamanında bilgilendirilmesi için gereken tedbirler alınmalıdır (Pehlivan, 2010: 206). Nitekim 5018 sayılı KMYKK'nun 53. maddesi gereğince, *“Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Maliye Bakanlığı'nca aylık olarak yayımlanmakta ve sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler Maliye Bakanlığı'nca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler elde edilmekte ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanmaktadır. Ayrıca da malî istatistiklerin anlaşılabilir ve kullanıcılar için kolayca ulaşılabilir olması esastır”*.

#### **2.1.3.9. Bütçenin Samimiyet İlkesi**

Sübjektif doğruluk ilkesi olarak da adlandırılan bu ilkeye göre bütçe, gelir ve gider tahminleri uygulama sonuçlarıyla birbirine yakın olmalı ve tahminler isabetli yapılmalıdır (Tüğen, 2014: 42). Gelir ve gider tahminlerinin söz konusu durumu doğru bir şekilde yansıtmaları için objektif doğruluk tek başına yeterli olmayıp, bununla birlikte

sübjektif doğruluk yönüyle samimiyet ilkesinin de göz önünde tutulması gerekmektedir (Arslan, 2016: 80).

#### **2.1.3.10. Bütçenin Giderlerinin Bölümler İtibariyle Onanması İlkesi**

Bu ilkeye göre bütçe, yasa tasarısı yasama organı tarafında görüşülüp onaylanırken giderler topluca değil her bir kuruluş içindeki bölümler (programlar) itibariyle onaylanıp, kabul edilmesi gerekmektedir (Dülger, 2012: 22). Böylece her bir bölüm için verilen ödenek, parlamento tarafından onaylandığı için değiştirilmesi veya aktarmaların yapılması da ancak yasama organının onayı ile mümkün olacaktır (Çoşkun, 2000: 45). Türkiye’de 1973 mali yılı itibaren uygulanan bütçe sisteminde Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda belirtilen bölümler, hizmet programları olarak kullanıldığından, bütçe yasa tasarısı da programlar bazında yasama organı tarafından onaylanıp yasalasmaktadır (Çoşkun, 2000: 45).

#### **2.1.4. Bütçeleme Sistemleri**

Bilindiği gibi, 20. yüzyılda ekonomik, sosyal, siyasal gelişmelerle birlikte, kamu hizmet ve faaliyetlerinin de genişlemesi sonucunda gerekliliklerin karşılanması yönünde bütçenin daha fazla kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Ancak gelirlerin artış hızı, bu gelişmelerin gerekliliği yanında yetersiz olup, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Bu durumda bütçenin, ekonomi ve planlama işlevlerini yerine getirebilmesi için bütçe sistemleri de geliştirilmektedir (Edizdoğan, 2008: 187). Bu sistemler geleneksel bütçe sistemi ve modern bütçe sistemler, olarak ikiye ayrılmıştır. Geleneksel bütçe sisteminde önceki aşamada “Torba Bütçe” uygulanmıştır. Modern bütçe sistemleri genel olarak milli ekonomik bütçeleri, yatırım bütçeleri, performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi, planlama programlama bütçeleme sistemi, sıfır esaslı bütçeleme sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemlerinden oluşmaktadır (Tüğen, 2014: 110).

##### **2.1.4.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi**

Geleneksel bütçe sistemi, adından da anlaşılacağı gibi bütçe sistemleri arasında en eski ve köklü bir sistemdir. Bu geleneksel bütçe sisteminde ödeneklerin verilmesinde kamu hizmetlerini üstlenen kamu kuruluşların görev (Erdem vd., 2013: 314) ve denkliği esas alınmaktadır (Tüğen, 2014: 110). Buna göre geleneksel bütçe

sisteminde, devlet birimlerinin yapacakları görev ve işlevleri için gerekli kaynakların belirlenerek ödenek şeklinde bütçede tahsis edilmesi ve kuruluşların hizmet niteliği, maliyeti, gerekliliğinden ziyade, faaliyetlerinin devamı için gerekli giderlerin (personel, mal ve hizmetler, makine-teçhizat, malzeme gibi) maliyetlerinin esas alınması gerekmektedir (Candan, 2007: 104). Geleneksel bütçe kuramına göre; giderler devletin normal gelirlerini oluşturan vergiler, harçlar, resimler ve mülk ve teşebbüs gelirleri ile karşılandığı zaman bütçe denkliliği sağlanabilir. Nitekim, bu kurama göre devletin borçlanmaya giderek gelir sağlanması ve normal giderlerini bu yoldan karşılaması olanaksızdır (Edizdoğan, 2008: 175). Bu anlamda bütçe açıkları yanında bütçe fazlalığı da ekonomik dengenin bozulması açısından büyük bir etken olarak söylenebilmektedir (Akdoğan, 2009: 396). Bu sistemin amacı, devlet harcama tutarının ve bileşiminin, yasama organı tarafından onaylandığı biçimde yapılıp yapılmadığını mali açıdan kontrol edilmesidir (Altuğ, 1999: 37).

Torba bütçe sistemi, geleneksel bütçe sisteminde önceki aşamada uygulanarak, harcama yerlerine bir sınır getirilmeden ödeneklerin torba olarak kuruluşlara tahsis edilir. (Tüğen, 2014: 110). Bir başka ifade ile bütçede harcama kalemlerine ayrı ayrı ödenek verilmesi yerine, ayrıntıya inmeden ödeneklerin toplu olarak verilmesine torba bütçe sistemi denilmektedir (Bülbül vd., 2001: 61). Bu sistemde ödeneklerin kullanımında serbestlik harcamaların keyifli ve savurgan bir şekilde olabilmesi ve ayrıntıların bulunmaması, denetimin etkinliğini zayıflatması nedeniyle sistemin sakıncalı yanlarını oluşturmaktadır (Erdem vd., 2013: 314).

#### **2.1.4.2. Performans Bütçe Sistemi**

Performans bütçe sistemi ortaya çıkışı ilk kez ABD’de merkezi yönetiminin bütçesine ilişkin yapılan reformlarla ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu sistem, 1911’de bu amaç için başkan Taft tarafından kurulan ekonomi ve etkinlik komisyonunda sunulan rapordaki düşüncelere dayanmaktadır (Ataç vd., 2002: 52). Daha sonra geliştirilen bu sistem, 1949 yılında kurulan Devletin Yürütme Organı Düzenleme Komisyonu “The Commission on Organisation of The Executive Branch of Government” olarak adlandırılan I. Hoover komisyonu tarafından bütçe reformu için önerilmiştir (Edizdoğan, 2008: 196). Komisyon bu bütçe ile ilgili “İcraat Bütçesi”, “İş Bütçesi” “Yürütme Bütçesi” gibi isimler kullanılmıştır (Tüğen, 2014:118). Bu komisyon raporunda her birimin üstlendiği hizmetlere tahsis edilecek kaynaklara ilişkin kararların

üzerinde önemle çalışılmıştır. Bununla birlikte ayrıca girdi ve çıktılar arasında nasıl bir bağ kurulmasına yönelik bir sistemin işleyişini açıklamak üzere aynı özel sektörde olduğu gibi, hizmetin kapsam ve tutarına özgürleştirilen faaliyet ve projelere bir performans esaslı bütçeleme sistemi öngörülmüştür (Yılmaz, 2007: 5).

Performans bütçe sistemi, ödenekleri tahsis edilmeden önce gerçekleştirilmek istenen hizmetlerin maliyetlendirilmesi ve performans ölçümünü öngören bir sistem türüdür (Tüğen ve diğer, 2008: 28). İstenilen hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için alternatif programların giderleri ile birlikte elde edilecek sonuçlar karşılaştırılarak başarının değerlendirilmesi sağlanır (Akdoğan, 2009: 398). Her bir hizmet biriminin maliyeti, bilimsel yönetim ve maliyet muhasebesine dayanarak hesaplanır ve her bir hizmet için en az kaynak kullanılarak en fazla hizmet tutarı elde edilmeye çalışılır. Bu sisteme, yöneticinin başarısı ölçülebilirliğinden dolayı “İş Bütçesi” veya “İcraat Bütçesi” adı verilmektedir (Altuğ, 1999: 37). Bu tür bütçeleme sistemi uygulamada kullanılan belgelere göre değişik modellere bölünmektedir. Bunlar, stratejik plânlamaya ve performans sözleşmesine dayalı bütçe formatına dönüştürülmüş modellerdir (Tüğen vd., 2011: 111)

#### **2.1.4.3. Program Bütçe Sistemi**

Performans bütçenin gelişmiş bir şekli olan program bütçe sistemi, kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesine öncelik veren bir sistemdir. Bu sistem, mevcut kıt kaynakların alternatif programları içinde uzun vadeli planlamaya göre tahsis edilmesinde yöneticiler tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayacak bir bütçe tekniği sayılır (Edizdoğan, 2008a: 202). Nitekim bu sistem gereği, harcamaların kısılmasını veya maliyetlerin düşürülmesini önemsemeden ancak amaca ulaşabilmek için sarf edilecek kaynakların alternatifleri arasında rasyonel biçimde dağıtılmasına önem verilmektedir (Dicle, 1970: 99). Bu sistemde devlet, anılan sonuca ulaşmak amacıyla yapılacak hizmetleri, önem sırasına göre *programlar*, *alt-programlar* ve *faaliyet/proje* olarak sınıflandırmaktadır (Akdoğan, 2009: 400). Devlet, program bütçe sisteminde, kuruluşları, yaptığı hizmet gerekçelerini araştırmaya zorlar, hedeflerini daha açık ve ayrıntılı olarak ortaya koymalarını sağlar ve kamu kuruluşlarına tahsis edilen ödeneklerin daha etkin ve verimli kullanılmasını teşvik eder. Böylece programlar ve alt-programlar ile faaliyet ve projeler arasında koordinasyon kurulmuş olup, daha az

kaynak kullanarak yüksek seviyede hizmet sunulmuş olur. Aynı zamanda bu uygulama, mali denetiminin de etkin olmasına neden olmaktadır (Tüğen, 2008: 121).

#### **2.1.4.4. Yatırım Bütçe Sistemi**

Sosyal ihtiyaçların gelişmesi ve çeşitlenmesi ile birlikte devletin de ekonomideki faaliyetleri ve yatırımlarını artması önem kazanır. Bunun sonucu, yatırım bütçesi ihtiyacı da cari bütçeden ayrı olarak ortaya çıkmış olur (Bülbül vd., 2005: 62). Bazı kamu harcamalarının devlet mal varlığında bir değişiklik yapmazken bazılarının da azaltıcı etkileri olmaktadır. Devletin mal varlığında değişiklik yapmayan ve sadece onun bileşimini değiştiren harcama türüne yatırım harcamaları denilmektedir. Bu tür harcamaların gelecekte uzun vadeli olarak gelir sağlanması beklenmektedir dolayısıyla borçlanma yolu ile finanse edilmesi daha uygundur (Moğol, 2012: 41 ).

“Devlet bütçelerindeki yatırım harcamaları önce makro büyüklük şeklinde saptanarak, sonra bunu kamu hizmetleri arasında bölüştürmeye tabi tutan dokümanlara yatırım bütçeleri denilmektedir” (Görsoy, 1980: 613). Yatırım bütçeleri hakkında lehte ve aleyhte çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bu tür bütçelerin lehindeki görüşe göre, devlet faaliyetlerinin iktisadi analizinin yapılması ve halkın bütçeyi daha iyi anlamasının sağlanması, iktisadi kaynakların hareketliliğini arttırmakla birlikte devlet muhasebesinin eksikliğini telafi eder ve genel bütçenin üstündeki ağırlık hafiflenerek açık bütçe uygulamaların yavaşlaması sağlanır (Tüğen, 2008: 117-118). Aleyhteki görüşe göre ise, yatırım bütçelerin birlik ilkesine aykırı olması nedeniyle önerilen borçlanma yolu, mali disiplin ve ekonomik istikrarının azalmasına neden olacaktır. Ayrıca cari harcama – yatırım harcama ayırımında karışıklarının ortaya çıkmasıyla kamu faaliyetleri ile harcama hedefleri arasında uyumsuzluğun yaşanmasına sebep olacaktır. Günümüzün uygulamasında yatırım bütçesinin artık işlevsel bir değer taşımadığını gözlemlemek mümkündür (Tüğen, 2014: 118).

#### **2.1.4.5. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi**

Sıfır esaslı bütçe sistemi, 1924 yılında İngiliz bütçe uzmanı E. Hilton Young tarafından şu şekilde önerilmiş: bir önceki yılın ödeneklerini sıfır kabul edilip, bir harcamanın artırılması için her hangi bir maddeye ekleyerek tahminde bulunmanın doğru olmadığını, anlamsız ve gereksiz harcamaların her yıl önlenmesi gerekmektedir (Tüğen, 2014: 137). Bu sistemde gelecek yılın bütçesi hazırlanıp, tahminleri yapılırken

geçmiş dönemin ödenekleri sıfır sayılır ve geçmiş bütçeleri dikkate alınmaz (Pehlivan, 2010: 214). Böylece sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde, hiçbir harcama kalemi otomatik olarak bütçede yer almaksızın diğer harcama kalemleri ile birlikte değerlendirilerek hesaplamada etkin olacağı düşünülen harcama kalemi bütçede yerini alır. Bu nedenle sıfır esası, bu sistemin temel kuramı sayılmaktadır (Çataloluk, 2006: 230). Bu sistemde başarı ile tamamlanmayan veya öncelik sıralamalarının en alt sıralarında yer alan hizmetlere ya hiç kaynak ayrılmamış yâda daha az ayrılmasına olanak sağlanmamıştır. Bunun için kamu hizmet esnekliğinin arttırılmasını olası kılınmıştır. Her kurumun farklı büyüklüklerde kendi bütçe önerilerini ve onların her biri ile ilgili sonuçlarının sunulması gerekmektedir. Dolayısıyla bu şekilde ödeneklerin önem sırası da dikkate alınmış olur. Örneğin bir ödenek teklifinin %4ü azaltılarak belirli bir işin ne kadarı yapılabilir? %8'i daha fazla olursa ne kadar yapılabilir? gibi soruların cevapları sunulan alternatif bütçe önerilerinde bulunmaktadır (Moğol, 2012: 41).

#### **2.1.4.6. Analitik Bütçe Sistemi**

Bütçe kodlaması olarak da tanımlanan analitik bütçe sınıflandırılması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sağlıklı ve güvenilir istatistiki bilgi sunmak üzere bir kodlama sistemidir (Bülbül vd., 2005: 89).

Analitik bütçe sınıflandırması, kurumsal giderin (kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma), gelirin ve finansmanın sınıflandırması olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır (<https://www.bumko.gov.tr>, s:2, Erişim Tarihi: 07.09.2016). Buna göre kurumsal sınıflandırmada, idari yapı esas alınarak, siyasi ve idari açıdan sorumluluğun belirlenmesiyle kurumların performans ölçümü de amaçlanmaktadır (Bülbül vd., 2005: 89). Fonksiyonel sınıflandırması da, kamu hizmetlerinin türünü gösterilmekte ve bu hizmetlerle ilgili harcamaların zaman içerisinde izlenmesi, uluslararası karşılaştırma ve bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörlerde ayrımların yapılmasına imkân sağlamaktadır (<https://www.bumko.gov.tr>, Erişim Tarihi: 07.09.2016).

Ekonomik sınıflandırma, devletin görev ve hizmetleri yerine getirirken bu hizmetlerin ekonomi ve piyasalara yaratacağı etkileri ölçüme işleminde yarar sağlamaktadır. Finansman tipi sınıflandırma ise, devletin hizmet ve faaliyetlerinin finansman kaynaklarını göstermede ve bu tip sınıflandırılmanın belirlenmesinde ödeneklerin nereye harcandığının belirlenmesinde önem taşımaktadır.

#### **2.1.4.7. Çok Yıllı Bütçe Sistemi**

Orta vadeli harcama sistemi olarak da adlandırılan bu sistem, dar anlamda gelir tahminlerinin ve ödeneklerin tahsisinin bir yıllık değil bir çok yıl için yapılmasını esas alan sistemdir. Bu sistem çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık niteliği ile birlikte değerlendirildiğinde politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı olarak algılanmaktadır (Kesik, 2005: 135). Bu tür bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının plan önceliğine göre tahsis edilmesini sağlamakla birlikte, tavandan tabana kaynak dağılımını, mevcut politikalarının, cari ve orta vadeli maliyetlerin tavandan tabana doğru tahmin edilmesini ve son olarak da bu maliyetlerin mevcut kaynaklar ile uyum sağlanmasını öngörür (Ergen, 2007: 306).

Çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulanması birkaç fayda sağlamaktadır. Birincisi, devlet hedeflerini ve önceliklerini daha anlaşılır ve tutarlı bir şekilde belirlenmelerini gerektirir. (Günay vd., 2001: 2). İkincisi, yöneticilere gelir kaynakların ve harcamaların gelecek yıllar için etkin kullanım öngörüsünü kazandırır. Üçüncüsü, dengeli bir kaynak-harcama ilişkisinin kurulmasıyla birlikte mali disiplini sağlayarak, makro-ekonomik dengenin iyileştirilmesine yardım eder (Çetinkaya vd., 2011: 122). Dördüncü ise, bu sistem ile sorumluluk ve şeffaflığın artmasıyla devlet harcamalarında etkinlik sağlanır (Bülbül vd., 2005: 92).

#### **2.1.4.8. Planlama, Programlama Bütçe Sistemi**

Planlama ve programlama bütçe sistemi, devletin belirlediği hedeflere ulaşmak için mevcut kaynakların alternatifleri arasında tahsis edilmesinde, yöneticiler tarafından en etkin kararların alınmasını sağlayacak yeni bir bütçe sistemidir (Dicle,1970: 4). Kamu bütçelemede esas alınan "nihayi-çıktı" yaklaşımının bir sonucu olan "PPBS" uygulanmasında analitik yaklaşımının yanında plan-bütçe ilişkisini esas alan "sistematik" yaklaşımı kabul edilmektedir. Bu sistemin kaynak dağılımında rasyonelliği artırımında sınırlı bir bütçe sistemi olmasına rağmen önemi oldukça açıktır. Bu sistemin kamu maliyesi ile kamu bütçesi yöneticilerince desteklenmesinin esas nedeni ise, kamusal kaynaklarını dağılımındaki keyfilik ve kaos karşısında tek bir alternatif sistem olarak ön plana çıkmasıdır (Falay, 1975: 225).

#### **2.1.4.9. Milli Ekonomik Bütçe Sistemi**

Milli ekonomik bütçeleme sistemi, kamu sektörel faaliyetlerinin yanında, özel sektör de dâhil olmak üzere bütün iktisadi faaliyetleri içermektedir. Yani milli bütçe, gelecek döneme ait tüketim, yatırım, tasarruf gibi iktisadi değerlerle ilgili tahminleri göstermektedir (www.iktisatsozlugu.com). Bu sistemde denge kurulmaması halinde yani parasal olarak kaynakların toplamı ile parasal olarak harcamaların toplamı aralarında farklılığın söz konusu olması halinde, enflasyon (toplam harcama–toplam kaynak) veya durgunluk ve işsizlik (toplam kaynak–toplam harcama) durumları ortaya çıkabilmektedir.

#### **2.2. Saydamlık Kavramı ve Bütçe Saydamlığı**

Yönetim kavramı, bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve siyasal katılımının artması ile birlikte yerini “yönetişim” kavramına bırakmıştır. Bu kavram, yönetim açısından saydamlığı ve sorumluluğu; vatandaşlar için ise denetim ve katılımcılık anlamına gelmektedir (Çağın, 2008: 190). Böylece yönetişim; yönetime dahil edinme, hukuk devleti, saydamlık, duyarlılık, eşitlik gibi boyutlarının olmasıyla birlikte öncelikleri arasında saydam bir politikanın olmasıdır (Mutlu ve Gökdemir, 2008: 422). Yönetişim, bütçe hakkına sahibi olan vatandaşların siyasal katılımlarını arttırarak temsili demokrasiyi belirli ölçüde doğrudan demokrasiye yaklaştırarak, kamu maliyesinin halk tarafından denetlenmesine ve yolsuzlukların ve savurganlığın önlenmesinde etkili olmaktadır (Çağın, 2008: 190). Bu doğrultuda vatandaşların hayatında büyük ölçüde önem taşıyan siyasi kararlarının anlaşılabilmesi ve değerlendirilmesi ancak konuya ilişkin bilgilere zamanında erişebilmeleri ile mümkündür (Ferreira Leite, 2008: 204). Bu anlayışla Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK, 2003 yılında mali alandaki ve bütçe açısından reformlarla ilgili atılan en önemli adımlardan biri olup temel amaçlarından biri de etkin olarak hesap verilebilirlik ve saydamlık mekanizmalarının işlermesidir (Yılmaz vd., 2010: 6).

İlgili yasal düzenlemelerden anılan kanunun birinci maddesinde bu kanunun temel amacı şu şekilde açıklanmıştır: “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini,

raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir”. Türk bütçe sisteminde bu kanunun uygulanmasına paralel yapılan reformlarla benimsenen çağdaş bütçe sistemlerinden biri olan performans esaslı bütçe sistemi (PEB)’nin en önemli yararlarından biri, devletin mali saydamlık ve disiplin sağlanmasında bir araç olarak ön plana çıkmasıdır (Cura, 2006: 267). Bu bölümde, mali saydamlık ve onunla hemen aynı anlama gelen bütçe saydamlığının tanımı, etkileri ve gerekçelerinin incelenmesi amaçlanmıştır.

### 2.2.1. Saydamlık Kavramı

Bazı kurumlardaki mali yolsuzlukların çok sıklıkla haberlere konu olması ve diğer yandan denetim ile kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanımına ilişkin kamu oyununda tereddütlere yol açması, mali saydamlık özellikle bütçe saydamlığı giderek bir çok ülkelerde ve Türkiye’de gerek doktrin araştırmaların ve gerek yasal düzenlemelerin önemli gündemini oluşturmuştur. Kamu kuruluşlarında saydamlığın sağlam yapıdan yoksun olması, yönetimde ve uygulamada ahlak dışı davranışların ve yolsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan saydamlık, devletin vatandaşlara karşı sorumluluğuna, hesap verebilirliğini arttıran bir araç olarak görülmektedir.

Saydamlık terimi Latince " *trans=öte*" ile *parere=görünmek* yada bir taraftan diğer tarafı görme ifadelerinin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş bir sözcüktür. Türk dilinde saydamlık kavramı "*transparency*" teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca’da "*transparent*", Almanca’da ise, "*transpa’rent*" olarak ifade edilmektedir (Cansız, 2000: 268). Ayrıca Türkçe sözlüğünde saydamlık, şeffaflık anlamına gelmektedir ( <http://www.tdk.gov.tr>, E: 20.09.2016). Şeffaflığın anlamı ise berraklık, temiz veya bir yapının dip düzeyinden üst düzeyine dek açıkça görünebilen anlamı ifade etmektedir (Avcı, 2015:5). Nitekim "Şeffaf" sözcüğü, arapça kökeni itibariyle bir cismin bir tarafından diğer tarafının görünebilmesi biçimde örneğin su, cam ve kristal gibi cisimlere denir (<http://dictionary.abadis.ir/>). Bu açıklamalardan sonra saydamlık ve şeffaflık kelimelerinin birbirilerinin yerine kullanılmasında bir engel görülmemektedir.

Şeffaflık, iyi yönetişimin önemli ögesi olup, politika hedeflerinin, formasyonunun ve uygulamasının açıklığı görülebilmesini gerektirmektedir (Kondo, 2002: 9 ). Mali şeffaflık bir yandan mali piyasaların sorunsuz biçimde mali işlemlerinin ve yatırım oranlarının artmasını sağlamaktadır (Kuzey, 2003: 2). Ayrıca hükümetler ve

uluslararası finansal kuruluşların izlediği politikalarında yapılan hata ve yanlışların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştırmaktadır (Florini, 1999: 2). Bu anlam eşitliği bağlamında mali saydamlık konusunda çeşitli tanımlar ortaya konulmuştur. Kuzey'e göre saydamlık, devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesidir (Kuzey, 2003: 2). Atiyas'a göre saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması olarak tanımlanmaktadır (Atiyas ve Sayın, 2000: 11). Tandırcıoğlu'na göre ise saydamlık, mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir (Tandırcıoğlu, 2008: 439). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında ise saydamlık şu şekilde ifade edilmiştir "kamu kurum ve kuruluşları, görev ve yetki alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alım ve satımlarını, projelerini ve kesinleşen ve denetim raporlarını, bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır"(Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International- TI: 2008) tanımına göre saydamlık: "kararların, kurallar ve düzenlemeler çerçevesinde uygulanması; alınan kararlarla ilgili bilgiye erişimin sağlanması; buna ek olarak, bu bilginin de ulaşılabilir, anlaşılır ve somut olması gerekmektedir". Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yapılan bir tanıma göre saydamlık, "halk tarafından kendi adına geliri arttırmak ve harcama yapabilmek için seçilen hükümetin, kamuoyuna karşı sorumlu olduğu bir tezahürü olarak tanımlanır (Avrupa Birliği Komisyonu, 2006: 5).

Saydamlıkla ilgili yukarıdaki tanımlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde öncelikle devletin ekonomi, siyasi ve tüm alanlarda uygulamak istedikleri politika ve karar alma, uygulama ve sonuçların raporlanması gibi süreçlerin doğru ve güvenilir biçimde ve en başta kararların alınmasından önce halka açık olması, ikinci olarak da raporlar ve bilgilerin düzenli, doğru, anlaşılabilir, güvenilir ve tutarlı bir şekilde halka sunulması anlaşılmaktadır. Bu bakımdan dört farklı özelliğin sağlanması kamu yönetiminde saydamlığın gerçekleştirilebilmesi için gerekli olduğu anlaşılır. Birincisi, daha az belge daha fazla bilgi verilmesi. Böylece bilgilerin izlenmesi kolaylaşır ve

erişimi de hızlandırmaktadır. İkincisi, bilgi paylaşımında anlaşılır bir dilin kullanılmasının önemi, Üçüncüsü, bilgilerin doğru ve yansız olmasıdır. Bununla kurumların saydamlığı ve güvenilirliği artacaktır. Son olarak da, tüm bu özelliklerin gerçekleşmesi ve saydamlığın artmasıyla birlikte, stratejik mali yönetim de olumlu yönde etkilenecektir (Alt ve Lassen: 2006, 1404).

### **2.2.1.1. Saydamlık Türleri**

Saydamlığı iki başlık altında toplamak mümkündür: mali ve performans saydamlığı.

#### **2.2.1.1.1. Performans Saydamlığı**

Performans saydamlığı;“ nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin (yani mümkün olan en düşük maliyetle sunulup sunulmadığının ya da amaçlanan toplumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının) değerlendirilmesine yarayan yada bu değerlendirmeyi kolaylaştıran bilgilerin sunulmasıdır” (Atiyas ve Sayın 2000, 28). Performans saydamlığı kamu hizmetlerini miktar, kalite ve maliyet boyuttaki değişkenlerin birbirleriyle ilişkilendirilmesidir. Bu değişkenler arasında hizmetlerin etkinliği ve maliyeti gibi unsurlar sayılabilir. Bu bakımdan hizmetlerinin verimliliği ve etkinliği konusunda bilgi üretmeyen bir kurumun “iyi” yönetilmesi imkansızdır (<http://www.forumturka.net>, E: 25.10.2016). Kamu mali yönetiminde performans saydamlığının sağlanabilmesi için performans denetiminin tesis edilmesi gerekmektedir (Avcı, 2008: 15). Performans saydamlığını kısaca, mal ve hizmet üretiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun olarak hareket edilmesi ve sonuçların vatandaşlarla paylaşılması şeklinde ifade etmek mümkündür (Karakas, 2005: 302).

#### **2.2.1.1.2. Mali Saydamlık**

Mali saydamlıkla ilgili literatürde bir çok tanım yapılmıştır. Bu tanımlarda bazılarını aşağıda şu şekilde belirtmek mümkündür. Doktrinde Cansız’a göre mali saydamlık, seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetlerin şimdi ve gelecekteki mali politikalarını doğru bir biçimde değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, devlet işlemleri üzerine uluslararası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir (Cansız, 2000: 268). Ayrıca, doktrinde bazı yazarlar, mali saydamlığı, devletin yaptığı mali

işlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” durumu olarak nitelendirmiştir (Emil ve Yılmaz, 2004: 15). IMF’nin bir raporunda mali saydamlık, hükümet yapısı ve fonksiyonları, mali politika hedefleri, kamu kesimi hesapları ve tahminlerin halka açık olması şeklinde tanımlanmıştır (IMF, Annual Raport, 1998: 39). Diğer bir çalışma raporda mali saydamlık, devletin geçmiş, şimdiki ve gelecekle ilgili faaliyetlerinden kapsamlı ve güvenilir bilgilerin sunulmasını sağlayan bir durum olarak ifade edilmiştir (Manual on Fiscal Transparency, 2007: 1).

Mali saydamlık bağlamında hükümet faaliyetlerinde saydamlık birkaç boyutlara bürünmektedir. İlk olarak, genelde saydamlık, hükümetin mali politikaları, niyetleri ve tahminleri hakkında güvenilir bilgi sağlanmasını; İkincisi, düzgün sınıflandırılmış hesapları ve yarı mali nitelikteki faaliyetlerine ilişkin tahminleri içeren kapsamlı bütçe dokümanların yayınlanması da dahil olmak üzere, devlete ait ayrıntılı bilgi ve verileri; Üçüncüsü, seçilmiş ve atanmış görevlileri için belirlenmiş kuralların ortaya konulmasını, kamu alımları, istihdamın yürütme kanununun belirlenmesi, vergi görevlileri için davranış kuralları ve yayınlanan bilgilerin doğruluğu için bağımsız denetimin gereksinimidir. Bu tüm üç boyutta, mali saydamlık yakından iyi yönetişimin başarılı bir şekilde uygulanması ile ilişkilidir (Koptis ve Craig, 1998: 1)

Saydamlık, kamusal mali işlemlerde, kamuoyunun mali politikalarının planlanmasında ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli olmasını ve uygulanmasında da ise hükümetlerin sorumlu tutulmasını öngörmektedir. Bu şekilde makro ekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasını ve gerçeklik payının artmasını sağlayacaktır (Cansız, 2000: 85). Mali saydamlık, iyi bir mali yönetim algısını yaratmakla birlikte devlet faaliyetlerinin etkinliğini artırmasına ve daha güçlü bir mali sisteminin ortaya çıkmasına neden olacaktır. (Toker, 2002: 2).

Saydamlığın artması, yöneticileri daha etkin çalışmalarına sevk etmektedir. Ayrıca seçmenler, politikacıların yaptıkları faaliyetlerden ziyade onlara sağlanan kamu kaynaklarının düzeyini gözlemler ve böylece aynı politikacıyı tekrar seçmeye veya seçmemeye karar vermelerine etkili olacaktır. Böylece, saydamlığın artması ile kamu kaynaklarının sağlanması, seçmenler tarafından daha çekici hale gelecektir ve devlete olan güvenleri daha artmış olacaktır (Alt vd., 2001, 4). Saydamlığın en önemli sonucu, bu mekanizmanın etkin olarak işlemesine yardımcı olmasıdır. Saydam bir mali sistem, kamu hiyerarşisi içinde kimin ne tür sonuçlardan sorumlu olduğu konusunda

vatandaşlara bilgi verir (Atiyas vd., 2000: 29). Saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan en etkin mekanizmalarda biridir. Saydam bir sistem çerçevesinde yönetenlerin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunarak kamu yönetimine karşı güveni arttırmakla birlikte kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlar (Özbaran, 2001: 4). Ancak kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenilen saydamlığın her alanda gerçekleşmesini beklemek mümkün olmamaktadır. Çünkü Anayasa ile güvence altına alınan özel hayatın saklı kalması, ticari sır gibi mali hakların korunması gerektiğinden her zaman istenilen saydamlığın da kendine göre sınırları olacaktır ve olmalıdır (Gürler, 2005: 12).

#### **2.2.1.1.2.1. Kamu Kesiminde Mali Saydamlığın Gelişmesinde Etkili Olan Faktörler**

Son yıllarda Türkiye ve dünyanın gündeminde en çok yer tutan konulardan biri olan yolsuzluk ve kaynak israfının toplumsal refah kaybına sebep olmasıyla birlikte toplumsal değerleri de aşındırmaktadır. Yaşanan ekonomik krizler, kısa vadeli olmayan yapısal çözüm arayışlarını da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, yolsuzluklarla mücadelenin önemi bir kez daha gündeme gelerek, kamu yönetiminin temel hedeflerinden biri olarak kabul görülmüştür (Polat, 2006: 65). Mali saydamlığın önemi 90'lı yıllardan itibaren kamu yönetim anlayışındaki yeni gelişmelere paralel olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim siyasi ve sosyal hayattaki demokratik anlayışın gelişimiyle birlikte kamu kaynaklarında yaşanan iktisadi ve mali krizler ve yolsuzluk olayları, mali saydamlığın önem kazanmasında etkili olmuştur (Bağdigen ve Avcı, 2015: 86).

Saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramların giderek daha çok konuşuluyor olmasının arkasında belli başlı iki nedenin varlığı tespit edilmiştir: Bunlardan birincisi, başta IMF olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından uluslararası finansal mimarinin, 2000 yıllarında yaşanan finansal krizlerden sonra yeniden yapılandırılması çalışmalarında mali saydamlığa giderek daha fazla vurgu yapılmasıdır. İkincisi ise, biraz da bu uluslararası atmosferin etkisi ile ulusal düzeyde de kamu hesaplarının saydamlığı konusunun tartışılmaya başlanması ve bu konuda toplumsal talebin bir ölçüde de olsa artmaya başlamasıdır (Emil ve Yılmaz, 2006: 4).

Globalleşme ve dolayısıyla uluslararası sermaye hareketleri de mali saydamlığın önem kazanmasında etkili olmuştur (Aktan vd., <http://www.canaktan.org>, Erişim:

10.05.2016). Bu hareketler finansal krizler nedeni ile global piyasaların ve uluslararası kuruluşların mali saydamlık talebi ile yakından ilgilidir (Emil ve Yılmaz, 2006: 14). Globalleşme sürecinde başlıca üç tür global piyasa başarısızlığı gündeme gelmiştir. Bunlar; *asimetrik enformasyon, negatif dışsallıklar ve uluslararası hukuk ve uluslararası yaptırımların yetersizliği* başlıkları altında toplanabilir (Emil ve Yılmaz, 2004: 12). Böylece bu üç tür global piyasa başarısızlıkları nedeniyle ortaya çıkabilecek muhtemel krizleri önlemek için bir tedbir olarak mali ve parasal politikalarda saydamlık ilkeleri gündeme gelmiştir. Özellikle, 1990'lı yıllarda ortaya çıkan ve tüm dünyada etkisini saran Asya Pasifik krizi sonrasında, uluslararası kuruluşların global sermaye piyasalarına yönelik bazı ilkelerin benimsenmesi ve uygulanması yönünde çalışmaları hızlanmıştır. Bu konuda ilk çalışmalar, Uluslararası Para Fonu (IMF) girişimleri ile başlatılmıştır (Aktan vd., <http://www.canaktan.org>, E: 10.05.2016). Kuşkusuz IMF ve Dünya Bankası'nın talepleri üzerine başlayan ve ardından kriz dinamikleri ile uluslararası alanında duyulan taleplerin çoğalmasıyla başlayan mali saydamlık konusunun devletlerden gelen sistematik bir çaba olmaktan çok, bürokrasinin bir bölümünün mevcut bilgi eksikliğini gidermeye yönelik girişimlerinde ortaya çıkmıştır (Emil ve Yılmaz, 2006: 14).

#### **2.2.1.1.2.2. Mali Saydamlığın Faydaları**

Saydamlık her şeyden önce katılım ve hesap verme sorumluluğu gibi yararı bakımından iyi yönetim ilkelerinin sağlanabilmesi için oldukça önemlidir. Hesap verme sorumluluğunun güvenilir, tutarlı ve düzenli bir bilgi akışı olmadan yerine getirebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, doğru ve etkin bir hesap verme sorumluluğu; doğru güvenilir, eşit ve sürekli bilgi akışı ile doğru orantılıdır (Aktan ve Çoban, <http://www.canaktan.org>, E: 10.05.2016). Nitekim, saydamlık ile demokrasinin hakim olduğu ülkelerde halk tarafından devamlı onaylanmayan politikaların iktidardan uzaklaşmasına yol açtığını görmek mümkündür (Kızıldaş, 2007: 6). Devlet, kamusal mal ve hizmetlerin en büyük sağlayıcısı olmakla birlikte, kamusal mal ve hizmetlerin karşılanmasına ilişkin zorla vergi toplama yetkisine sahiptir. Devletin sahip olduğu bu iki nitelik, vatandaş ile aralarındaki ilişkilerin de temel belirleyicisi konumundadır. Devletin zorla vergi toplama yetkisine sahip olmasıyla vatandaşın devlete kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı olarak ödediği vergilerin karşılığında devletten sağladığı mal ve hizmet arasında bir ilişki kurarak doğrudan devlete hesap sorma gücünden yoksundur

(Aktan ve Çoban, 2007: 7). Bu yüzden, saydamlık, toplumun kamu yönetimine duyulan güveninin artmasıyla birlikte, devlet üzerindeki denetimi de artacaktır. Bu bağlamda saydam bir sistemde devlet kendi yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması ve bu kurallara uyarak toplumun güvenini kazanmak da kolaylaşacaktır (Atiyas ve Sayın, 2000: 29-30). Mali saydamlık, devlete olan güvenin artmasını sağlayarak ekonomik ve sosyal etki ve verimlik de yaratmış olacaktır (Kopits, 1998: 2).

Mali saydamlık ile yönetime olan güvenin arttırılmasıyla iyi bilgilendirilmiş olan kamu tarafından temel makroekonomik politikalara olan destek artar. Düşük maliyetle borçlanma imkanın da sağlanacağından mali piyasalar da canlılık kazanır. Ayrıca, mali saydamlık sağduyulu bir ekonomi politikasının uygulanabilmesi açısından son derece etkin yararları da söz konusudur (Kızıldaş, 2007: 6). Kamusal mali işlemlerde saydamlık, mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda devletin sorumlu tutulmasına ve böylece makroekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasını ve gerçeklik kazanmasını mümkün kılar (Cansız, 2000: 85). Saydam olmayan mali politikalar, uzun dönemde istikrarsızlığa ve kaynak tahsisinde dengesizliğe ve finansal krizlere yol açarlar. Örneğin, saydam olmayan vergi harcamaları ve bütçe dışı harcamaların tümü mali dengesizliğin ortaya çıkmasına neden olur. Borçların ödemesinin gecikmesi ve karşılıksız yükümlülüklerin birikmesi sonucunda piyasada ve mali ilişkilerde istikrarsızlık oluşur. Diğer bir deyişle saydamlığın olmaması, ayrıca bu istikrarsızlığın veya dengesizliğin geç fark edilmesine yol açacaktır ve olası risklerin öncesi tedbirlerin alınmasını güçleştirecektir (Kızıldaş, 2007: 7).

Saydamlık bütün boyutlarıyla değerlendirildiğinde temel kuramın, doğru ve yerinde bilgi vermeye, bilgiye dayalı doğru karar vermeye ve verilen doğru kararların da ekonomi politikalarda uygulamalarında daha iyi sonuçların alınmasına etkin kılmaya bağlı olmasıdır (Emil ve Yılmaz, 2006: 9). Bu yönüyle bütçeye ilişkin bilgilerin zamanında yayınlanması, devletin hedeflerinin ne olduğu hakkında piyasanın bir değerlendirme yapmasını ve piyasanın kendini buna göre ayarlamasına imkân verir (Kızıldaş, 2007: 6).

### 2.2.1.1.2.3. Mali Saydamlığın Sakıncaları

Mali saydamlığı, sınırsız ve kayıtsız bir uygulama sistemi olarak da görmek yanlışlığına yol açabilir. Bu bakımdan mali saydamlığın uygulamasına bazı sınırlamaların da getirilmesine ilişkin güçlü gerekçeler neden olabilir. Örneğin bilgi toplamanın maliyeti bazı alanlarda saydamlığın sağladığı faydaları ötesinde olabileceği gibi bazen iç politika kalitesinin düşüşüne de yol açabilir (<http://www.imf.org>, E: 14/05/2016).

Saydamlığın sakınca yaratabilecek diğer bir yanı da bazı durumlarda devletin esas olan politik amaçlarına ilişkin olabilir. Devlet, bu amaçlarına ulaşmak için alınması gereken tedbirler ve bunların mali niyetlerine ilişkin kararları açıklaması sonucunda gelen değerlendirmeler ve müzakereler, politikaların ve tedbirlerin uygulamaya konulmasını güçleştirebilir. Örneğin, bazı konularda niyetlerin önceden açıklanması, çeşitli baskı gruplarının veya lobilerin engellemeleriyle gerçekleşmeyebilir. Benzer şekilde, para politikası uygulamalarında yetkili olanların gelecekteki döviz kuru yada faiz oranlarında etkinliğini artırmaya gidebilirler. Bu nedenle haksız kazançların önlenmesi için devlet veya ilgili kurum bu konu ile ilgili niyetlerini açıklamak istemezler. Bu bakımdan politik amaçların tam olgunlaşmadıkça uygulama tarihinden önce açıklanması büyük zararlara yol açabilir (Kızıldaş, 2007: 7).

Saydamlık ve açıklığın aşırı olduğunda “imaj mühendisliğine” yol açarak somut kaliteyi olumsuz etkileyebilir. Çünkü çağdaş demokrasilerin medyanın etkisiyle ve politik rekabet içerisinde giderek görünüm odaklı olduğundan dolayı imaj oluşturmaya yönelik eğilimleri vardır. Bu eğilim, devleti zor durumda koyarak daha önemli meselelerle ilgilenmesini veya uygun kararlar alınmasını engeller. Bu durum ayrıca politikacıları sürekli eleştirmede bulunmalarına ve yanlışlar arayışında bulunan kamu çalışanların da çalışmalarının verimsizliğine neden olabilir (Cansız, 2002: 17).

Mali saydamlığın sağlanmasının yüklü bir maliyeti de söz konusudur. Bu açıdan mali saydamlık her şeyden önce bilginin ulaşılabilirliğini sağlamada teknik donanım gerektirir. Tüm bilgilerin merkezileştirerek ulaşılabilirliğini sağlamak, kurumsal yapının da buna elverişli bir şekilde organizasyonunu zorunlu kılacaktır. Nitekim bilgi verilerin anlamlı olabilmesini sağlamak için muhasebe ve raporlama sistemi ile mali faaliyetlerinin de değerlendirmeye tabi olacak şekilde yapılmasını gerektirmektedir (Kızıldaş, 2007: 7). Ayrıca belirtmek gerekir ki, aşırı saydamlık, bilgilerin sadece ilgili vatandaşlar tarafından kullanılmayıp kamu çıkarlarını önemsemeyen çıkar gruplar

tarafından kullanılmasına da yol açabilir (Cansız, 2002: 17). Bu nedenle mali saydamlığın uygulanacak mali ortamın koşullarına göre olası sakıncaların önlenmesi için gerekli sınırlamaların ve tedbirlerin alınması gerekir.

#### **2.2.1.1.2.4. IMF Tarafından Belirlenen Mali Saydamlık Standartları**

1990'lı yıllarda IMF destekli mali reformların etkisiyle kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçültülmesi, harcamaların cariden sermaye hesabına aktarılması gibi hedefler belirlenmiştir. 1996 yılında ise IMF reformları yeni bir çıkışla iyi yönetişimi, hukukun üstünlüğü ve kamusal hesap verilebilirliği sağlamaya yönelik konuları vurgulamaktaydı. Bu reformlar başta mali disiplini sağlamak ve özel yatırımcılar ile ülkenin itibarını geliştirmek için mali saydamlığı savunur hale getirmiştir (Philips ve Stewart, 2008:14). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı saydamlığın önemi sonucunda Uluslararası Para Fonu (IMF) Yönetim Kurulu Geçici Komitesi, üye ülkeler için 16 Nisan 1998 yılında yapılan toplantıda saydamlık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen “Mali Saydamlık İyi Uygulamaları Tüzüğü” (Code of Good Practice on Fiscal Transparency) kabul edilmiştir (Kızıldaş, 2007: 2). Bu tüzükte mali saydamlıkla ilgili kamu maliyesi konusunda seçme yazılarda önemli tanımlar yapılmıştır. Buna göre mali saydamlık, parasal ve finansal politikalarla ilgili veri ve bilgilerin, politik kararlar ile gerekçelerinin, politik hedefler ile yasal, kurumsal, ekonomik yapının kurumlar tarafından kamuoyuna anlaşılabilir, ulaşılabilir ve tam zamanlı şekilde hesap verebilmelerini sağlayacak biçimde sunulması anlamına gelmektedir (IMF 2007b, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, pp. 1-4). Düzenlemenin temel amacı, uzun vadede sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali istikrarını doğru bir şekilde değerlendirebilmesini sağlamakta kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında yeterli bilginin üretmesine imkân sağlanmasıydı (Hürcan, Kızıldaş, Yılmaz, 2000: 100 ). IMF'nin 2001 yılında ülkelerin mali saydamlık düzeylerine ilişkin belirlediği temel ölçütlerde saydamlık ilkesinin mali disiplinin sağlanmasında önemli bir unsur olduğu gösterilmiştir (Cura, 2006: 256).

IMF'nin mali saydamlığın sağlanması için gerekli kılan ilkeleri dört ana ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkeleri ana başlığıyla şu şekilde sıralamak mümkündür: 1. Roller ve

sorumlulukların açık olması, 2. Bütçe sürecinin açık olması, 3. Bilginin kamuya açık olması, 4. Dürüstlüğün güvencesi olması. (<https://www.imf.org>, E:14.05.2016). Birinci ilkeye göre devletin çeşitli kademelerine ilişkin rol ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. İkinci ilke, bütçe sürecinin açık olmasına ilişkin standartları ortaya koymaktadır. Bu ilkenin gereği bütçenin hazırlık, görüşme, onaylama, uygulama ve raporlama süreçlerine ilişkin prosedürlerin açık olması gerekir. Üçüncü ilkeye göre, tüm mali işlemlere ve hükümet plan ve programlarına ilişkin bilgilerin kamuoyuna sunulmasına yönelik gereken ölçüt kuralları belirtilmiştir. Böylece hükümet politikasının ve performansının değerlendirilebilecek ve hesap verilebilirlik biçiminde sağlanacaktır. Dördüncü ilke ise, mali bilgilerinin kalite standartlarına göre yayınlanması ve etkin bir iç ve dış denetime tabi tutulması gerektiği ifade edilmiştir (<https://www.imf.org>, E:14.05.2016).

### **2.2.2. Bütçe Saydamlığının Tanımı ve Önemi**

Tarih boyunca iktisadi ve siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye geçtiğinde ve yöneticilerin kamu kaynakları üzerindeki kullanım haklarını kurallara bağlanmasında bütçeler, bir sosyal sözleşme fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. Bu sosyal sözleşme ancak demokrasinin hâkim olduğu toplumda sosyal sözleşme niteliğini taşıyan bütçe, toplumun temsilcisi olan parlamento tarafından onaylandığında bu onay aynı zamanda parlamentoya bütçeye kaynak bulma ve ya harcama yapma yetkisi vermiş olmasından dolayı bir yetki devri niteliğini taşımaktadır. Bütçenin bu yasal niteliğiyle hükümetin mali politikaların uygulamasının da aynı zamanda saydam olması ile yakından ilişkilidir. Çünkü, halktan toplanan kaynakların nasıl ve nerde kullanıldığının hesabını vermek, gerçekten sosyal sözleşmenin en önemli özelliğini içermektedir. Bu kapsamda mali kaynakları yöneten ve harcayanların bu hesabı verebilmesi için, başta toplumun konu ile ilgili doğru olarak bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bütçe saydamlığı, mali saydamlığın sağlanmasında en önemli temel etken sayılmaktadır. Çünkü, bütçe devletin mali geçmişi, geleceği ve şimdiki faaliyetleri ile mali politikaları hakkında bilgi veren en önemli dokümandır. Mali saydamlık da bu bilgilerin kapsamlı, doğru ve anlaşılabilir olmasını sağlar. Böylece kamu bütçesi, özellikle hukuk devletinde ve demokrasi anlayışında mali saydamlığın sağlanması için gerekli bilgileri içerdiğinden dolayı mali saydamlık ile bütçe saydamlığı iç içe olup bir birinden ayrılmaz bir bütünü oluşturmaktadır. (Dedeoğlu vd., 2000: 46-47).

Bütçe saydamlığı daha iyi kavrayabilmek için önce bütçe hakkının ne olduğunu ve hangi süreçten geldiği durumun anlaşılması gerekmektedir. Tarihsel kökeni itibariyle 1215 yılında Magna Carta Libertatumla başlayan gelir ve giderlerin tür ve miktarının belirleme yetkisinin kime ait olduğu konusu ile ilgili çatışmaların ardından halk temsilcilerinin bütçe üzerinde elde ettikleri yetkiler ile yürütme organının vergi toplamasına verdiği yetki sınırları ve harcama yapmasına onay verme yetki biçimleri, bir bütün olarak “*bütçe hakkı*”nın başlangıcını oluşturmuştur (Narter, 2012: 36). Ayrıca 19.yüzyılda başbakan Gladston döneminde bütçe sadece devletin gelir ve gider tahminlerini içeren mali belge olmaktan öte, halkın “milli bütçesi” olma niteliği kazanmıştır. Bu bağlamda parlamentodaki bütçe görüşmelerinde parlamenterler dışında, İngiliz halkını da muhatap alacak şekilde bütçe yapılmasına özen gösterilmeye başlanmıştır (Tüğen, 2014: 6).

Bütçe hakkı, kamu kaynaklarının nasıl harcanmasına yönelik kişi üzerine konulan yükümlülükler dolayısıyla ortaya atılmıştır. Diğer bir deyişle devlet (hükümdar), harcamalarını keyfince artırdığında kendisine daha fazla ve daha ağır yükümlülük taşıdığı fark ettiği için toplum da bu konuya ilgi ve tepki duymaya başlamıştır. İktidara yönetilen ilk tepkide “Nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın? Bize söyle ve danış” şeklinde olmuştur. Bu nedenle bütçe hakkı, vergileme hakkını da kapsamaktadır. Çünkü, vergi toplama devletin hakkı olmakla birlikte bu vergilerin halkın gerekliliğine harcanması da halkın hakkı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak demokratik yönetim biçiminin giderek yerleşmesi bütçenin kurumlaşmasına yol açmıştır. Bu nedenle zamanla bütçe hakkı deyimi yerleşmiş ve bu deyim, her türlü mali aracın konulmasının ve kullanılmasının halk temsilcileri tarafından denetimini ifade eder hale gelmiştir (Dileyici ve Öz kıvrak, 2010: 34). Vergi alma hakkının elde edilmesi bütçe hakkının elde edilmesinin başlangıcı olmuştur. Ancak harcama yapma hakkı yüzyıllar sonra elde edilebilmiştir. Buna göre, vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının türünü ve tutarını belirleme ve onaylama hakkına bütçe hakkı de denir (Yılmazcan, 1998:163).

Yukarıdaki açıklamalarda da belirtildiği gibi, bütçe bir sosyal sözleşmedir. Bu bağlamda vatandaşlar ve onların temsilcileri olan milletvekililer, bu sözleşmenin tarafları olduğundan dolayı elde ettikleri hak ve yükümlülüklerini doğru biçimde değerlendirebilmeleri için yürütme organının sunduğu bütçe teklifini

değerlendirebilecek bilgi ve kapasiteye ihtiyaçları vardır (Emil ve Yılmaz, 2004: 18). Böylece devletin toplumdan aldığı kaynakların nasıl ve nereye kullandığının hesabını verebilmesi bu sözleşmenin önemli unsuru sayılmaktadır. Bu hesap verebilirlik sorumluluğun yerine getirilmesi için toplumun doğru biçimde bilgilendirilmesi gerektirmektedir (Emil vd., 2000: 47 ). Kamu gelirlerin toplanması ve onların harcanması hakkında karar verme yetkisi anlamına gelen “bütçe hakkını, parlamentolar uzun mücadeleler ardından elde etmişlerdir. Halk bu hakkını, parlamento aracılığıyla hükümete bütçe hazırlama yetkisini vererek, hazırlanan tasarıyı görüşme, onaylama, hükümet uygulamasını ve uygulama sonuçlarını denetleme şeklinde kullanılmaktadır (Tüğen, 2014: 2).

Bütçe saydamlığın kavramı, 1999 yılında ilk kez klasik bütçe ilklerinde belirlenmesine rağmen OECD, üye ülkelerin iyi uygulamalarına bağlı deneyimleri üzerine kurulacak anlayışa dayalı olarak bu kavramın tanımında daha farklı yeni bir tanımlamaya gitmiştir. Buna göre OECD, bütçe saydamlığını; *"ilgili tam mali bilgilerin eksiksiz ve sistematik bir şekilde ve zamanında açıklaması"* şeklinde tanımlamıştır (OECD Best Practices for Budget Transparency, 2001:3). Bütçe saydamlığı, bu anlamda kamu gelirleri, tahsilleri, harcamalar hakkında geri bildirim ve vatandaşların, gereken bilgilere ayrıntılarıyla ve kolayca erişebilmeleridir. Bütçe, yönetimlerin politika ve programlarının önceliklerini ortaya koyan bir belgedir. Bu belgenin saydamlığını sağlamakla bütçenin katılımcı ve hesap verilebilir bir mali süreci amaçlanır. Bir bütçenin saydamlıktan, erişilebilirlikten ve doğruluktan yoksun olması, bu bütçenin analiz edilmesini ve sonuç değerlendirilmesini olanaksız kılar. Bu nedenle saydamlık kapsamında bütçe ve bütçe sürecine ait bilgilerin hem doğru ve eksiksiz ve hem zamanında ve herkesin anlayabileceği biçimde sunulması gerekmektedir (Cameroon Budget Inquirer, 2013: 1).

Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF), 1998 yılında Asya krizi ve onun etkilerini gidermek için “Mali Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Tüzüğü” olarak adlandırılan kuralları öngörmüştür. Bu tüzük kuralları, müteakip 2001 ve 2007 tarihlerde revize edilerek mali saydamlığın çalışma kuralları olarak yayınlandı. Bu çalışmayla, vatandaşların mali bilgilere ulaşılabilirliği, bütçe sürecinin aşamaları ve veri kalitesinin standartlarını içeren yasal ve yönetsel yapıyı değerlendirme çerçevesi oluşturulmuştur. Daha sonra 2002 yılında, OECD tarafından “Bütçe Saydamlığı için En

İyi Uygulamaları” başlığı altında kurallar yayınlanmıştır. Bu kurallarda bütçe saydamlığına ilişkin uygulama yönetimlerin yedi anahtarı olarak bütçe belgesinin yayınlanması gerekliliği yanında birçok ek bilginin (örneğin; emeklilik yükümlülükleri ve vergi harcamaları gibi) kamuoyuna duyurulması önerilmiştir. Söz konusu iki belge, bütçe saydamlığı konusunda atılmış önemli adımlar olarak görülse de, ülkeler arası bütçe saydamlığının ölçülmesi amaçlanmamıştır (Kayalidere ve Mastar, 2014: 224). Bütçe saydamlığın sağlanmasına yönelik çalışan kuruluşlardan birisi de Uluslararası Bütçe Ortaklığı’dır (IBP/Open Budget Index, 2006-2008). Bu kuruluş yerel yönetimlerin öneminin artması ile birlikte yerel yönetimlerin bütçelerini de incelemeye almıştır. Bu çalışmada 2010 yılında ve 2012 yılında da geliştirilen biçimiyle 10 pilot ülkeye yer verilmiştir. Bu incelemede yerel yönetimlerin 4 konuda ortak sıkıntı çektikleri konular gözlemlenmiştir (Kroth, 2012: 20-21). Birincisi, halkın bütçe dokümanlarına ulaşmasının zorluğudur. Bu durum geçen yılların bütçe verilerine ulaşılmamakta yâda sadece kamu görevliler tarafından görülmektedir. İkincisi, normal vatandaşların bütçe bilgilerinin anlamasında güçlü çekmesidir. Üçüncüsü, merkezi yönetim ve yerel yönetim aralarının yasal mevzuatlar bakımından farklılık göstermesidir. Dördüncüsü ise, yerel yönetimlerde gelir ve giderler hakkında sağlıklı bilgilerin olmamasıdır. Bu anlamda bu durum dolayısıyla yerel yönetimler arasında kıyaslama yapılması engellenmektedir (Kroth, 2012: 20-21).

Yukarıdaki açıklamalarda da değinildiği gibi, bütçe saydamlığın çok büyük yararları söz konusudur. Öncelikle saydam bir bütçede kaynak tahsisini, harcama biçiminin üzerinde kamu görevlilerin davranış etkilerinden ve yanlış veya kötü kullanılmaya yönelik uygulamalardan uzak tutulması gerekmektedir. Ayrıca, kamu ve yasal incelemelerin bütçe sürecine dahil edilmesi, yanlış politika kararlarının alınmasını ve yanlış tahsislerin yapılmasını engelleyecektir. Bütçede saydamlığın vatandaşlara sağlanan hizmetin kalite ve miktarı hakkında geri bildirim sağlamasına olanak tanır. Bu da yolsuzluğun azalması ile birlikte kaynakların daha verimli kullanılmasını ve toplumun, yönetime olan güveninin artmasını sağlar. Yönetime güvenen vatandaşların da vergi ödemeye yönelik istekleri pozitif hale gelecektir (Cameroon Budget Inquirer, 2013: 1).

### **2.2.2.1.Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığın Gerekliliği ve Sağlanması**

Politik metin şeklinde olan ve yasamanın yürütmeye belli şartlar altında kaynakların tahsisi ve kullanımına ilişkin yetki devrini gösteren bütçe, seçmen ile siyasi yönetim arasına kaynakların dağılımı ve kullanımı konusunda yapılmış bir sözleşme niteliğine sahiptir (aktaran: Cura, 2006). Buna göre seçmenlerin de bütçe ile ilgili bilgilere ulaşmaları gereklidir. Özellikle yerel yönetimlerin bütçeleri, yerel yönetimlere tahsis edilen kaynakların ve yerel halktan toplandığı kaynakların nasıl ve nerede kullanıldığını göstermesi için önemlidir. Yerel yönetimlerin asıl görevleri o yöredeki halkın ortak gereksinimlerini en iyi şekilde karşılamak olduğundan, yerel hizmetleri yerine getirmesi ve gerçekleştirilmesi için yapılan harcamaların yerel halkın denetimine sunmaları, bu yönetimlerin mali konudaki sorumluluklarının temel gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Demokrasi, gerçekleşmesinin vazgeçilmez bir şartı olarak seçimle gelen yerel yöneticilerin seçmenler tarafından mali denetime tabi tutulmalıdır (Doğanyigit (1998: 103)'den aktaran: Erdem 1990). Yerel yönetimler, kuruluş biçimleri bağlamında, halkla ilişkiler, açıklık, saydamlık, ahlak kurallarının ve vatandaşların oyuna büyük ölçüde önem verilir. Bu yönü ile de demokratik terbiye ve eğitim kuruluşları olarak nitelendirilmektedir (Tortop, 2001:14). Buna bağlı olarak da kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak, kaynak kullanım kapasitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları çerçevesinde mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır (<http://peb.bumko.gov.tr>,E: 12.07.2016).

Yerel yönetim bütçelerinde bilgilerin doğru ve anlaşılabilir olması, merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynakların net bir şekilde görülmesini sağlar ve merkezi yönetime hesap verme sorumluluğunu artırır. Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık iç içe olan kavramlardır. Bu anlamda hesap verme yükümlülüğü, kamu kaynaklarının kullanımında açıklama yapma, saydamlıktan başka bir şey değildir (Baş, 2005:6). Hesap verme sorumluluğunun kamu kuruluşlar arasında, başarı ve başarısızlığın gözlenebilir bir hale gelmesini sağlarken başarısızlıkların ortaya çıkmasına neden olur. Nitekim bu durum, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalması gibi çeşitli olumlu sonuçlar ortaya çıkmasına neden olmuştur (Gülen, 2003: 30).

5018 sayılı Knunu'nun 8. madesinin de belirttiği gibi "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır".

Doktrinde Kroth , yerel yönetimlerde saydamlığın sağlanmasının önemli olduğunu aşağıdaki şekilde ifade etmiştir (Kroth, 2012: 6):

- Her geçen gün sorumlulukları artan yerel yönetimlere tahsisi edilen Kaynakların ve hizmet sunumunda yönetimlerin yaptıkların izlemek açısından,
- Yerel düzeydeki kamu mali yönetiminde, eksikliklerini ortaya çıkararak, yerel düzeydeki yolsuzlukların ve kötü kamu yönetimin önüne geçilmesi açısından,
- Yerel yönetimin kaynak kullanımındaki uygulamaların ve satın alma ile ilgili sorulara yanıt verilebilmesi açısından,
- Yerel düzeyde yapılan projelerle ilgili endişeleri ortadan kaldırarak hesap verilebilirliği sağlamak açısından, halk katılımını sağlayarak demokrasinin daha iyi işler hale gelmesi açısından,
- Yerel düzeydeki borçlanma durumunu ortaya çıkarır ve onu kontrol etmeye yardımcı olur.
- Ülkedeki yerel yönetimler arasında karşılaştırma yapma imkanı sağlayarak, saydamlıklarının araştırılması gerekmektedir.

Mali kaynakların kullanımında saydamlığın sağlanabilmesi için yasal düzenleme ile kanunda etkin bir raporlamanın öngörülmesi gereklidir. Etkin bir mali raporlama, devletin mali politikalarının niyet ve gerekçelerin, politika hedeflerini açık bir biçimde ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Ayrıca aynı doğrultuda etkin bir raporlama, uygulamayı yakından takip edilmesini, belirlenen hedefler ile elde edilen sonucun ne kadar uyumlu olduğunu veya bu hedeflerden ne kadar sapma gerçekleştiğini ortaya koyacaktır. Bu bakımdan raporlamanın bağımsız bir dış denetim organı tarafından denetlenmesi, raporlamanın etkinliğini artıracaktır (Atiyas ve Sayın, 2000: 31). Kısaca özetlemek gerekirse yerel yönetimlerin etkin bir mali raporlaması için şu unsurların belirlenmesi gerekir (Atiyas ve Sayın, 2000: 31):

- Niyet ve gerekçeleri,

- Mali hedefleri,
- Uygulamaları,
- Sonuçların hedefler ile karşılaştırılması ile
- Bağımsız dış denetimi içermelidir.

Bütçe sürecinde mali saydamlığın sağlanması için yapılması gerekli işlemler: açık tartışma ortamının yaratılması, bütçe taslağında mali planlar ve hedefler ile ilgili detaylı açıklamalara yer verilmesi, uygulama ve kontrolün saydam olması, mali ve performans denetimine ilişkin sonuçların halka duyurulması olarak sıralanmak mümkündür. Kamu kuruluşlarında mali saydamlığın sağlanması için, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerinin bir bütün halinde görülebilmesi ve izlenebilmesi gerekmektedir. Genel kamu hesaplarının, merkezi hükümet bütçesinin yanı sıra sosyal güvenlik ve bütçe dışı tüm fonlar dâhil, kamunun ticari faaliyetler dışındaki faaliyetlerinin hepsini de kapsamaması gerekmektedir. Mali saydamlığın sağlanması, her şeyden önce bütçe ile ilgili verilerin sistematik ve önceden belirlenen zamanlarda açıklanmasını gerektirmektedir (Bakkal ve Kasimoğlu, [www.academia.edu](http://www.academia.edu): erişim 08.11.2016).

#### **2.2.2.2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı Engellenen Faktörler**

Devletin anlayışında meydana gelen değişiklikler ve ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu, devletin fonksiyonlarının her geçen gün arttığından devletin ihtiyaçları ve kaynakları arasındaki dengenin sağlanmasında bütçe en temel araç olarak ortaya çıkar (Cura, 2006: 255). Kamu harcamaları her zaman artarken kamu gelirlerinin bu artışın gerisinde kalması, merkezi ve yerel düzeydeki kaynakların etkin kullanımını önemli kılmıştır. Nüfusun hızla artışı ve kentlere yapılan göçlerin bir sonucu olarak toplumun daha etkili ve kaliteli hizmet taleplerinin artması, kamu kurum ve kuruluşlarının bu istekleri karşılamada yetersiz kalması, kamu hizmetlerinin vatandaşların gözünde, kalitesiz, yavaş, pahalı ve ulaştırılması zor olarak görülmesi, devlete yüklenen yeni roller, kamuya ayrılan kaynakların yetersizliği, kamu yönetimini değişmesi yönünde sürekli bir baskı altında tutmaktadır (Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007:1). Özellikle yerel yönetimlerin gelirlerini artırma imkanlarının sınırlı olması, mali yönetim temelinde yapılacak reformları yerel yönetimler bakımından çok daha anlamlı hale getirmektedir (Demir vd., 2014: 172). Öte yandan kamusal harcamaların artması sonucu mali sistemde ortaya çıkan sıkıntılar ve bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan

hızlı değişimin her yönüyle toplumsal yaşama girmesi kamu yönetimini bir değişime zorlamaktadır (Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007:1). Kamu mali yönetiminde mali saydamlığı zorunlu hale getiren bir takım aksaklıklar mevcuttur. Ancak bu aksaklıkların kendi içinde sınırlı kalmadan, olumsuz etkileri ekonominin tümünü etkilemekte ve ne yazık ki devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Güven problemi ve geleceği görememe gibi sorunlar ekonomik kalkınmayı olumsuz etkilediği gibi devlet faaliyetlerinin de yakından takibini güçleştirmektedir (Avcı, 2008: 173). Yerel yönetimlerde saydamlık uygulamasını engelleyen unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır (Yüksel: 67, [http://www.cihanyuksel.org/mly314\\_ders\\_notu.pdf](http://www.cihanyuksel.org/mly314_ders_notu.pdf)).

*Bütçe disiplininin olmaması:* Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin mevcut olması şeklinde ifade edilebilir (Günay, (2007: 65)den Aktarılan, Aktan, 2002: 460). Kamu harcamalarının sürekli bir artış trendi içinde olduğunda mali disiplinsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Giderek artan kamu harcamalarının tamamen vergilerle finanse edilemediğinden, vergi dışı finansman araçlarının (emisyon, borçlanma) kullanılması da gündeme gelmektedir. Dolayısıyla bunların sonucunda mali disiplinsizlik olgusu gündeme gelmekte ve hükümetlerce mali disiplinin sağlanmasına yönelik tedbirler alınmaya çalışılmaktadır.(Günay, 2007: 64 )

*Muhasebe ve raporlama standartlarının olmaması veya uygulanamaması:* Mali raporların amacı, kullanıcılara, kaynakların dağıtımı hakkında karar verilmesinde bir ekonomik birimin mali durumunu, performansını ve nakit akımları hakkında kapsamlı bilgi sunmaktır ([http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot\\_uyg/pilot5.doc](http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilot_uyg/pilot5.doc),E:10.011.2016). Bu sunulacak bilgilerin uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olması ve çağdaş bir kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte olmalıdır. Aynı zamanda bu bilgiler karmaşık bir yapıda olmamalı ve toplumdaki herkes tarafından anlaşılabilmelidir (Avcı, 2008: 29).

*Veri yayımlama standartlarının olmaması veya uygulanamaması:* Kamuoyuna açıklanan bilgilerin standart formda sunulması ve terminoloji birliğinin sağlanmış olması için bilgiyi sunan birimlerin, dış denetim işlemine tabi tutulması gereklidir (Gökbunar, 2003: 256)

*Veri yayımlama araçlarının etkili kullanılamaması:* Teknik veya maddi imkânların yeterli olmadığı durumlarda, elektronik ve basılı veri yayımlama imkânlarını da olumsuz etkilemektedir (Yılmaz vd., 2012: 312).

*Kurumsal kültürün zayıf olması:* Yönetim birimlerindeki kültürel birikim saydamlığın iyi uygulanmasında etkilidir. Eğer saydamlığın uygulamasında kültürel altyapı yeterli değilse diğer imkânların varlığı bile saydamlığın iyi uygulanmasında yeterli olmayacaktır (Yılmaz vd., 2012: 312).

*Demokratikleşme ve yönetime katılım anlayışının zayıf olması:* Açıklık demokratik toplum olmanın temel unsurlardan biridir. Yönetime katılım da açık toplumların temel özelliğidir (Yılmaz vd., 2012: 312). Kamu yararının söz konusu olduğu konularda vatandaşların karar alma sürecine katılımının sağlanması şeffaflığın sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Yönetime katılım ne kadar artarsa, saydamlık talebi de uygulaması da o derecede artmaktadır (kuzey, 2003: 14).

*İç denetimin zayıf olması:* kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için yapılan iç denetim, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan; bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir (Yüksel, 2012: 64). Buna göre iç denetiminin standartlara uygun olmadığında kamu yönetimi tarafından açıklanan verilere olan güveni olumsuz etkilemektedir (Yılmaz vd., 2012:13).

*Dış denetimin zayıf olması:* 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kanunlara, kurumsal amaç ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ne sunulması gereken raporlanma olarak tanımlanmıştır. Buna göre dış denetiminin standartlara uygun olmadığında kamu yönetimi tarafından yapılan mali işlemlerin kaydı ve raporlanmasının ilişkin güveni olumsuz etkilemektedir (Yılmaz vd., 2012: 313).

### **2.3. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Literatür Araştırması**

Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığına ilişkin ilgili literatüre değinildiğinde söz konusu çalışmaların büyük çoğunluğunun uluslararası alana ait olduğu görülmektedir. Bu durumdan hareketle ilgili literatür uluslararası ve ulusal olarak iki kısımda incelenmektedir.

### 2.3.1. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Uluslararası Literatür

Saydamlığa ilişkin literatüre bakıldığında çalışmaların büyük çoğunluğunun uluslararası olduğu gözlemlenmiştir. Saydamlığı ölçmeye yönelik olan bu çalışmalarda bütçe saydamlığını ile ilgili OECD tarafından oluşturulan mali ölçekler ve IMF tarafından oluşturulan mali saydamlık iyi uygulamalar tüzüğündeki saydamlık standartları kullanılmıştır (Jamuzek, 2006; Alt ve Lassen, 2006 .; Bastida ve Benito, 2007).

Alesina vd. (1996) çalışmalarında, 20 Latin Amerika ve Karayipler için 1980-1992 yılları arasındaki verileri kullanarak bütçe prosedürleri ile mali performans arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Analizlerin sonuçlarına göre yasalara uygun ve daha hiyerarşik ve şeffaf olan bütçe prosedürler daha düşük açıklara yol açmaktadır. Başka bir ifade ile mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif ve anlamlı bir ilişki olduğu elde edilmiştir.

Alt ve lassen (2002) çalışmalarında, 1986-1995 yıllara ait verilerini kullanarak ABD' deki 49 eyaletin, mali saydamlığın, kamu büyüklüğü ve halkın yönetime olan güveni üzerinde etkisini incelemişlerdir. Analizin sonuçlarına göre mali saydamlık yöneticilere olan güveni ve devletin büyüklüğünü pozitif yönde etkilemektedir

Alt ve Lassen (2003) çalışmalarında, OECD'ye üye olan 19 ülkenin bütçe yöneticilerini dikkate alarak mali şeffaflığın kamu borç üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Elde edilen bulgulara göre; mali şeffaflık ve borç arasında negatif bir ilişkinin olduğu, buna rağmen mali performansın iyileştirilmesinde önemli bir unsur olduğu tespit edilmiştir.

Alt ve Lassen (2005) çalışmalarında, mali saydamlığın iktisadi ve siyasi belirleyicilerini ABD'nin 50 eyaleti üzerinde panel veri yöntemi ile incelemişlerdir. Elde edilen bulgulara göre siyasi rekabet, mali şeffaflığın seviyesini artırma eğilimi gösterirken, siyasi kutuplaşma ise saydamlığın azalmasına neden olmaktadır. Ayrıca mali saydamlık ile kamu borcu arasında negatif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Bellver ve Kaufmann (2005) çalışmalarında, 194 ülke için bir şeffaflık endeksini oluşturarak, Gözlenmemiş Bileşen Modeli (UCM) ile mali saydamlığın 20'den fazla bağımsız değişken arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Regresyon analizi sonuçlarına göre; OECD ülkeleri en üst düzeydeki ekonomik / kurumsal ve siyasi şeffaflığa sahiptir; Şeffaflık, yolsuzlukla negatif ilişkisi olduğunu ve ile daha iyi ekonomik ve insani

gelişme göstergeleri arasında, gelir farklılıklarını kontrol ettikten sonra bile pozitif yönlü ilişkili olduğu açıkça görülmüştür.

Baldrich (2005) çalışmasında, 45 ülkenin, mali şeffaflık ile kişi başı geliri arasındaki ilişkiyi regresyon analiz yöntemi ile incelemiştir. Elde edilen bulgulara göre mali saydamlık arttıkça kişi başına gelir de artmaktadır.

Hamed (2005) çalışmasında, mali saydamlığın, piyasa güvenilirliği, mali disiplin ve yolsuzlukla olan ilişkisini incelemiştir. Endeksler, veri güvencesi, orta vadeli bütçeleme, bütçe uygulama raporlaması ve mali risk açıklaması olmak üzere dört farklı uygulama kümesi çevresinde geliştirilmiştir. Regresyon analizlerin sonuçlarına göre mali saydamlığın artışı ile mali disiplin ve kredi notu da artış göstermekle birlikte, yolsuzluk da azalmaktadır.

İslam (2006) çalışmasında, şeffaflık ile yönetim arasındaki ilişkiyi incelemiştir. için yönetim kurumsal kaliteyi saydamlık göstergesi olarak kullanmıştır. Bunun için 4 sektörden 11 temsilci değişkeni; Dünya Bankası tanımını kullanarak 145'i gelişmekte olan ve 24'ü gelişmiş olmak üzere toplam 169 ülke yer almıştır. Regresyon analizlerin sonucu, bilgilerin açık olması, yönetim kalitesinin artması ile birlikte ekonomilerin hızlı büyümesinde o kadar etkileyeceğini göstermiştir.

Jarmuzek (2006) çalışmasında, 27 gelişmekte olan ülkelerde, saydamlık ile mali performans arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre, mali saydamlığın, geçiş ekonomilerinde mali performansı şekillendirmede çok önemli bir faktör olmadığını ve mali şeffaflık ile borç birikimi arasında anlamlı bir ilişki olmadığı tespit edilmiştir.

Bastida ve Benito (2007) çalışmalarında, 41 ülkede mali saydamlık ile yolsuzluk, ekonomik kalkınma ve demokrasi ilişkilerini korelasyon yöntemi ile incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre saydamlık; yolsuzlukla negatif, ekonomik kalkınma ile de pozitif yönde ilişkilidir.

Piotrowski ve Van Ryzin (2007) çalışmalarında, yerel düzeyde vatandaşların saydamlık taleplerini ve yerel hükümetten gelen bilgi taleplerini rapor ettiklerini regresyon yöntemi ile incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre; yaşlı insanlar gençlere göre daha fazla mali saydamlık istemekte, daha yüksek gelire sahip olan kişiler, daha fazla siyasi katılım ve daha fazla saydamlık talebinde bulunmaktadırlar. Ayrıca

hükümete ulaşılabilirliğin ve güveninin artması ile mali saydamlık talebinin de azaldığı görülmektedir.

Andreula vd. (2009) çalışmasında, mali şeffaflığın, kurumsal kalite üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışma sonuçlara göre, mali saydamlık ile kurumsal kalite arasında pozitif yönlü bir ilişki vardır.

Beales ve Thompson (2010) çalışmalarında, Virginia'nın 134 yerel yönetim birimlerinin, web sitelerindeki mali saydamlığının ne derece olduğunu sıralama yöntemi ile incelemiştir. Çalışma sonuçlara göre, en yüksek puanı alan yerleşim birimleri devletin en yakın olan bölgeleri olmuştur.

Alegre vd. (2011) çalışmasında, Galiçya'daki 33 belediye üzerinde IMF'nin yeniden düzenlenmiş Mali Şeffaflık İyi Uygulamalar tüzüğünü kullanarak bütçe şeffaflığını ölçmek için özel olarak tasarlanmış bir Likert tipi anket formunu temel alınmıştır. Analiz sonuçlarına göre saydamlık nüfus ve siyasi katılım ile pozitif yönlü bir ilişkisinin olduğu tespit edilmiştir.

Jorge vd. (2011) çalışmalarında, İtalya'daki 49, Portekiz'deki 45 belediyenin internet sayfalarını inceleyerek mali bilginin açıklığı ve ulaşılabilirliğine yönelik endeks oluşturmuşlardır. Bu araştırmada nüfusun ortalama yaşı, nüfusun üniversite mezunu oranı, siyasi katılım oranı, siyasi görüş ve siyasi rekabet gibi kriterlerin mali saydamlık üzerine etkileri incelenmiştir. Regresyon analizi sonuçlarına göre nüfus ile mali saydamlık arasında pozitif yönlü bir ilişki ve siyasi katılım ile mali saydamlık arasında beklenenin aksine negatif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir.

Guillamon vd. (2011) çalışmalarında, İspanyadaki 100 büyük belediyenin, siyasi ve sosyo-ekonomik faktörlerin mali saydamlık üzerindeki etkisini incelemiştir. Analiz sonuçlarına göre mali saydamlık, kişi başı vergi ve nüfus ile pozitif yönlü bir ilişki vardır. Ayrıca sol partilerin sağ partilere göre daha fazla mali saydamlığa sahip oldukları bu araştırmanın diğer sonucudur.

Arbatli ve Escolono (2012) çalışmasında, regresyon yöntemi ve en küçük kareler yöntemini kullanarak mali saydamlığın kredi derecelendirmeleri ve borç üzerindeki etkisini 21 Gelişmiş ve 35 Gelişmekte olan ülkeler örnek alarak incelemiştir. Araştırma sonucunda mali saydamlık, kredi derecelendirmeleri üzerinde pozitif, borç üzerinde ise negatif etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Bronic vd. (2012) çalışmalarında, Hırvatistan'daki 33 şehirde, şehir bütçesi bilgilerinin kalitesini ve bütçe sürecinin halka açıklığını araştırmışlar. Çalışma sonuçlarına göre yerel bütçe belgelerinin kalitesinin düşük olduğu ve bütçe sürecinin saydam olmadığı anlaşılmıştır.

Kroth (2012) çalışmasında, 10 ülkenin yerel yönetimleri ile ilgili bütçe saydamlığının sonuçları üzerinde analiz yapmış ve IBP merkezi yönetimin bütçe saydamlığını ölçmeye yönelik bir anketi kullanarak yerel yönetimlerin ortak problemlerinin: bütçe bilgilerinin kamu tarafından ulaşılabilirliğinin güç olduğunu, bütçe belgeleri anlaşılabilir bir biçimde olmadığını, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki mevzuat uyumsuzlukların olduğunu ifade etmiştir.

Benito vd., (2013) çalışmalarında, regresyon analiz yöntemi kullanarak merkezi yönetimin bütçe açıklama düzeyini hem İnternet hem de diğer medya aracılığıyla uluslararası karşılaştırmalı bir yaklaşımla analiz etmişlerdir. Araştırma sonuçlarına, eğitim ve nüfus, bütçe açıklamaları üzerinde olumlu etkileri olduğunu ve daha yüksek siyasal rekabet, İnternet'te daha fazla bütçe açıklamalarına yol açtığını göstermektedir. Ayrıca, Avrupa'da merkezi hükümet daha fazla bütçe bilgisini açıklayan ülkeler yoğunlaşırken, orta düzeyde bütçe açıklaması yapan ülkeler Asya'da yoğunlaşmıştır.

Sol (2013) çalışmasında, Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan anketlerin verisini kullanarak İspanya'da yerel yönetimlerde mali saydamlığın sosyal (nüfus, cinsiyet, yaşlı nüfus), ekonomik mali (borç, bütçe dengesi) ve kurumsal (siyasi parti görüşleri, meclis üyelerinin ideolojisi, siyasi katılım, başkent olma farklılığı) kriterlerinden endeks oluşturarak etkilerini araştırmıştır. En küçük kareler analiz yöntemi sonuçlarına göre; nüfus mali saydamlığı pozitif yönde etkilemekte, sol görüşlü partilerle yönetilen belediyeler daha fazla mali saydamlığa sahiptirler ve başkentteki ve turizm faaliyetlerinin olduğu belediyelerin mali saydamlığı daha düşüktür.

**Tablo 2.1. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Uluslararası Literatür Tablosu**

No	Yazar/Tarih	Örneklem	Yöntem	Bulgular
1	Alesina vd. (1996)	20 Latin Amerika ve Karayipler	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kamu açıkları arasında negatif ve anlamlı bir ilişki olduğu elde edilmiştir.
2	Alt ve Lassen (2002)	1986-1995	Regresyon Analizi	Mali saydamlık; yöneticilere olan güven ve kamu büyüklüğü ile pozitif yönde ilişkisi bulunmaktadır.
3	Alt ve Lassen (2003)	OECD'ye Üye Olan 19 Ülke	Regresyon Analizi	Mali şeffaflık endeksi ile borç seviyeleri arasında negatif bir ilişki olduğu ve mali performansın iyileştirilmesinde önemli bir unsur olduğuna ve mali kurumların mali sonuçlarını iyi yönde etkilediğine tespit edilmiştir.
4	Alt ve Lassen (2005)	ABD'nin 50 Eyaletine	Panel Veri Yöntemi	Siyasi rekabet, mali saydamlığı artırır ken, siyasi kutuplaşma saydamlığın azalmasına neden olmaktadır. Mali saydamlık borç ile negatif bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.
5	Bellver ve kaufmann (2005)	194 Ülke	Regresyon Analizi	Saydamlık ile yolsuzluk arasında negatif, kişi başı milli gelir ile ise pozitif yönlü bir ilişki vardır. OECD ülkeleri en yüksek ekonomik / kurumsal ve siyasi şeffaflığa sahiptirler.
6	Baldrich (2005)	45 Ülke	Regresyon Analizi	Sonuçlara göre mali saydamlık arttıkça kişi başı gelir de artmaktadır.
7	Hamed (2005)	57 Ülke	Regresyon Analizi	Regresyon analizlerin sonuçlarına göre mali saydamlığın artışı ile mali disiplin ve kredi notu da artış göstermekte olup, yolsuzluk da azalmaktadır.
8	Jarmuzek (2006)	27 Geçiş ülkelerinde	Yatay Kesit Ver, En Küçük Kareler	Mali şeffaflık ile borç birikimi arasında zayıf bir negatif ilişki olduğunu göstermektedir.
9	Islam (2006)	145'i gelişmekte olan ve 24'ü gelişmiş olan 169 Ülke	Regresyon Analizi	Bilgi edinme ile yönetim kalitesi arasında pozitif yönlü, yönetim kalitesi ile yüksek büyüme arasında pozitif yönlü ilişki olduğu gösterilmiştir ve ayrıca daha fazla bilgi akışı ile ekonomi büyüklüğü arasında yakın bir ilişki olduğunu göstermiştir.

No	Yazar/Tarih	Örneklem	Yöntem	Bulgular
10	Piotrowski ve Van Ryzin (2007)	1.800'den Fazla Katılımcıyı İçeren Ulusal Bir Çevrimiçi	Regresyon ve Faktör Analizi	Yaşlılar, gençlere göre daha fazla mali saydamlık istemekte oldukları, daha yüksek gelir bireylerin, daha fazla siyasi katılımı ve daha fazla saydamlık talepte buldukları, bireylerin hükümete ulaşılabilirliğinin ve güveninin artmasıyla birlikte mali saydamlık taleplerinin de azaldığı tespit edilmiştir.
11	Bastida ve Benito (2007)	41 Ülke	Korelasyon Analizi	Saydamlık ile yolsuzluk arasında negatif yönlü, ekonomik kalkınma ve kişi başına ulusal gelir ile de pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir..
12	Andreula vd. (2009)	82 Ülke	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kurumsal kalite arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.
13	Bastida ve Benito (2009)	41 Ülkede	Korelasyon Analizi	Saydamlık ile siyasi katılım ve kamu bütçe dengesi arasında pozitif bir ilişki olduğu, bütçe açıklarının daha fazla bütçe bilgilerin sunulması ile de azalttığı tespit edilmiştir.
14	Beales ve Thompson (2010)	Virginia'nın 134 Belediye	Skorlama	Yerel yönetimlerde finansal şeffaflığa daha fazla dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.
15	Jorge vd. (2011)	İtalya'daki 49, Portekiz'deki 45 belediye	Regresyon	Mali saydamlık ile Nüfus arasında pozitif yönlü, siyasi katılım ile ise beklenenin aksine negatif yönlü bir ilişki tespit edilmiştir.
16	Guillamon, Bastida ve Benito 2011	İspanyadaki 100 Büyük Belediye	Regresyon Analizi	Mali saydamlık ile kişi başına vergi ve nüfus arasında pozitif bir ilişki olduğu, Sol partiler sağ partilere göre daha fazla mali saydamlığa sahip oldukları tespit edilmiştir.
17	Alegre, Penas, Santias ve Boubeta 2011	Galiçya'daki 33 belediye	En küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlık ile bütçe dengesi ve sol görüşlü siyasi parti arasında pozitif yönlü bir ilişki mevcutken işsizlik oranı, koalisyon yönetimi, yerel harcamaların yerel gelir düzeyi içerisindeki payı ile ise negatif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

No	Yazar/Tarih	Örneklem	Yöntem	Bulgular
18	Bronic, Ott ve Urban, 2012	Hırvatistan 33 İli	Skorlama	Yerel bütçe belgelerinin kalitesinin düşük olduğu ve bütçe sürecinin saydam olmadığı anlaşılmıştır.
19	Arbatli ve Escolono 2012	21 Gelişmiş ve 35 Gelişmekte olan ülke	Regresyonla r Modeli En Küçük Kareler Yöntemi	Mali saydamlığın kredi derecelendirmesi üzerinde pozitif, borç üzerinde ise negatif etkisi olduğu tespit edilmiştir.
20	Kroth (2012)	10 Ülke		bütçe bilgilerinin kamu tarafından ulaşılabilirliğinin güç olduğu, Bütçe belgelerinin anlaşılabilir bir biçimde olmadığı, Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki mevzuat uyumsuzluklarının olduğu tespit edilmiştir.
21	Benito vd (2013)	93 Ülke	Regresyon	Eğitim ve nüfus, bütçe açıklamalar üzerinde olumlu etkileri olduğunu ve daha yüksek siyasal rekabet, İnternet'te daha fazla bütçe açıklamalarına yol açtığını göstermektedir. Ayrıca, Avrupa'da merkezi hükümet daha fazla bütçe bilgisini açıklayan ülkeler yoğunlaşırken, orta düzeyde bütçe açıklaması yapan ülkeler Asya'da yoğunlaşmıştır.
22	Sol (2013)	İspanya	En Küçük Kareler Yöntemi	Nüfus mali saydamlığı pozitif yönde etkilediği, sol ideolojiye sahip partilerle yönetilen belediyeler daha fazla mali saydamlığa sahip olduğu, başkent deki ve Turizm faaliyetlerinin olduğu belediyeler de ise mali saydamlığı düşük olduğu tespit edilmiştir.

### 2.3.2. Belediyelerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Ulusal Literatür

Belediyelerde bütçe saydamlığına ilişkin ulusal çalışmaların az olması literatürde bir eksik olarak görülmektedir. Söz konusu çalışmalara bakıldığında;

Hazman (2005) çalışmasında, 3 büyükşehir belediyesinin (Antalya, Eskişehir ve İzmir) mali saydamlık standartlarını tam anlamıyla yerine getirilip getirmediğini Gözlem ve Mülakat yöntemi ile araştırmıştır. Analiz sonuçlarına göre yerel

yönetimlerde mali saydamlık standartlarının tam anlamıyla yerine getirilmediği anlaşılmıştır.

Dülger (2007) çalışmasında, Türkiye’de bütçe saydamlığı ve bütçe saydamlığını algılama düzeyini IBP tarafından geliştirilen ABA (Açık Bütçe Anketi)’ni kullanarak incelemiştir. Çalışma sonuçlarına göre bütçe saydamlığının olmamasının temel nedeninin, uygulamaların denetimi aşamasında saydamlığın olmamasından kaynaklı olduğu tespit edilmiştir. Saydamlığın olmama nedeni ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının uygulanmasında denetim yetersizliği olarak gözlemlenmiştir

Şengül ve Es (2008) çalışmalarında, Kocaeli il genel meclisi üyelerinin il özel idaresi faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması konusundaki düşüncelerini incelemişler. Çalışma sonuçlarına göre ankete katılan il genel meclisi üyelerinin büyük kısmı uygulamalarda şeffaflığın olmasından yana tavır oluşturdıkları ortaya çıkmıştır. Yalnız dışarıdan meclisin çalışmalarına katılım konusunda tereddütler sürmektedir.

Bağlı (2010) çalışmasında, TBMM’nin kesin hesap denetiminin mali saydamlık ve hesapverebilirlik açısından ne düzeyde yeterli olduğunu incelemiştir. Araştırma sonuçlarına göre TBMM’nin kesin hesap denetimi ve TBMM-Sayıştay ilişkileri aracılığıyla bütçe uygulama sonuçları üzerinde etkin bir denetimi sağlayabilmesi; kamu yöneticileri ve siyasetçilerin hesap verme, vatandaşların da hesap sorma bilinç ve alışkanlıklarına bağlı olduğu. Siyaset kurumu ve kamu yönetiminin bu bilinç ve alışkanlıklara uygun olarak yeniden yapılandırılması da bu süreçte önemli role sahiptir.

Bilginoğlu ve Maraş (2011) çalışmasında, Avrupa Birliği ve Türkiye’deki mali saydamlık ile kişi başına GSYİH, reel GSYİH büyüme oranı, kamu açığı/GSYİH ve kamu borcu/GSYİH arasındaki ilişki 2002-2008 dönemi için panel veri yöntemi ile incelemişler. Analiz sonuçlarına göre mali saydamlık kişi başına GSYİH ile pozitif yönde ilişkisi olduğu tespit edilmiştir.

Avcı (2013) çalışmasının amacı Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesinde mali saydamlık düzeyinin ölçmektir. Bu bağlamda mali saydamlık endeksi için bütçe süreci, mali belgeler, internet sayfası ve bilgi edinme olarak dört alan alt bileşenleri olarak oluşturulmuştur. Araştırma sonuçlarına göre büyükşehir belediyelerinin bütçe görüşme ve onaylama süreçlerinde diğerlerine göre daha açık olduğu tespit edilmiştir.

Bilge ve Küçükaycan (2013) çalışmasında, Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri bütçelerinin saydamlığını ölçmek için 16 Büyükşehir

Belediyesi ve 16 Büyükşehir İl Özel İdaresinin plan ve bütçe komisyon üyeleri üzerine bir anket uygulaması yapmışlardır. Sonuçlara göre bütçe sürecinin yeterli saydamlığa sahip olduğu, bütçe bilgilerin kamuoyuna yeterli düzeyde paylaşılmaması, ve iktidar partilerin üyeleri saydamlık algıları muhalefet üyelerine göre daha yüksek çıkmıştır.

**Tablo 2.2. Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığına İlişkin Ulusal Literatür**

**Tablosu**

No	Yazar/Tarih	Örneklem	Yöntem	Bulgular
	Hazman (2005)	3 büyükşehir belediyesi	Mülakay	yerel yönetimlerde mali saydamlık standartlarının tam anlamıyla yerine getirilmediği anlaşılmıştır.
2	Dülger (2007)	İki Farklı İlde ve Aynı İldeki İki Farklı Maliye Örgütü	ABA (Açık Bütçe Anketi)	İki farklı ilde ve aynı ildeki iki farklı maliye örgütünde bütçe saydamlığının olmamasının temel nedeni, uygulama denetimi aşamasında saydamlığın olmaması tespit edilmiştir.
4	Es ve Şengül (2008)	Kocaeli İl Genel Meclisi Üyelerinin	Frekans Analizi	Ankete katılanların büyük kısmı uygulamalarda şeffaflığın olmasından yana tavır oluşturdukları ortaya çıkmıştır.
1	Bilginoğlu ve Maraş (2011)	28 Ülke	Panel Veri Seti	Mali saydamlığın kişi başına gelir ile pozitif yönlü ilişkili olduğu görülmektedir.
3	Bilge ve Küçükaycan (2013)	Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri Ve Büyükşehir İl Özel İdareleri	T- testi	Bütçe sürecinin yeterli saydamlığa sahip olduğu, bütçe bilgilerin kamuoyuna yeterli düzeyde paylaşılmaması, ve iktidar partilerin üyeleri saydamlık algıları muhalefet üyelerine göre daha yüksek çıkmıştır.
5	Avcı (2013)	Türkiye'de 16 Büyükşehir Belediyesinde	ABA (Açık Bütçe Anketi)	büyükşehir belediyelerinin bütçe görüşme ve onaylama süreçlerinde diğerlerine göre daha açık olduğu ve ortalama değeri en düşük olan endeks değeri ise bütçe hazırlık süreciyle ilgili olduğu tespit

Kaynak: Kendimiz tarafından düzenlenmiştir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. BELEDİYELERDE BÜTÇE SAYDAMLIĞI: TR90 BÖLGESİ BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

#### 3.1. TR90 Bölgesinin Demografik Yapısı

Türkiye’de istatistiki bölge birimleri sınıflandırması 22 Eylül 2002 tarihinde ve 2002/4720 kanunla birlikte yapılmıştır. Buna göre TR90 Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin ve Gümüşhane illerinden oluşmaktadır. Bölge sahip olduğu 35172,4 km<sup>2</sup> lik yüzölçümü ile Türkiye’nin yaklaşık %4,49 kısmını kapsamaktadır. Yüzölçümü büyüklüğü bakımından illerin sıralanması Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Trabzon ve Rize şeklindedir (TR90\_Bolgesi\_Ilce\_Bazli\_SosyEkonomik\_Gelismislik\_Endeksi\_ve\_Siniflandirilmesi.)

#### 3.2. TR90 Bölgesi Belediyeleri Hakkında Genel Değerlendirme

Türkiye’de belediye yönetimi, 5393 sayılı kanuna tabi normal belediyeler ve 5216 sayılı kanuna tabi büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu iki kanuna göre, belediye yönetimlerinin belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak üç organı vardır. Belediye meclisi karar organı, belediye encümeni ve belediye başkanı ise yürütme organıdır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 16. maddesi’nde yer alan “*Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır*”.

TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin ve Gümüşhane) bölgesi 2015 istatistiklerine göre toplam 102 belediye bulunmaktadır. Bu bölgede faaliyet gösteren illerden Trabzon, Ordu büyükşehir belediyesi olarak tanımlanmakta ve büyükşehir belediyeleri kanunlarına tabi tutulmaktadır.

### **3.3. Araştırmanın Amacı ve Kısıtları**

Bu çalışmanın amacı; yerel yönetim birimi olan belediyelerde bütçe saydamlığının mevcut yapısını incelemektir. Bu doğrultuda çalışmada TR90 Bölgesi belediyelerinde faaliyet gösteren bütçe komisyon üyeleri ve bütçe yetkilileri araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır.

Araştırma kısıtlarımız ise araştırmanın örneklemini oluşturan bütçe komisyon üyelerinin tamamına farklı meslek mensubu olmaları ve belirli zamanlarda belediyelerde toplantı durumunda bulunmaları gerekçesiyle ulaşılamamıştır. Araştırmanın örnekleminin belirlenmesinde kolayda örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın bu kısıtları giderilerek daha sonraki çalışmalarda geliştirilmesi planlanmaktadır.

### **3.4. Araştırmanın Hipotezleri ve Değişkenleri**

#### **3.4.1. Araştırmanın Hipotezleri**

Belediyeler’de bütçe saydamlığının önemi her geçen gün artmaktadır. Bütçe saydamlığına ilişkin oluşturulan hipotezler aşağıdaki gibidir.

H1: Bütçe sürecinin açık olması ile mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Bütçe sürecinin açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Bütçe sürecinin açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H4: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H5: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H6: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H7: Bütçe sürecinin açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H8: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H9: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H10: KMYKK'nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H11: Bütçe sürecinin açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H12: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması eğitim kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H13: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

H14: KMYKK'nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

### 3.4.2. Araştırmanın Değişkenleri ve Ölçekleri

Anketin ilk kısmını oluşturan sorular, katılımcıların kişisel durumuna bağlı bilgileri belirlemeye yöneliktir. Demografik özelliklerini ifade eden sorular; cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi ve kurumdaki görevini içermektedir.

**Tablo 3.1. Katılımcıların Demografik Özelliklerini Belirlemeye Yönelik Sorular**

<b>Cinsiyetiniz:</b> ( ) Bay ( ) Bayan
<b>Yaşınız:</b> ( ) 25-30 ( ) 31 – 39 ( ) 40 – 49 ( ) 50-59 ( ) 60 ve üstü
<b>Eğitim durumunuz:</b> ( ) İlköğretim ( ) Lise ( ) Ön lisans ( ) Lisans
<b>Çalıştığınız kurumdaki göreviniz</b> ( ) Bütçe Komisyon Üyeleri ( ) Bütçenin Yetkilileri

Araştırmanın ikinci kısmını oluşturan sorular ise araştırmanın faktörlerini belirlemeye yöneliktir. Tablo 3.2'de ilgili literatürden hareketle araştırmada kullanılan ölçek ve değişkenler belirtilmektedir.

**Tablo 3.2. Araştırmanın Ölçek Yapısı ve Yararlanan Literatür**

Faktör	Değişkenler	Literatür
F1 <sup>1</sup>	<p><b>S1:</b> Belediyemizin bütçeleri kuruluş zamanındaki usule göre yapılmakta ve belgeler, karşı tarafın analiz edebilmeleri için yeterince erken ulaştırılmaktadır. (Örneğin, bütçe görüşme gündeminden önce)</p> <p><b>S2:</b> Belediyemizin bütçe tahminleri ve belli başlı temel ekonomik varsayımları doğru ve gerçekçidir.</p> <p><b>S3:</b> Belediyemizin mali yıl boyunca, bütçe uygulamasının dönemsel bilgileri, meclise tam zamanında sunulmaktadır.</p> <p><b>S4:</b> Belediyemizin bütçesinin kesin hesapları, belediye yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.</p> <p><b>S5:</b> Belediyemizin bütçe tasarısı belediye genel meclisinde tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.</p>	Alegre vd. (2011)
F2 <sup>2</sup>	<p><b>S6:</b> Belediyemizin mali hesapları, gerçeği yansıtacak şekilde oluşturulmaktadır (amortismanlar, tutarlılık kuralı, envanter, hesaplanmamış faturalar vs).</p> <p><b>S7:</b> Belediyemizin mali hesapları, belediyemizin ödemesi gereken borç ve yükümlülüklerini tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir</p> <p><b>S8:</b> Belediyemizde harcama planları düzenlenirken etkinlik analizleri (fayda maliyet) de dikkate alınmaktadır.</p> <p><b>S9:</b> Belediyemizde bütçe oluşturulurken vatandaşların katılımına önem verilmektedir.</p> <p><b>S10:</b> Belediyemiz tarafından oluşturulan bütçe bilgilerine vatandaşlar kolaylıkla ulaşabilmektedir (hem online, hemde yazılı).</p> <p><b>S11:</b> Belediyemizde çalışan personelimizin istihdamı ile ilgili prosedürlerde şeffaflık ve eşitlik esas alınmaktadır.</p>	
F3 <sup>3</sup>	<p><b>S12:</b> Belediyemizin ihale süreçlerinde, şeffaflık, tarafsızlık ve rekabet koşullarına uygunluk dikkate alınmaktadır.</p> <p><b>S13:</b> Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibe) belediyemiz de eşit koşullarda yararlanmaktadır.</p> <p><b>S14:</b> Belediyemizin bütçe harcamalarının en az %70'i denetime tabi tutulmaktadır.</p> <p><b>S15:</b> Belediyemizin tarafından Sayıştay'a sunulan raporlar, belediyemizin faaliyet sonuçlarının ve performansının değerlendirilebilmesi açısından önemli bilgiler içermektedir.</p>	
F4 <sup>4</sup>	<p><b>S16:</b> Belediyemizde incelenen konularla ilgili olarak bilgi sahibi olan uzman ve akademisyenler, komisyon toplantılarına çağırılmakta ve görüşleri alınmaktadır.</p> <p><b>S17:</b> Belediyemizin bütçesi, belediyemizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.</p> <p><b>S18:</b> Belediyemizin performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.</p> <p><b>S19:</b> Belediyemizin faaliyet raporlarında, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilir.</p>	Küçükaycan (2013)

1 F1: Bütçe sürecinin açık olması

2 F2: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık

3 F3: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması

4 F4: KMYKK (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerde uygulanabilirliği

### **3.5. Araştırmanın Metodolojisi**

Araştırmanın metodolojisi kısmında elde edilen bilgilerle birlikte bir fikir oluşturmak amacıyla ön çalışma yapılmaktadır (Kurtuluş, 2004: 7).

#### **3.5.1. Araştırmanın Ön Çalışmaları**

Yerel yönetim birimi olan belediyelerde bütçe saydamlığının mevcut yapısını incelemekte olan bu çalışmada önce TR90 Bölgesi belediyelerinin bütçe saydamlığına yönelik değerlendirmeleri hedeflenmiştir. Daha sonra yerel yönetimlerin bütçe saydamlığını belirleyen sorulardan oluşan anket formu hazırlanarak, ilgili belediyelerdeki plan ve bütçe komisyon üyeleri ile belediyelerdeki bütçe yetkililerine uygulanmıştır.

#### **3.5.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklem Süreci**

Araştırmanın yapıldığı tüm ana kütle "evren" olarak tanımlanırken, belirli kıstaslar dikkate alınarak araştırmanın yapılacağı evrenden seçilerek evreni temsil edebilme kabiliyeti taşıyan küçük evren parçası ise "örneklem" olarak ifade edilmektedir. Araştırmalarda genellikle örneklem parçaları üzerinde yapılarak sonuçları ilgili evrene genellenmemektedir (Karasar, 2005: 110-111).

Araştırmanın örneklemini TR90 Bölgesi (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin ve Gümüşhane) Belediyeleri, evrenini ise bütçe komisyon üyeleri ve bütçe yetkilileri oluşturmaktadır. Belediyelerin plan ve bütçe komisyonu; belediye meclis üyeleri arasından seçilecek en az üç en çok beş kişiden oluşan bir komisyondur. Bütçe yetkilisi ise belediyelerin bütçe yapısını belirlemek ve düzenlemekle görevli kişilerdir. Araştırmada plan bütçe komisyon üyelerinin ve bütçe yetkililerinin seçilmesinin nedeni; bütçe komisyon üyelerinin halkı temsil eden bir komisyon olmasından, bütçe yetkililerinin ise halka karşı hesap verme sorumluluğu taşımasından dolayıdır. Yapılan araştırmalar sonucu TR90 Bölgesi belediyelerinde, bütçe komisyon üyesi ve bütçe yetkilisi çalışanı olarak toplam 300 kişinin olduğu tespit edilmiştir. %95 güven aralığında e=%5 hata payı 1000 kişilik bir evrenin örneklem büyüklüğünün 278 olması gerekmektedir (Kurtuluş,1998: 235). Yapılan anketlerden bazılarının hatalı ve eksik olduğu anlaşıldığı için çıkarılmıştır. Hatalı ve eksik olan anketler çıkarılarak 99 anket dikkate alınmıştır.

### **3.5.3. Araştırmanın Veri Toplama Yöntem ve Aracı**

Bu çalışmada veri toplanmasında anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın anketi TR90 bölgesi belediyelerindeki bütçe komisyon üyeleri ve bütçe yetkilileri üzerinde uygulanmıştır. Anket formu ilgili kişilere gerek yüz yüze gerek e-posta ve telefon ile ulaştırılarak yapılmıştır.

Anketin ilk kısmındaki sorular, katılımcıların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi ve kurumdaki görevi şeklinde 5 sorudan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümünde belediyelerde bütçe saydamlığının mevcut durumuna yönelik soruları içermektedir. Bu bölümde ankete katılanlardan kendi durumlarına uygun cevap vermeleri istenmiş ve 1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: kısmen katılıyorum, 4: katılıyorum ve 5: kesinlikle katılıyorum olmak üzere Beşli Likert Ölçeği kullanılmıştır.

### **3.5.4. Araştırmanın Analizinde Kullanılan Yöntemler**

Araştırmanın analizinde ilk olarak anket sorularına ilişkin frekans analizlerine yer verilmiş daha sonra anket sorularının ortalaması alınarak katkıları değerlendirilmiştir. Araştırmada kullanılan ölçeklerin güvenilirlikleri test edilirken, en yaygın olarak kullanılan İç Tutarlık Analizi metodu olan Cronbach Alfa Katsayısı yöntemi kullanılmıştır. Güvenilirlik analizi sonucu elde edilen ölçeklerin geçerliliklerinde ise, açıklayıcı faktör analizi kullanılmıştır. Ölçeklerin geçerlilik ve güvenilirlik belirlendikten sonra araştırma hipotezleri Korelasyon Analizi ve Anova T-testi kullanılarak test edilmiştir.

### **3.5.5. Araştırmada Yer Alan Ölçeklerin Güvenilirlik ve Geçerlilik Analizi Sonuçları**

Her ölçüm için gerekte olan güvenilirlik, bir ankette kullanılan soruların tutarlılığını ölçmesinin yanında ortaya atılan sorunu ne derecede doğru olarak yansıttığını ifade etmektedir (Kalaycı, 2014: 403). Bu araştırmada iç tutarlılık analizi metotlarından biri olan Cronbach Alfa katsayısı, güvenilirlik analizi yöntemi olarak kullanılmıştır. Cronbach Alfa Katsayısı 0-1 aralığında bir değer almakta ve 1'e yaklaştığı derecede ölçeğin güvenilirliği o kadar yüksektir (Yaşar, 2014: 63). Ölçeğin  $\alpha$  değeri;  $0 \leq \alpha \leq 0.40$  arasında ise ölçek güvenilir değil,  $0.40 \leq \alpha \leq 0.60$  arasında ise ölçek düşük güvenilirlikte,  $0.60 \leq \alpha \leq 0.80$  arasında ise ölçek orta düzeyde güvenilirlikte ve  $0.80 \leq \alpha$

$\leq 1.00$  arasında ise yüksek derecede güvenilir bir ölçek olarak ifade edilmektedir (Özdamar, 1999).

Geçerlilik analizi ile bir ölçme aracının ölçmek istediği özelliğin ölçme derecesi olarak ölçekte yer alan sorular ile gerçekte ölçülmek istenen özelliğin ölçmesi beklenmektedir (Altunışık vd., 2005: 48). Faktör analizi genellikle ölçek sorularının kullanıldığı yapıyı ölçebilme derecesini belirleyen yapı geçerliliğinde kullanılmaktadır. Araştırmada Açıklayıcı Faktör analizi ölçek geçerliliğinin tespitinin yapılmasında örtük değişken ile her bir örtük değişkeni oluşturan gözlenen değişkenler arasındaki ilişkiyi belirlemek için kullanılan bir analiz yöntemidir (Şimşek, 2007). Tablo 3.11.'de elde edilen 4 faktörün, faktör yükleri, varyans yüzdeleri ve özdeğerleri gösterilmiştir.

**Tablo. 3.3. Ölçeğin Açıklayıcı Faktör Analizi ve Güvenilirlik Analizi Sonuçları**

Ölçek Maddeleri	<sup>5</sup> F1	<sup>6</sup> F2	<sup>7</sup> F3	<sup>8</sup> F4
S1	0,753			
S2	0,714			
S3	0,859			
S4	0,779			
S5	0,797			
S6		0,920		
S7		0,907		
S8		0,895		
S9		0,632		
S10		0,466		
S11		0,595		
S12			0,777	
S13			0,688	
S14			0,865	
S15			0,785	
S16				0,691
S17				0,673
S18				0,689
S19				0,700
Varyans	61,151	65,631	61,082	47,373
KMO	,839	,731	,737	,657
Barlett	181,317	192,491	116,961	28,131
Cronbach	,840	,747	,781	,808
Öz değer	3,058	2,804	2,443	1,895

<sup>5</sup> F1: Bütçe sürecinin açık olması

<sup>6</sup> F2: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması

<sup>7</sup> F3: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması

<sup>8</sup> F4: KMYKK'nun (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği

Analiz sonucunda öz değeri 1’den büyük 4 faktör elde edilmiştir. Ölçekte yer alan faktörlerin yük tablosu incelenmiş ve 0,40 ve üzeri faktör yükleri olanlar dikkate alınmıştır. Keşfedici faktör analizinden 4 faktör elde edilmiştir. Elde edilen faktörlerden ilk faktör olan “*Bütçe Sürecinin Açık Olması*” 5 ifadeden (S1, S2, S3, S4, S5,) oluşmakta ve bu faktör için toplam varyansı % 61,151, KMO örneklem yeterlilik ölçütü 0,839 Barlett Küresellik testi: 181,317, (p<0,000) dir. 2. faktör olan, “*Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması*”, 6 ifadeden (S6, S7, S8, S9, S10, S11) oluşmakta ve bu faktör için de toplam varyans % 65,631, KMO örneklem yeterlilik ölçütü 0,731 ve Barlett Küresellik testi: 192,491, (p<0,000) dir. 3. faktör olan “*Uygulama Ve Raporlama Sürecinin Açık Olması*” 4 ifadeden (S12, S13, S14, S15) oluşmakta ve bu faktör için toplam varyans % 61,082, KMO örneklem yeterlilik ölçütü: 0,737 ve Barlett Küresellik testi: 116,961, (p<0,000) dir. 4. Faktör olan *KMYKK (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerde uygulanabilirliği* 4 ifadeden oluşmakta ve bu faktör için toplam varyans % 47,373, KMO örneklem yeterlilik ölçütü: 0,657 ve Barlett Küresellik testi: 28,131, (p<0,000) dir. Ölçeğin güvenilirlik testi için Cronbach-Alfa güvenilirlik kat sayısı değeri kullanılmış ve ölçeğin genel alfa katsayısı 0,919 olarak bulunmuştur. Faktörlerin her birinin genel alfa seviyeleri ölçülmüş ve sonuçlar tablo 3.3’de verilmiştir.

### 3.6. Bulgular

#### 3.6.1 Araştırmaya Katılan Kişilerin Demografik Özellikleri

Araştırmaya katılan kişilerin demografik özelliklerine ilişkin frekans, yüzde dağılımları ve kümülatif yüzdeleri sırasıyla belirtilmiştir.

**Tablo 3.4. Araştırmaya Katılan Kişilerin Yaş Dağılımları**

Yaş	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif (%)
25-30	19	19,2	19,2
31-39	18	18,2	37,4
40-49	41	41,4	78,8
50-59	20	20,2	99,9
60 ve üstü	1	1,0	100
Toplam	99	100,0	

Tablo 3.4 de araştırmaya katılan kişilerin yaş dağılımlarına bakıldığında %41,4 ‘ü 40-49 yaş aralığında yoğunlaşmakla birlikte, ankete katılanların %20,2’ lik kısmı 50-59 yaş aralığında, % 19,2’lik kısmı 25-30 yaş aralığında, %18,2’lik kısmı ise 31-39 yaş aralığında ve sadece 1 kişinin ise 60 yaş üştü olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.5. Araştırmaya Katılan Kişilerin Cinsiyet Dağılımları**

Cinsiyet	Frekans	Yüzde %	Kümülatif (%)
<b>Bay</b>	72	72,7	72,7
<b>Bayan</b>	27	27,3	100
<b>Toplam</b>	99	100,0	

Tablo 3.5 de araştırmaya katılan kişilerin cinsiyet dağılımlarına bakıldığında % 72,7’si erkek ve % 27,3’ü ise kadın olduğu görülmektedir. Böylece katılımcıların çoğu erkek olduğu tespit edilmiştir.

**Tablo 3.6. Araştırmaya Katılan Kişilerin Eğitim Dağılımları**

Eğitim	Frekans	Yüzde (%)	Kümülatif (%)
<b>İlköğretim</b>	5	5,1	5,1
<b>Lise</b>	24	24,2	29,3
<b>Üniversite</b>	44	44,4	73,7
<b>Yüksekokul</b>	26	26,3	100,0
<b>Toplam</b>	<b>99</b>	<b>100,0</b>	

Tablo 3.6 da araştırmaya katılan kişilerin eğitim dağılımlarına bakıldığında % 24,2’si lise, %5,1’i ilk öğretim, % 44,4’si ise üniversite ve %26,3 yüksek okul mezunudur. Buna göre genelde bütçe komisyon üyeleri ve bütçe düzenleyenlerin eğitim seviyesinin üniversite düzeyinde olduğu görülmektedir.

**Tablo 3.7. Araştırmaya Katılan Kişilerin Kurumdaki Görev Dağılımları**

Görev	Frekans	Yüzde%	Kümülatif (%)
<b>bütçe yetkilisi çalışanlar</b>	63	63,6	63,6
<b>bütçe komisyon üyesi</b>	36	36,4	100,0
<b>Toplam</b>	99	100,0	

Tablo 3.7 de araştırmaya katılan kişilerin kurumdaki görev dağılımlarına bakıldığında %63,6 si bütçe yetkilisi çalışanları ve %36,4 d bütçe komisyon yesi olduğu görülmektedir. Hlbuki bütçe komisyon üyelerinin sayısı, bütçe yetkilisi çalışanlara nazaran daha fazladır. Ancak bütçe komisyon üyelerinin belediye dışında olması ve sadece toplantılara katılmalarından dolayı kendilerine ulaşma noktasında sıkıntı yaşanmış ve bu sebeple ankete katılan bütçe komisyon üyelerinin sayısında azalış meydana gelmiştir.

### 3.6.2. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Belediyelerde Bütçe Saydamlığına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirmeler

Araştırmaya katılan kişilerin bütçe saydamlığına ilişkin sorulara verdiklerin cevapların ortalama ve standart sapmaları her bir faktör için (F1: Bütçe Sürecinin Açık Olması, F2: Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması, F3: Bütçenin Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması, F4: 5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğini ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

#### 3.6.2.1. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Bütçe Sürecinin Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirmeler

Bütçe sürecinin açık olmasına yönelik anket formunda yer alan ve birinci faktörü oluşturan (S1, S2, S3, S4 ve S5) sorulara ilişkin ortalama ve standart sapma değerleri Tablo 3.8.'de belirtilmiştir.

**Tablo 3.8. Araştırmaya Katılan Kişilerin lekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri Tablosu**

1.Faktör	Sayı	Min	Max	Ortalama		Std. Sapma
				İstatistik	Std.Hata	
<b>S1</b>	99	1,00	5,00	4,10	,091	0,90
<b>S2</b>	99	2,00	5,00	3,96	,093	0,93
<b>S3</b>	99	1,00	5,00	4,21	,099	0,99
<b>S4</b>	99	2,00	5,00	4,07	,092	0,91
<b>S5</b>	99	1,00	5,00	3,89	,105	1,04

Tablo 3.8.'de grldğu gibi bütçe sürecinin açık olmasına ilişkin soruların katılım ortalaması yüksek olup faktör içerisinde katılımcılar tarafından en çok algılanan

ve katılım oranı yüksek olan S3'tür. Yani "belediyelerin mali yıl boyunca bütçe uygulamasının dönemsel bilgileri, meclise giriş zamanında sunulmaktadır" sorusuna katılımcıların çoğu kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu sonuç, belediyeler tarafından bütçenin uygulama aşamasında kullanılan ödenekler ve toplanan gelirlere ilişkin periyodik verilerin, meclise tam zamanında sunulması ve buna ilişkin herhangi bir problem yaşamaması durumuyla ilişkilendirilebilir. Yukarıdaki tablo genel olarak değerlendirildiğinde; belediye bütçe sürecinin genellikle tam zamanında oluşturulduğu ve meclise sunulduğu ifade edilebilir.

### 3.6.2.2. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirmeler

Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olmasına yönelik anket formunda yer alan ve ikinci faktörü oluşturan (S6, S7, S8, S9, S10 ve S11) sorulara ilişkin ortalama ve standart sapma değerleri Tablo 3.9.'da belirtilmiştir.

**Tablo. 3.9. Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri Tablosu**

2.Faktör	Sayı	Min	Max	Ortalama		Std. Sapma
				İstatistik	Std. Hata	
<b>S6</b>	99	1,00	5,00	4,19	,095	0,95
<b>S7</b>	99	1,00	5,00	4,21	,093	0,89
<b>S8</b>	99	2,00	5,00	3,73	,089	0,89
<b>S9</b>	99	1,00	5,00	2,82	,114	1,14
<b>S10</b>	99	1,00	5,00	3,48	,093	0,92
<b>S11</b>	99	1,00	5,00	3,47	,108	1,08

Tablo 3.9.'da görüldüğü gibi bütçe sürecinin açık olmasına ilişkin soruların katılım ortalaması yüksek olup faktör içerisinde katılımcılar tarafından en çok algılanan ve katılım oranı yüksek olan S6 ve S7 dir. Yani "Belediyemizin mali hesapları, gerçeği yansıtacak şekilde oluşturulmaktadır (amortismanlar, tutarlılık kuralı, envanter, hesaplanmamış faturalar vs)" ve "Belediyemizin mali hesapları, ödemesi gereken borç ve yükümlülüklerini tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir" sorularına katılımcıların çoğu kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu sonuçlara göre, belediyelerin mali varlıklarına ve borçlarına ilişkin bilgilerin mali hesaplarında doğru ve

güvenilir bir şekilde yer aldığı ve bütçe komisyon üyelerine de bu durumun yansıtıldığı görülmektedir. Ancak “Belediyemizde bütçe oluşturulurken vatandaşların katılımına önem verilmektedir” (S9), sorusuna katılımcıların büyük çoğunluğu katılmıyorum şeklinde cevap vermiştir. Bu durum belediyelerde bütçe oluşturulurken vatandaşların katılımının olmadığı ve görüşlerinin alınmadığı ile ilişkilendirilebilmektedir.

### 3.6.2.3. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin Bütçenin Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olmasına Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirmeler

Bütçenin uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olmasına yönelik anket formunda yer alan ve üçüncü faktörü oluşturan (S12, S13, S14 ve S15) sorulara ilişkin ortalama ve standart sapma değerleri Tablo 3.10.’da belirtilmiştir.

**Tablo 3.10. Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri**

3.Faktör	Sayı	Min	Max	Ortalama		Std. Sapma
				İstatistik	Std. Hata	
S12	99	1,00	5,00	4,21	0,087	0,87
S13	99	1,00	5,00	3,68	,097	0,96
S14	99	1,00	5,00	4,09	,098	0,98
S15	99	2,00	5,00	4,37	,075	0,75

Tablo 3.10.’da görüldüğü gibi belediyelerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığına ilişkin soruların katılım ortalaması yüksek olup faktör içerisinde katılımcılar tarafından en çok algılanan ve katılım oranı yüksek olan S15’dir. Yani “Belediyemizin tarafından Sayıştay’a sunulan raporlar, belediyemiz faaliyet sonuçlarının ve performansının değerlendirilebilmesi açısından önemli bilgiler içermektedir” sorusuna katılımcıların çoğu kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu sonuca göre belediyelerin tüm faaliyet raporları ve performansları detaylı bir şekilde Sayıştay’ın denetiminden geçmektedir. Bu faktöre ilişkin tüm sorulara katılım yüksek olduğundan belediyelerin bütçe harcamalarının uygulama ve izleme esaslarının kamuoyuna açıklığı görülmektedir. Ancak “Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlardan (bağış ve hibe) belediyemiz de eşit koşullarda yararlanmaktadır” (S13), sorusuna katılımcıların büyük çoğunluğu kısmen katılıyorum şeklinde cevap vermiştir (3,68) Bu durum, merkezi yönetim tarafından dağıtılan mali yardımların (bağış ve

hibelerde) yerel yönetimlerin hakları göz ardı edilmeden adil bir şekilde dağıtımının yapılmadığı söylenebilmektedir.

#### 3.6.2.4. Araştırmaya Katılan Yetkili Kişilerin 5018 Sayılı KMYKK'nun Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine Yönelik Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Değerlendirmeler

5018 sayılı MKYK'nın yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğine yönelik anket formunda yer alan ve dördüncü faktörü oluşturan (S16, S17, S18 ve S19) sorulara ilişkin ortalama ve standart sapma değerleri Tablo 3.11.'de belirtilmiştir.

**Tablo 3.11. Araştırmaya Katılan Kişilerin Ölçekte Yer Alan Sorulara Verdikleri Yanıtlara İlişkin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri**

4.Faktör	Sayı	Min	Max	Ortalama		Std. Sapma
				İstatistik	Std. Hata	
S16	99	1,00	5,00	3,34	0,10	1,08
S17	99	1,00	5,00	3,77	0,10	1,07
S18	99	2,00	5,00	3,83	0,09	0,90
S19	99	1,00	5,00	3,65	0,09	0,97

Tablo 3.11.'de görüldüğü gibi 5018 sayılı KMYKK'nun yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliğine yönelik sorularına katılım oranlarının birbirine yakın olduğu ancak diğer faktörler dikkate alındığında katılım ortalamasının daha düşük olduğu görülmektedir. Söz konusu faktör içerisinde katılımcılar tarafından kısmen katılıyorum şeklinde cevap verilen “*Belediyemizin performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır*” (S18) dir. Bu sonuca göre; kanunlarda belirtilmesine rağmen performans programlarında gerekçeler tam detaylı bir şekilde açıklanmamakta ve bu durum da denetimin yeterli olmamasının bir göstergesi olarak söylenebilmektedir. Ayrıca kanunlarda belirtilmesine rağmen plan bütçe komisyonunda incelenen konulara ilişkin uzman ve akademisyenlerin görüşlerinden faydalanmadıklarının bir göstergesini ifaden soruya (S16) verilen cevapların büyük oranda düşük olması da bu durumu destekler niteliktedir.

### 3.6.4. Araştırmanın Analiz Yöntemi

Hipotezlerin test edilmesinde Korelasyon Analizi ve Anova Testi kullanılmıştır. Söz konusu analizler alt başlıklar halinde aşağıda belirtilmiştir.

#### 3.6.4.1. Korelasyon Analizi

Korelasyon analizi iki farklı değişken arasında bir ilişki olup olmadığını, varsa da bu ilişkinin yönü ve şiddetini belirlemeye yönelik kullanılan bir istatistiksel yöntemdir. Korelasyon katsayısı (r) ile gösterilir. Eğer,  $r < 0.2$  ise çok zayıf korelasyon, 0.2-0.4 arasında zayıf korelasyon, 0.4-0.6 arasında ise orta şiddetli korelasyon, 0.6-0.8 arasında yüksek korelasyon,  $0.8 >$  ise çok yüksek korelasyon olduğu yorumu yapılmaktadır ([http://www.p005.net/analiz/korelasyon-analizi#konum\\_govde](http://www.p005.net/analiz/korelasyon-analizi#konum_govde)).

Araştırma değişkenleri oluşturan; Bütçe sürecinin açık olması, mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması, uygulama ve raporlama sürecinin açık olması, KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği değişkenleri aralarındaki ilişkiyi belirlemek için korelasyon analiz yöntemi kullanılmış ve sonuçlar tablo. 3.12. de verilmiştir.

**Tablo 3.12. Faktörler Arasındaki Korelasyon Analizi**

		F1	F2	F3	F4
F1*	R	1	0,784**	0,505**	0,579**
	P		0,000	0,000	0,000
	N	99	99	99	99
F2**	R	,784**	1	0,609**	0,661**
	P	,000		0,000	0,000
	N	99	99	99	99
F3***	R	0,505**	0,609**	1	0,639**
	P	0,000	0,000		0,000
	N	99	99	99	99
F4****	R	0,579**	0,661**	0,639**	1
	P	0,000	0,000	0,000	
	N	99	99	99	99

\*\*Korelasyon, 0.01 seviyesinde anlamlıdır.

\* F1: Bütçe sürecinin açık olması

\*\* F2: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması

\*\*\* F3: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması

\*\*\*\* F4: KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği

Tablo 3.12’de bakıldığında, bütün değişkenler arasında bir ilişkinin mevcut olduğu görülmektedir. En yüksek ilişkinin olduğu faktörler F1 ile F2 ( $r=0.784$  ve  $p=0,000$ ) iken en düşük ilişkiye sahip olan faktörler ise F1 ile F3 tür ( $r=0.505$  ve  $p=0,000$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotezler aşağıdaki gibidir:

H1: Bütçe sürecinin açık olması ile mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H2: Bütçe sürecinin açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H3: Bütçe sürecinin açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H4: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H5: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

H6: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması ile KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği arasında anlamlı bir ilişki vardır.

#### **3.6.4.2. Anova T-testi**

İkiden fazla gruba ait ortalamaların arasındaki farkın anlamlı olup olmadığına ilişkin hipotezleri test etmek için Anova T-testi kullanılır.

(<http://spssanalizi.com/uygulama/f-testi-varyans-analizi-anova>)

Araştırmanın bağımsız değişkenleri (eğitim ve kurumdaki görev), bağımlı değişkenler (Bütçe sürecinin açık olması, mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması, uygulama ve raporlama sürecinin açık olması, KMYKK’nın Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği) üzerindeki etkilerini belirlemek için Anova T-testi kullanılmıştır. Bu ilişki tablo 3.13’ de belirlenmiştir.

**Tablo 3.13. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık Olmasına İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Varyans Kaynağı	KT	Sd	KO	f	p
Groplar Arası	3,115	3	1,038	1,896	,136
Groplar İçi	52,033	95	,548		
Total	55,147	98			

**Tablo 3.14. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık Olmasına İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Eğitim	Eğitim	Ortalamalar farkı	Std. Hata	P
İlköğretim	Lise	-0,59667	0,363	0,361
	Üniversite	-0,43000	0,349	0,609
	Yüksekokul	-0,74154	0,361	0,177
Lise	İlköğretim	0,59667	0,363	0,361
	Üniversite	0,16667	0,187	0,811
	Yüksekokul	-0,14487	0,209	0,900
Üniversite	İlköğretim	0,43000	0,349	0,609
	Lise	-0,16667	0,187	0,811
	Yüksekokul	-0,31154	0,183	0,328
Yüksekokul	İlköğretim	0,74154	0,361	0,177
	Lise	0,14487	0,209	0,900
	Üniversite	0,31154	0,183	0,328

Tablo 3.13’de görüldüğü gibi eğitim değişkenine göre bütçe sürecinin açık olmasına ilişkin anova testi karşılaştırılmasını gösteren dağılım incelendiğinde; iki değişken arasında anlamlı bir farklılık bulunamamıştır. Bu durumu tablo 3.14 ’de Tukey testi ile doğrulamaktadır ( $F= 1,896$ ,  $p= 0,136 > 0.05$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H7: Bütçe sürecinin açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

**Tablo 3.15. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Varyans Kaynağı	KT	SD	KO	F	P
Gruplar Arası	1,81	3	0,606	1,374	0,256
Gruplar İçi	41,91	95	0,441		
Total	43,73	98			

**Tablo 3.16. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olması İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Eğitim	Eğitim	Ortalamalar Farkı	Std. Hata	P
İlköğretim	Lise	-,044	0,326	0,999
	Üniversite	0,229	0,313	0,884
	Yüksekokul	-0,048	0,324	0,999
Lise	İlköğretim	0,044	0,326	0,999
	Üniversite	0,273	0,168	0,369
	Yüksekokul	-0,004	0,188	1,000
Üniversite	İlköğretim	-0,229	0,313	0,884
	Lise	-0,273	0,168	0,369
	Yüksekokul	-0,278	0,164	0,333
Yüksekokul	İlköğretim	0,048	0,324	0,999
	Lise	0,004	0,188	1,000
	Üniversite	0,278	0,164	0,333

Tablo 3.15’de görüldüğü gibi eğitim değişkenine göre mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ilişkin Anova testi karşılaştırılmasını gösteren dağılım incelendiğinde; iki değişken arasında anlamlı bir farklılık bulunmamıştır. Bu durumu tablo 3.16’da Tukey testi ile doğrulamaktadır ( $F= 1,37, p= 0.25 > 0.05$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H8: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

**Tablo 3.17. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olması İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Varyans Kaynağı	KT	SD	KO	F	P
<b>Gruplar Arası</b>	5,186	3	1,72	3,87	0,01
<b>Gruplar İçi</b>	42,371	95	0,44		
<b>Toplam</b>	47,557	98			

Tablo 3.17’de görüldüğü gibi eğitim değişkenine uygulama ve raporlama sürecinin açık olmasına ilişkin anova testi karşılaştırılmasını gösteren dağılım incelendiğinde; iki değişken arasında anlamlı bir farklılık bulunmuştur (F= 3.87,  $p < 0.05 = 0,01$ ).

**Tablo 3.18. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olması İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Eğitim	Eğitim	Ortalamalar farkı	Std. Hata	P
<b>İlköğretim</b>	Lise	-0,302	0,328	0,794
	Üniversite	0,153	0,315	0,962
	Yüksekokul	-0,326	0,326	0,748
<b>Lise</b>	İlköğretim	0,302	0,328	0,794
	Üniversite	0,455*	0,169	0,042
	Yüksekokul	-0,024	0,189	0,999
<b>Üniversite</b>	İlköğretim	-0,153	0,315	0,962
	Lise	-0,455*	0,169	0,042
	Yüksekokul	-0,480*	0,165	0,023
<b>Yüksekokul</b>	İlköğretim	0,326	0,326	0,748
	Lise	0,024	0,189	0,999
	Üniversite	0,480*	0,165	0,023

Tablo 3.18’de görüldüğü gibi eğitim değişkenine göre uygulama ve raporlama sürecinin açık olmasına ilişkin tukey testi karşılaştırılmasını gösteren dağılım incelendiğinde; lise-üniversite, üniversite- yüksekokul arasında anlamlı farklılıklar bulunmuştur ( $P = 0,04 < 0.05$ )

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

H9: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.

**Tablo 3.19. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre KMYKK'nun (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin Anova Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Varyans Kaynağı	KT	SD	KO	F	P
Gruplar Arası	1,654	3	0,551	0,849	,470
Gruplar İçi	61,684	95	0,649		
Toplam	63,338	98			

**Tablo 3.20. Katılımcıların Eğitim Değişkenine Göre KMYKK'nun (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin Tukey Testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Eğitim	Eğitim	Ortalama Farkı	Std Hata	P
İlköğretim	Lise	0,127	0,396	0,989
	Üniversite	0,131	0,380	0,986
	Yüksekokul	-0,165	0,393	0,975
Lise	İlköğretim	-0,127	0,396	0,989
	Üniversite	0,004	0,204	1,000
	Yüksekokul	-0,292	0,228	0,576
Üniversite	İlköğretim	-0,131	0,380	0,986
	Lise	-0,004	0,204	1,000
	Yüksekokul	-0,297	0,199	0,447
yüksekokul	İlköğretim	0,165	0,393	0,975
	Lise	0,292	0,228	0,576
	Üniversite	0,297	0,199	0,447
	Lise	0,292	0,219	
	Üniversite	0,297	0,179	

Tablo. 3.19'da görüldüğü gibi eğitim değişkenine göre KMYKK'nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği ilişkin Anova testi karşılaştırılmasını gösteren dağılım incelendiğinde; iki değişken arasında

anlamli bir farklılık bulunamamıştır. Bu durumu tablo 3.20’de Tukey testi ile doğrulamaktadır ( $F= 0.849$   $p= 0.47>0.05$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H10: KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

**Tablo 3.21. Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Bütçe Sürecinin Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Faktör1	F	P.	T	SD	P	Fark Ortalama	Std. Sapma
Eşit Varyans	0,636	0,427	1,17	97	0,24	0,184	0,156
Eşit Olmayan Varyans			1,16	69,8	0,25	0,184	0,158

Tablo 3.21’de görüldüğü gibi bütçe sürecinin açık olması katılımcıların kurumdaki görevlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir ( $F= 0.636$ ,  $p= 0.42>0.05$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H11: Bütçe sürecinin açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

**Tablo 3.22. Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Mali Hesapların Kapsamı ve Bilginin Kamuoyuna Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Faktör2	F	Sig.	T	SD	P	Fark Ortalama	Std. Hata
Eşit Varyans	0,06	0,79	-0,08	97	0,93	-,01	0,14
Eşit olmayan Varyans			-0,08	72,9	0,93	-,01	0,14

Tablo 3.22’de görüldüğü gibi raporlama sürecinin açık olması, katılımcıların kurumdaki görevlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir ( $F= 0.06$ ,  $p= 0.79>0.05$ ).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H12: Mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

**Tablo 3.23. Katılımcıların Görev Değişkenine Göre Uygulama ve Raporlama Sürecinin Açık Olmasına İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren Dağılım**

Faktör3	F	Sig	T	SD	P	Fark Ortalama	Std. Hata
Eşit Varyans	0,71	0,40	0,38	97	0,70	0,055	0,146
Eşit Olmayan Varyans			0,36	66,4	0,71	0,055	0,150

Tablo 3.23’de görüldüğü gibi mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması katılımcıların kurumdaki görevlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir (F= 0.06, p= 0.79 > 0.05).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H13: Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir*

**Tablo 3.24. Katılımcıların Görev Değişkenine Göre KMYKK’nun (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) Yerel Yönetim Birimlerinde Uygulanabilirliğine İlişkin T-testi Karşılaştırılmasını Gösteren**

Faktör4	F	Sig.	T	SD	P	Fark Ortalama	Std. Sapma
Eşit Varyans	0,07	0,78	1,71	97	0,08	0,285	0,166
Eşit olmayan Varyans			1,67	67,8	0,09	0,285	0,170

Tablo 3.24.’de görüldüğü gibi, KMYKK’nın (Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu) yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği katılımcıların kurumdaki görevlerine anlamlı bir farklılık göstermemektedir (F= 0.77, p= 0.782 > 0.05).

Yukarıdaki tablodan hareketle oluşturulan hipotez aşağıdaki gibidir:

*H14: KMYKK’nun yerel yönetimlerde uygulanabilirliği kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermektedir.*

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Temsili demokratik sistemlerde vatandaşlar, ödedikleri vergilere karşılık ilgili kurum ve kuruluşlardan daha etkili ve verimli hizmet almak istemektedir. Ancak bazı durumlarda söz konusu kurum ve kuruluşlar halk tarafından sağlanan bu kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaktadır. Bu olumsuzluğu önlemek ve kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak adına devlet vatandaşlara hesap vermek durumunda kalmaktadır. Bu durum beraberinde etkin olmayan mali sistem ile artan kamu harcamalarını getirmekte ve kamu yönetiminde saydamlık, hesap verme sorumluluğu, açıklık, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Mali düzenlemede en etkili olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında önemli bir yere sahiptir. Buna göre, bu kanun ile birlikte kamu kaynaklarının kullanımında disiplin, etkinlik, verimlilik, hesap verilebilirlik ve saydamlığın artması, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi ve bütçe hakkının çok iyi bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Mali saydamlığın tanımı ve içeriği 5018 sayılı KMYKK'nun 7. maddesinde ayrıntılı olarak yer almıştır. Bu kanuna göre mali saydamlık; *“her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi”* olarak ifade edilmektedir.

Yukarıda ifade edilen bütçe saydamlığının önemine ilişkin konuyla ilgili literatür incelendiğinde mali saydamlık ile pek çok kriterin ilişkisinin kurulduğu çalışmaya rastlamak mümkündür. Söz konusu kriterlere bakıldığında; *yöneticilere olan güven ve devletin büyüklüğü*, (Alt vd., 2002; Piotrowski ve Van Ryzin 2007), *siyasi rekabet* (Alt vd. , 2005; Benito ve Bastida, 2009), *iktisadi büyüme* (Bastida ve Benito: 2007), *nüfus* (Alegre vd., 2011; Sol, 2013; Guillamon vd., Benito vd., 2013) ve *eğitim* (Benito vd., 2013; Alegre vd., 2011) mali saydamlık üzerinde pozitif etkiye neden olurken; *kamu borcu, kamu harcamaları ve kamu açıkları* (Alesina vd.,1996; Alt ve Lassen 2003; Alt vd., 2005; Alt ve lassen, 2006; Jarmuzek 2006; Benito ve Bastida, 2009; Arbatli ve Escolono, 2012; Jorge vd., 2011), *siyasi katılım* (Jorge vd., 2011), *siyasi kutuplaşma* (Alt vd. , 2005), *kişi başı gelir* (Alt vd., 2005; Bellver ve Kaufmann, 2005; Piotrowski ve Van Ryzin, 2007; Bastida ve Benito 2007; Bilginoğlu ve Maraş, 2011; Alegre vd.,

2011), *yolsuzluk* (Bellver ve Kaufmann, 2005; Bellver ve Kaufmann,2005; Hameed, 2005; Islam, 2006; Bastida ve Benito, 2007; Andreula vd., 2009) ve *işsizlik oranının* (Alegre vd., 2011; Sol, 2013) ise mali saydamlık üzerinde negatif etkiye neden olduğu söylenmektedir.

Yukarıdaki kriterler incelendiğinde kamu kurum ve kuruluşları için bütçe saydamlığının oldukça önemli olduğu ifade edilebilir.

Bu doğrultuda çalışmanın amacı belediyelerde bütçe saydamlığının mevcut yapısını belirlemektir. Araştırmanın örneklemini TR90 Bölgesi (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin ve Gümüşhane) belediyeleri, evrenini ise bütçe komisyon üyeleri ve bütçe yetkilileri oluşturmaktadır. Araştırma analizinin yapılabilmesi için, hazırlanan anket formu, 03.01.2016 ve 03.06.2016 tarihler arasında ilgili kişilere e-posta ve telefon aracılığı ile uygulanmıştır. Yapılan anketlerden bazılarının hatalı ve eksik olduğu belirlenerek analizden çıkarılmış ve sonuç olarak 99 anket dikkate alınmıştır.

Anketin ilk kısmını oluşturan sorular, katılımcıların kişisel durumuna bağlı bilgileri belirlemeye yöneliktir. Demografik özelliklerini ifade eden sorular; cinsiyet, yaş, eğitim seviyesi ve kurumdaki görevini içermektedir. Araştırmanın ikinci kısmını oluşturan sorular ise araştırmanın faktörlerini belirlemeye yöneliktir. Ankete katılanlardan kendi durumlarına uygun cevap vermeleri istenmiş ve 1: kesinlikle katılmıyorum, 2: katılmıyorum, 3: kısmen katılıyorum, 4: katılıyorum ve 5: kesinlikle katılıyorum olmak üzere Beşli Likert Ölçeği kullanılmıştır.

Ölçeğin güvenilirlik testi için Cronbach-Alfa güvenilirlik kat sayısı değeri kullanılmış ve ölçeğin genel alfa katsayısı 0,919 olarak bulunmuştur. Açıklayıcı (Keşfedici) Faktör Analizi ile de ölçeklerin geçerliliği test edilmiştir. Güvenilirlik ve geçerlilik testinden sonra araştırma hipotezleri Korelasyon Analizi ve Anova T-testi kullanılarak test edilmiştir. Araştırmada öngörülen 14 tane hipotez yer almaktadır.

Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığına ilişkin oluşturulan her bir faktörün birbirini etkileme duruma yönelik oluşturulan hipotezler değerlendirildiğinde;

H1 hipotezi, 0.78 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre, bütçe sürecinin açık olması ile mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması arasında yüksek ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Buna göre bütçe süreci; hazırlık, görüşme ve uygulama aşamalarında oluşmaktadır. Bütçe onaylandıktan sonra uygulamaya konmakta ve tahmini harcamaları

belgelenerek muhasebeleştirilmektedir. Bu durumdan dolayı bütçe sürecin açık olması ile mali hesapların kapsamı ve bilginin açıklığı arasında doğrudan ilişki bulunmaktadır.

H2 hipotezi, 0.50 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre, bütçe sürecinin açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında orta şiddetli ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Mali hesapların herkes tarafından anlaşılır hale gelmesi için raporlanması gerekmekte ve bu raporların halka sunulması bütçe sürecinin açık olmasının bir göstergesi olabilmektedir.

H3 hipotezi, 0.57 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre, bütçe sürecinin açık olması ile KMYKK'nun yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği arasında orta şiddetli ve pozitif yönlü bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. KMYKK'nun temel hedeflerinden biri, saydamlık ve hesap verilebilirliğin artmasıdır. Bu durum yukarıda kabul edilen hipotezi destekler niteliktedir.

H4 hipotezi, 0.60 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre, mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile uygulama ve raporlama sürecinin açık olması arasında yüksek ve pozitif yönlü anlamlı bir ilişki vardır. Yukarıda da bahsedildiği gibi mali hesapların herkes tarafından anlaşılır hale gelebilmesi için raporlanması gerekmektedir.

H5 hipotezi, 0.66 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre, mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması ile KMYKK'nın yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği arasında yüksek ve pozitif yönlü bir ilişki vardır.

H6 hipotezi, 0.63 korelasyon katsayısı ve  $p = 0,000$  değeri ile kabul edilmiştir. Buna göre uygulama ve raporlama sürecinin açık olması ile KMYKK yerel yönetim birimlerde uygulanabilirliği (F4) arasında yüksek ve pozitif yönlü bir ilişki vardır.

Yerel yönetimlerde bütçe saydamlığına yönelik oluşturulan her bir faktörün, katılımcıların demografik özelliklerinden eğitim ve kurumdaki görev durumuna göre değişiminin değerlendirilmesini içeren hipotezler değerlendirildiğinde;

H7 hipotezi,  $P=0.136 > 0.05$  reddedilmiştir. Yani bütçe sürecinin açık olması katılımcıların eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H8 hipotezi,  $P= 0.256 > 0.05$  reddedilmiştir. Yani mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması katılımcıların eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H9 hipotezi,  $P=0.01 < 0.05$  kabul edilmiştir. Buna göre uygulama ve raporlama sürecinin açık olması katılımcıların eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermektedir. Çalışmanın bu sonucu Tolbert vd. (2008), Evans ve Yen (2005)'in yapmış oldukları çalışma sonuçlarıyla benzerlik göstermektedir. Çalışmanın bu sonucuna göre yüksek eğitilmiş kişiler kamu kuruluşlarının daha şeffaf olmasını beklemektedir.

H10 hipotezi,  $P= 0.47 > 0.05$  reddedilmiştir. Buna göre KMYKK'nın yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği, katılımcıların eğitim durumuna göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H11 hipotezi,  $P= 0.24 > 0.05$  reddedilmiştir. Buna göre bütçe sürecinin açık olması katılımcıların kurumdaki görevlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H12 hipotezi,  $P= 0.93 > 0.05$  reddedilmiştir. Buna göre, mali hesapların kapsamı ve bilginin kamuoyuna açık olması, katılımcıların kurumdaki görevine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H13 hipotezi,  $P= 0.70 > 0.05$  reddedilmiştir. Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması kurumdaki göreve göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

H14 hipotezi,  $P= 0.08 > 0.05$  reddedilmiştir KMYKK'nın yerel yönetim birimlerinde uygulanabilirliği, katılımcıların kurumdaki görevlerine göre anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Yukarıdaki hipotezler genel olarak değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşmak mümkündür;

✓ Belediyelerde harcama planları düzenlenirken etkinlik analizlerinin (fayda maliyet) yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir. Yani yatırım projelerinin etkinlik yönünden titizlikle değerlendirilmediği ve topluma en az maliyetli olan ve en yüksek yarar sağlayan projelerin doğru tespit edilmediği söylenebilmektedir.

✓ Belediyelerde bütçelerin oluşturulması sürecinde vatandaşların katılımına önem verilmediği, bütçe saydamlık ve açıklığının yeterli derecede olmadığı söylenebilmektedir. Belediyelerin web sayfalarına bakıldığında komisyon kararları ve bütçe ile bilgilerin güncel olmadığı görülmekte ve bu durum saydamlık kavramını zedelemektedir.

✓ Belediyelerin ihale sürecinde ise tüm prosedürlerin dikkate alınarak tarafsız bir şekilde gerçekleştirildiği belirtilebilir. Belediyelerde ihale sürecinin öneminden hareketle söz konusu sürecin doğru ve dürüst bir şekilde denetlenmemesi ileride yolsuzluk ve kanunları görmezden gelme gibi ciddi sıkıntıları beraberinde getirmektedir.

✓ Merkezi yönetim tarafından, belediyelere sağlanan mali yardımlar, yerel harcamalar dikkate alınmadan genel olarak nüfus sayısına göre yapılmaktadır. Bu dağıtımın hesaplamaları ile ilgili bilgiler merkezi yönetim tarafından açıklanmamaktadır. Bu durum merkezi yönetim tarafından saydamlığın engellenmesine yol açar ve belediyelerin de saydamlığını etkilemektedir.

✓ Belediyelerin komisyon toplantılarında incelenen konularla ilgili uzmanların ve akademisyenlerin görüşlerinden faydalanılmadığı ve komisyon üyelerinin de yeteri bilgiye sahip olmadıkları söylenebilmektedir. Belediyelerin sağlıklı karar alabilmeleri için alanında uzman kişileri sürece dâhil etmeleri gerekmektedir.

✓ Kanunlarda belirtilmesine rağmen performans programlarında gerekçeler tam detaylı bir şekilde açıklanmamakta ve bu durum da denetimin yeterli olmadığı ve KMYKK'nun uygulanabilirliğinin zayıf olduğunun bir göstergesidir.

Yukarıda ifade edilen genel değerlendirmelerden hareketle TR90 Bölgesi belediyelerinde bütçe saydamlığının arttırabilmesi için;

- Bütçe ile ilgili bilgilerin, faaliyet ve mali raporların herkes tarafından anlaşılacak şekilde ve güncel olarak her dönem sonunda yayımlanması,
- Savurganlığı önlemek ve verimliliği artırmak için konu ile ilgili hem uzman kişilerden ve akademisyenlerden yararlanmak hem de etkinlik analizlerini yapmak,
- Belediyelerin oluşturduğu bütçelerin saydam olabilmesi için yerel halkın bütçe sürecine dâhil edilmesiyle birlikte katılımcı bütçe anlayışını oluşturmak gerekmektedir.

Bu çalışma belediyelerde bütçe saydamlığının genel durumunun değerlendirilmesini içermektedir. Bu çalışmada sadece TR90 Bölgesi belediyeleri araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. Gelecek çalışmalarda farklı bölge belediyeleri dikkate alınarak bölgeler arası kıyaslama yapılabilir. Ayrıca farklı kriterler (nüfus, yerel yönetimlerin yıllık bütçe değeri vs.) kullanılarak bütçe saydamlığı üzerindeki etkilerinin de incelenmesi gelecek çalışmalarda öneri niteliği teşkil etmektedir.

## KAYNAKÇA

- AB Komisyonu; (2006), “Welcome to the World of PIFC: Public International Financial Control”.  
[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf), Erişim Tarihi: 20.05.2016.
- AKBULUT Örsan; (2007), **Belediye Yönetimi: Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkan**, Editör Ayşegül Sabuktay, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını-No:334, ss:89-124.
- AKDOĞAN Abdurrahman; (2009), **Kamu Maliyesi**, 13. Baskı, Gazi yayınevi, Ankara.
- AKTAN Coşkun Can, ÇOBAN Hilmi (2007), “Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Çimento İşveren Dergisi**, 21(6), ss. 5-11.
- AKTAN Coskun Can, ÇOBAN Hilmi; “**Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri**”,  
<http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>,  
Erişim Tarihi:12.05.2016.
- AKTAN Coskun Can, VURAL İstiklal Y, KARAASLAN Y.Tugrul; “**Mali ve Parasal Saydamlığın Önemi**”.  
[http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu\\_maliyesi/saydamlik/onemi.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/kamu_maliyesi/saydamlik/onemi.htm), Erişim Tarihi: 06.05.2016.
- ALT James E. ve LESSEN David Dreyer ve SKİLLİNG David; (2001), “Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States”, **Epru, The Danish National Research Foundation**,  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/82058/1/wp-01-16.pdf>, Erişim Tarihi: 06.05.2016.
- ALT James E. ve LESSEN David Dreyer ve SKİLLİNG David; (2002); “Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval And The Scale of Government: Evidence from the States,” **State Politics&Policy Querterly**, 2(3), ss. 230-250.
- ALT, James E. ve LASSEN David Drayer, (2003); “Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries,” **Economic Policy Research Unit Working Papers**.

- ALT, James E. ve LASSEN David Drayer 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: 06.05.2016.
- ALT, James E. ve LASSEN David Drayer; (2006), “Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries”, **European Economic Review**, Vol. 50, (1403–1439).
- ALTUĞ Figen; (2004), **Kamu Bütçesi**, 2. Baskı, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- ANDREULA Nicolo, CHONG Alberto ve GUILLÉN Jorge (2009); “Institutional Quality and Fiscal Transparency,” **IDB Working Paper Series**, Sayı IDB-WP-125.
- Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 1998  
WASHINGTON, D.C,  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/>, Erişim Tarihi: 04.02.2016.
- ARBATLI, Elif ve ESCOLANO Julio (2012); “Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings,” **IMF Working Paper**, Sayı WP/12/156.
- ARDANIÇ Bülent ve ERGUN Turgay; (1980), “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 13 (2), ss. 3-18.
- ARSLAN Metin; (2016), “Kamu Maliyesi”, Harran Üniversitesi Birecik Meslek Yüksekokul Ders Notları,  
[http://www.ekodialog.com/kamu\\_maliyesi](http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi) <http://dersnotlariniz.com>, Erişim Tarihi: 05.08.2016.
- ATAÇ Engin, FEYZİOĞLU Bedii, FALAY Nihat ; (2002), **Devlet Bütçesi**, 4.Baskı, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 890, Eskişehir.
- ATİYAS İzak, SAYIN Şeref; (2000), **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları,  
[http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/10/Kamu\\_Maliyesinde\\_Saydamlik.+pdf](http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/10/Kamu_Maliyesinde_Saydamlik.+pdf), Erişim Tarihi: 05.03.2016.
- AVCI Mehmet Alpertunga; (2008), **Türkiye’de ve Dünya’da Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi**, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.

- AVCI Mehmet; (2015), Mali Saydamlık: Türkiye’de Büyükşehir Belediyeler Uygulaması, Bülent Ecevit Üniversitesi Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış. Doktora Tezi, Zonguldak.
- AYTAÇ Fethi; (1990), **Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler**, “Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl” Yayına Hazırlayan, Metropol A.Ş “IULA-EMME”, Maya Matbaacılık, Ankara, ss. 86-107.
- BAĞDIGEN Muhlis ve AVCI Mehmet; (2015), “Kent Konsey Üyelerinin Mali Saydamlık Algısı: Büyükşehir Belediyeleri Örneği”, **Maliye Dergisi**, S. 168, ss. 85-107,  
[http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/168/16806.pdf](http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/168/16806.pdf).  
Erişim Tarihi: 5.4.2016.
- BAĞLI Mehmet Selim; (2012) “ Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı”, **Yasama Dergisi**, S.20, ss.39-77,  
[http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2012/sayi20/39-77.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2012/sayi20/39-77.pdf)S. Erişim Tarihi: 03.05.2016.
- BAKKAL ve KASİMOĞLU, “Bütçe sürecinde Saydamlık ve Hesap Verebilirliğinin Önemi”,  
[www.academia.edu](http://www.academia.edu), Erişim Tarihi: 8.11.2016
- BAŞ Hasan; “**Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**”,  
<http://murattuncel.net/hasanbas.pdf>, Erişim Tarihi: 03.11.2016.
- BAŞARAN M.Şakir, ÇAĞIRAN Kendirli Hülya, TURAN Hakan; (2012). “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği Kapsamında Belediye Gelirlerine Eleştiriler Bir Bakış”, Değişen Dünyada Yerel Yönetimlerin modernizasyonu sempozyum, Bildiriler kitabı, 30-31 Mayıs, Bişkek .
- BAYAR Doğan; (2003), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, **Maliye Dergisi**, S. 144, ss.47-62.
- BEALES Jeremy ve THOMPSON Michael W;(2010), “Government Transparency in Virginia How Localities Compare”, **Thomas Jefferson Institute for Public Policy**,  
[http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt\\_Transparency\\_LocalGov](http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov)

.pdf, Erişim: 08.11.2016

BELLVER Ana ve KAUFMANN Daniel; (2005), “Transparenting 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: 7.04.2016.

BENİTO Bernardino, BASTIDA Francisco; (2007); “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison,” **Public Administration**, 85(3), ss. 667-716.

BENİTO Bernardino, BASTIDA Francisco (2009); “Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach”, **Public Administration Review**, 69(3), ss. 403-417.

BENİTO Bernardino, BASTIDA Francisco, RÍOS Ana-María; (2013), “Determinants of Central Government Budget Disclosure: An International Comparative Analysis”, **Journal of Comparative Policy Analysis**, 15(3), ss. 235–254, <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2013.798449>, Erişim Tarih: 04.02.2017

BİLGİN Mehmet Hüseyin; (2006) “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları” Perşembe Konferansları, Ankara, ss.27-67, <http://www.rekabet.gov.tr>, Erişim Tarihi: 07.05.2016.

BRONIC, Mihaela, KATARINA Ott ve IVICA Urban (2012); “Local Budget Transparency; The Case of 33 Croatian Cities”, *Financial Theory and Practice*, 36(4), ss. 355-371.

BULUTOĞLU Kenan; (1977), **Kamu Ekonomisine Giriş**, Sermet Matbaası, İstanbul.

BÜLBÜL Duran, L.EJDER Haydar ve ŞAHİN Özgür; (2005), **Devlet Bütçesi**, Gazi Kitapevi, Ankara.

CAMEROON Budget Inquirer (2013), “**Why Budget Transparency**”, <http://cameroon.openspending.org/en/why.html>, Erişim Tarih: 20.04.2016.

CANDAN Ekrem; (2007), **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, “Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını”, No:2007/374, Ankara.

CANSIZ, Harun; (2000) “Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2(1), ss.267-268.

CANSIZ Harun; (2002), *Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık*, Celal Bayar Üniversitesi, S.B.E, Doktora Tezi, Manisa.

- Code of Good Practices on Fiscal Transparency; (2007), Manual on Fiscal Transparency,  
<http://www.imf.org/external/n/p/2007/en/101907.pdf>, Erişim Tarihi:4.02.2017.
- COŞKUN Bayram; (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, S. 448, Haziran, ss.13-47.
- COŞKUN G; (1994), **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- CURA Serkan; (2006), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 255-268.
- ÇAĞIN Nami; (2008), “Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Rolü”, Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Değişen Rolü Uluslararası sempozyumu, 8-9 Ekim, Afyonkarahisar, ss.183-192.
- ÇATALOLUK Cuma; (2006), "Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği " **Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, S.16, ss. 229-242.
- ÇETİNKAYA Özhan, EROĞLU Erdal, TAS Kenan; (2011), “Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, S(22), ss.119-146.
- ÇINAR Tayfon; (2007), **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim**, TODAİE Yayın, Ankara
- ÇOKER Ziya; (1999), **Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri**, 1. Baskı İlksan Matbaası, Ankara.
- DAWSON. C.Thomas; (2003), “Transparency and the IMF-Toward Second Generation Reforms”, **Prepared text for remarks to Nordic and Baltic Monetary and Financial Committee Tallinn**, March 17,  
<http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp031703>,  
Erişim Tarihi: 14.05.2016.
- DEDEOĞLU Emine, EMİL Ferhat, ERDEM. M Can; (2000), “**Kamu Mali Mevzuatının Uygulaması ve Saydamlığı Üzerine gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor**”,  
[http://tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_maliye/kamu\\_maliyesinde\\_saydamlık.zip](http://tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/kamu_maliyesinde_saydamlık.zip),  
Erişim Tarihi: 12.05.2016.

- DEMİR Murat ve PINAR Abuzer; (2014) “Mali Yönetim Reformunun Belediyelerde Harcama Yönetimi ve Denetimi Üzerindeki Etkileri: Seçilmiş Belediyelerden Kesit Veri Analizi”, **29. Türkiye Maliye Sempozyumu-** Sakarya Üniversitesi, 16-20 Mayıs, Antalya, ss.183-204.
- DİCLE İlhan Atilla; (1970), “Planlama-programlama-Bütçe Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, S. 3, ss. 95-108.
- DİLEYİCİ Dilek ve ÖZKIVRAK Özlem; (2010) “Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 2(1), ss.33-55.
- DOĞANYİĞİT Saadettin; (1998), “Yerel Yönetimlerde Mali Denetimin Adresi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7(3), ss.102-111.
- 2012–2014 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, (2011),  
[http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/81,butce hazirlamarehberipdf.pdf?0&\\_tag1=F5E2C129A0D67C4A9C4BC300651F5B327815157](http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/81,butce hazirlamarehberipdf.pdf?0&_tag1=F5E2C129A0D67C4A9C4BC300651F5B327815157), Erişim Tarih: 07.04.2016
- DOĞRUYOL C; (2009), **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, 3.Baskı, Savaş Kitap ve Yayınevi.
- DURŞUN Davut ve AL Amza; (1998), “**Türkiye’ De Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorular Ve Yeniden Yapılanma Arayışı** ” İlke Yayıncılık, İstanbul.
- DÜLGER Cumhur ve Diğerleri; (2012), **Kamu Maliyesi**, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri Basımı, Eskişehir.
- EDİZDOĞAN Nihat; (2008), “**Kamu Bütçesi**” 7. Baskı, Etkin Yayınevi, Bursa.
- EDİZDOĞAN Nihat; (2008), “**Kamu Maliyesi**” 10. Baskı, Etkin Yayınevi, Bursa.
- EGELİ Haluk, AKDENİZ Ahmet, AKSARAYLI Mehmet, TÜĞEN Kâmil, ÖZEN Ahmet; (2007), “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, **DEÜ İİBF Dergisi**, 22(1) ,ss.27-47.
- EMİL Ferhat ve YILMAZ Hakan; (2004), “Mali Saydamlık İzleme Raporu”, TESEV Yayınları,  
[http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali\\_Saydamlık\\_Izleme\\_Raporu\\_II.pdf](http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali_Saydamlık_Izleme_Raporu_II.pdf), Şubat, Erişim Tarihi: 12.05.2016,
- EMİL Ferhat, Yılmaz Hakan; (2006), “Mali Saydamlık İzleme Raporu IV”, TEPAV Yayınları, İstanbul,

- [http://tese.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali\\_Saydamlik\\_Izleme\\_Raporu\\_II.pdf](http://tese.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali_Saydamlik_Izleme_Raporu_II.pdf), Erişim Tarihi: 12.05.2016.
- ERASA İrem; (2012), Belediye Bütçelerinde Etkinlik Sorunu: Kütahya ve Denizli Belediyesi Bütçelerinin Karşılaştırılması Analizi, Pamukkale Üniversitesi , S.B.E, Yüksek Lisans tezi, Denizli.
- ERGEN Zuhel; (2007), "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 16 (1,) ss.301-314.
- ERÜZ Ertan; "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eruzmakalepdf.pdf?0>, Erişim Tarihi: 03.11.2016.
- ERYILMAZ Bilal; (2010), "Kamu Yönetimi" 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ES Muharrem ve Şengül Ramazan (2008), "Türkiye’de İl Özel İdare Faaliyetlerinde Şeffaflık Üzerine Bir Alan Araştırması: Kocaeli İl Özel İdaresi Örneği" II. Uluslararası Sosyal Bilimciler Kongresi, (134-148), 22-24 Ekim, Bişkek / Kirgizistan, <http://avrasya.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2013/01/kongreKitabi.pdf>. Erişim Tarih: 03.08.2016.
- FALAY N; (1975), "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi’nin (PPBS) Genel Eleştirisi", İÜ, İF maliye Enstitüsü Konferansları, 23. Seri,1974, İstanbul.
- FERREIRA Leite Manuela; (2008), "Yürütmenin Hesap verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", Uluslararası Sempozyumu, 8-9 Ekim, Afyonkarahisar, ss.203-213
- FLORINI, Ann M; (1999) , "Does the Invisible Hand Need A Transparent Glove? The Politics of Transparency", **Paper Prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington D.C., April 28-30, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-transparency.htm>, Erişim Tarih: 02.06.2016.
- FLORİNİ Ann M; (2002), "Increasing Transparency in Government", **Jornal on World Peace**, 19 (3).
- GÖKBUNAR Ramazan; (2003), "Türk mali yönetiminin şeffaflık düzeyinin artırılmasına yönelik öneriler", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, 19(1-2), ss. 253-273.

- GÖKDEMİR Levent; (2008), “Gider Bütçesinin Hazırlanması Sürecinde Mali Saydamlığın Sağlanmasında Bütçe Komisyonlarının Rolü: Türkiye Örneği”, Uluslararası Sempozyumu, 8-9 Ekim, Afyonkarahisar, ss. 419-428.
- GÖRSOY B; (1980), “Kamusal Maliye (Bütçe) ”, **AÜ, S.B.E. Yayınları**, 2 (436) , Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref; (2010), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 11. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GUILLAMON, Maria-Dolores, BASTIDA Francisco ve BENITO Bernardino; (2011), “The Determinants of Local Government's Financial Transparency”, **Local Government Studies**, 37 (4), ss. 391-406.
- GÜLEN Fikret; (2003), “2. Kamu Mali Yönetim Arenası Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim, Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı”, Ankara, [http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim\\_f\\_gulen\\_dis\\_denetim\\_sistemi.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/denetim_f_gulen_dis_denetim_sistemi.doc) , 18 Ekim 2004. Erişim Tarih: 03.10.2016.
- GÜNAY Ayşe; (2007), “Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/375, Ankara.
- GÜNAY Ayşe, ÖZ Ersan; (2001), “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler” **Maliye Dergisi**, (138), ss.1-22.
- GÜRLER Hazman Gülsüm; (2005), “Türkiye’de Büyük Şehir Belediyelerinde Mali Saydamlık” DEÜ S.B.E. Doktora Tezi.
- HAMAMCI Can; (1990), “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl”, Yayına Hazırlayan: Metropol A.Ş IULA- EMME, Maya Matbaacılık, Ankara, ss. 147-158.
- HAMAMCI Can; (2007), “Belediye Yönetimi: Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı”, Editör Ayşegül Sabuktay, **Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını**, No:334, ss. 27-38.
- HAMEED Farhan; (2005), “Fiscal Transparency and Economic Outcomes,” **IMF Working Papers**, No. 225.

- HÜRÇAN Yasemin, KIZILTAŞ Emine, YILMAZ Hakan; (2000), “**Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde**” – IMF İyi Uygulama Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme,  
[http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali\\_Saydamlık\\_Izleme\\_Raporu\\_II.pdf](http://tesev.org.tr/wpcontent/uploads/2015/11/Mali_Saydamlık_Izleme_Raporu_II.pdf) SCH b, Erişim Tarih: 02.01.2016.
- IMF; Report of The Working Group on Transparency and Accountability, pp.10.  
<http://www.imf.org/external/np/g22/summry.pdf>, Erişim Tarihi:14.05.2016.
- ISLAM, Roumeen; (2006); “Does More Transparency Go Along with Better Governance?”, **Economics & Politics**, 18(2), ss. 121-167.
- JARMUZEK, Mariusz; (2006); “Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies”.  
[https://iweb.cergeei.cz/pdf/gdn/RRCV77paper\\_03.pdf](https://iweb.cergeei.cz/pdf/gdn/RRCV77paper_03.pdf), Erişim Tarih:16.04.2016
- JORGE, Susana, PATRICIA Moura e Sa, ANNA FRANCESCA Pattaro ve RUI PEDRO Lourenço; (2011), “Local Government Financial Transparency in Portugal and Italy: A Comparative Exploratory Study on its Determinants”, 13th Biennial CIGAR Conference, Bridging Public Sector and Non-Profit Sector Accounting, 9-10 Haziran, Ghent, Belçika.
- KALAYCI Şererf; (2005 ), **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- KAPLAN Ersin; (2007), “Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci”, **Türk İdari Dergisi**, S(454), ss.157-177.
- KARAER Tacettin; (1987), “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 20 (3), ss. 29-54,  
[www.mevzuatdergisi.com/hakem/makale/0171/017](http://www.mevzuatdergisi.com/hakem/makale/0171/017), Erişim Tarihi: 02.09.2016.
- KARAKAŞ Mehmet; (2005), “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 10 (2), ss. 291-305.
- KARAKAŞ Mehmet; (2004), “Kamu Yönetiminde Saydamlık”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S.185, ss.107-110.
- KARASAR. N; (2005), “Bilimsel Araştırma Yöntemi, Ankara”, Nobel Yayınevi.

- KAYALIDERE Gül, MASTAR ÖZCAN Pelin; (2014), “Bütçe Saydamlığı ve Ekonomik Özgürlüğün Yolsuzluk Üzerindeki Etkisi” **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, 28(2), ss. 219-234
- KAZANCI Metin; (1983). “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, **Amme İdari Dergisi**, 16(4), ss.36-51.
- KESİK Ahmet; (2005), “Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği”, **Sosyo-Ekonomi Dergisi**, Yıl. 1, S.1, ss.127-142.
- KIZILTAŞ UZUNALİ Emine; (2007), “**IMF Mali Saydamlık Standartları Çerçevesinde 2000’li Yıllarında Başlarında Türkiye’de Mali Saydamlık**”, 1. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara.
- KURTULUŞ, K; (2004), **Pazarlama Araştırmaları**, 7. Baskı, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- KÜÇÜKAYCAN Durdane; (2013), Yerel Yönetimlerde Bütçe Saydamlığı: Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İl Özel İdareleri Üzerine Bir Araştırma, Eskişehir. Osmangazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- KONDO Seiichi; (2002) “Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen”, **Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance, OECD**, <http://oecdpublications.gfinb.com/cgi-bin/OECDBookShop.storefront/EN/product/422002081P1>, Erişim Tarih:05.10.2016.
- KONUKMAN Aziz; (2015), “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” **Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sos. Bil. Ens Dergisi**, 1(1), ss.23-65.
- KOPTIS Gorge and CRAIG Jon (1998), “Transparency in Government Operation”, **IMF Occasional Paper**, No: 158.
- KROTH Verena; (2012), “Subnational Budget Transparency: An Analysis of Ten Pilot Studies”, **Subnational Budget Transparency**, [http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper\\_final.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Subnational-Synthesis-Paper_final.pdf), Erişim Tarih: 03.10.2016.
- KUZEY Pelin; (2003), “Şeffaflık ve İyi Yönetişim. İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, Ankara: Maliye Bakanlığı ABDİB Yayınları.

- MERİÇ Metin ve SAKAL Mustafa; (2001), **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, 1.Baskı, D.E.Ü.İ.B.F Yayını, İzmir.
- MOĞOL Tayfun; (2012) “Devlet Bütçesi”, **Anadolu Üniversitesi Yayını**, No: 2582.
- MUTLU Abdullah, GÖKDEMİR Levent; (2008) “Gider Bütçesinin Hazırlanması Sürecinde Mali Saydamlığın Sağlanmasında Bütçe Komisyonlarının Rolü: Türkiye Örneği ...”, Modern Bütçe Sürecinde Parlamento’nun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyumu, 8-9 Ekim, Afyonkarahisar, ss.419-428.
- NADAROĞLU Halil; (2001), “**Mahalli İdareler**”, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- NARTER, Recep;(2012), “Anayasal Açından Bütçe Hakkı” **EÜHFD**, C. xvi, ss.1–222 [http://eski.erkincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2012\\_XVI\\_1.3.pdf](http://eski.erkincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2012_XVI_1.3.pdf), Erişim Tarihi: 24.05.2016.
- NİLÜFER Nergis; (2007), Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerde Hizmet Etkinliği Ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Önerisi, Doktora Tezi, Isparta.
- OECD; (2001), “Best Practices for Budget Transparency”, **PUMA/SBO(2000)/FINAL**, file:///C:/Users/Server/Downloads/OECD-bestpracticestransparency%20(3).pdf, Erişim Tarihi: 20.05.2016.
- ORHAN Osman Zekayı ; (1994), “Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları”, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1.
- ÖKMEN Mustafa; (2008), **Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, (der. Recep Bozdoğan, Yüksel Demirkaya), Türkiye’de Yerel Yönetimler, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖKMEN Mustafa ve PARLAK Bekir; (2015), **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyon**, Etkin Yayınevi, Bursa.
- ÖKMEN Mustafa ve PARLAK Bekir; (2015), **Yerel Yönetimlerde Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorular**, 4. Baskı, Etkin Yayınevi, Bursa.
- ÖKMEN Mustafa ve PARLAK Bekir; (2010), **Krumdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, 2. Baskı, Alfa Aküel yayınevi, Bursa.
- ÖNER Erdoğan; (2008), **İstanbul Şehremaneti Belediyesi’nin Kuruluş ve 1917 Yılı Bütçesi**, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.

- ÖZBARAN M. Hakan; (2001), “Şeffaflık ve Hesap verme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadele Sayıştayların Rolü”, **Sayıştay Dergisi**, S.43, ss.3-22.
- ÖZDAMAR Kazım; (1999), **Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi**, 1. Baskı Kaan Kitabevi, Eskişehir.
- PEHLİVAN Osman; (2014), **Devlet Bütçesi** Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- PEHLİVAN Osman; (2004), **Kamu Maliyesi**, Derya Kitapevi, Trabzon.
- PİOTROWSKI, S. J. and Van Ryzin, G. G; (2007), “Citizen Attitudes Toward Transparency In Local Government”, *The American Review of Public Administration*, S.37, pp. 306–323.
- PHİLİPS Lisa ve STEWART Miranda; (2008), “Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability”, **CLPE Research Paper**, 4(7), [http://law.unimelb.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/1550664/Philipps\\_Stewart\\_SSRN\\_Oct081.pdf](http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0009/1550664/Philipps_Stewart_SSRN_Oct081.pdf), Erişim Tarihi: 11.05.2016.
- POLAT Necip; (2003), “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği” **Sayıştay dergisi**, S.49, ss. 65-80.
- REFİK Çulpan; (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 13 (2), ss. 31-45.
- SAKINÇ Süreyya; (2001), **Yerel Yönetimler Ekonomisi**, Emek Yayınevi, Manisa
- SARAÇ Osman; (2005), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, S.148, ss.122-163.
- SEZEN Sezen; (2007), “Yerel Yönetimlerin Anayasal Çerçevesi”, *Belediye Yönetimi*, 1. Baskı, Sarıyıldız Basımevi, Ankara.
- SUNAY Cengiz. (2008). **Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi, Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, ss. 37-69.
- TANDIRCIOĞLU Haluk; (2008), “Bütçeleme Sürecinde Mali Saydamlık-Mali Açık İlişkisi”, *Uluslararası Sempozyumu*, 8-9 Ekim, Afyonkarahisar, ss. 429-456
- T.C. Maliye Bakanlığı; (2004), “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, [http://www.bumko.gov.tr/proie/proje\\_l/proje\\_l.html](http://www.bumko.gov.tr/proie/proje_l/proje_l.html), Erişim Tarihi: 25.03.2016.
- TOKER Murat; (2002), “Mali Saydamlık ve Türkiye Konusundaki Araştırma Grubu Grup İçi Bilgilendirme Toplantısı Hakkında”, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.

- TOPRAK Zerrin; (2006), **Yerel Yönetimler**, 6. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara.
- TORTOP Nuri; (1994), “Fransa’da Komünlerin (Belediyelerin) Bütçeleri, Giderleri ve Gelirleri”, **Amme İdari Dergisi**, 27(3), ss.51-63.
- TORTOP Nuri; (2001), “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2(10), ss.5-17.
- TORTOP Nuri, AYKAÇ Burhan, YAYMAN Hüseyin, ÖZER Akif; (2008), **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.
- TÜĞEN Kamil; (2014), **Devlet Bütçesi**, 3. Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir
- TÜĞEN Kamil ve ÖZEN Ahmet; (2011) “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi”, Ege Üniversitesi Kamu Mali Yönetim Sempozyumu, ss.110-119, İzmir.
- TÜRKAL Hasan, (2011), “Türkiye’de 1923-1930 Yılları Arası Bütçe Politikası ve Uygulamasının Vergi Politikası ve Uygulaması Açısından Değerlendirilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 44(3), ss.87.
- Türkiye’de ve Dünyada’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe,  
<http://kisi.deu.edu.tr/hakki.uyar/6.pdf>, Erişim Trihi: 04.02.2016.
- TÜRKOĞLU İrfan; (2009), **Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanların Mali Özerklik Algulaması**, Yayın No:2009/389, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- TÜRKYENER Can Mustafa; (2011),Belediyelerde Mali Raporlama ve Mali Analize İlişkin Temel Sorunlar, “ Dış Denetim”, ss.47-58.
- Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları, INTOSAI; (2010), “**Principles Of Transparency and Accountability**”, Çev: Ütük Seher Özer, Tercüman.
- ULUSOY Ahmet; **Türkiye’de Kamu Harcama Reformu Neler İçermeli**,  
<http://www.forumturka.net/konu/t%C3%BCrkiye%E2%80%99de%20kamu%20harcama-reformu-neler-%C4%B0%C3%A7ermeli.329054/>, Erişim Tarihi: 03.05.2016.
- ULUSOY Ahmet ve AKDEMİR Tekin,( 2010), **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, seçkin yayınevi, Ankara.
- UNAKITAN Kemal; (2003), “2004 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması TBMM Genel Kurulu”, **Maliye Dergisi**,144, ss.5-46.
- VAROL Moharrem; (2002), Yerel Temsilden Katılma: Kurum ve Gerçeklik, Yere Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, İmaj Matbaası, TODAİE Yayın No: 304.

- YAŞAR Metin; (2014), “İstatistiğe Yönelik Tutum Ölçeği: Geçerlilik ve Güvenirlik Çalışması”, **Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, S. 36, ss. 59-75.
- YAYLI Hasan; (2008), “Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma”, Gazi Üniversitesi Sos. Bil. Ens. Doktora Tezi.
- YILMAZ. Hakan, EMİL M. Ferhat, ve KERİMOĞLU. Baki; (2012), “Mahalli İdareler Maliyesi”, **Mali Hizmetler Derneği**, Yayın No: 10, Ankara.
- YILMAZ Hakan ve TOSUN Selma; (2010), “5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği”, **Yasama Dergisi**, S.14, ss. 5-23.
- YILMAZ Sibel; (2007), “Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki pilot Uygulamalar”, Mali Yönetim Merkezi Uyumlaştırma Dairesi.
- YÜKSEL Cihan; “Yerel Yönetimler Maliyesi”, Özet Ders Notları, Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü,  
[http://www.cihanyuksel.org/mly314\\_ders\\_notu.pdf](http://www.cihanyuksel.org/mly314_ders_notu.pdf), Erişim Tarihi:03.06.2016.
- <https://www.bumko.gov.tr>, Erişim Tarihi: 07.09.2016.
- <http://www.imf.org>, Erişim Tarihi: 14.05.2016.
- <http://www.forumturka.net>, Erişim Tarihi: 25.10.2016.
- <http://www.malisozluk.com>, Erişim Tarihi: 18.7.2016.
- <http://www.muhasibat.gov.tr/yayinlar/pilotyg/pilot5.doc>, Erişim Tarihi: 10.011.2016.



# **EKLER**

## EK 1. ANKET FORMU

### Sayın Plan ve Bütçe Komisyon Üyesi ve Bütçe Yetkilileri,

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. Belediyenizin plan ve bütçe komisyon üyesi ya da muhasebe çalışanı olarak aşağıdaki sorulara belediyenizde yapılan uygulamaları dikkate alarak samimi bir şekilde cevap vermenizi rica etmekteyiz.

**Saygılarımızla:**

**Yrd. Doç. Dr. Büşra TOSUNOĞLU**

**Yükse Lisans Öğrencisi Farideh NİYZİ**

**Çalışma sonuçlarından haberdar olmak istiyorsanız lütfen emailinizi yazınız.**

**Email Adresiniz:**

**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

Çalıştığınız kurumdaki göreviniz.....

	SORULAR	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle
		Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum
Bütçe sürecinin açık olması	1.Belediyemizin bütçeleri kuruluş zamanındaki usule göre yapılmakta ve belgeler, karşı tarafın analiz edebilmeleri için yeterince erken ulaştırılmaktadır (Örneğin, bütçe görüşme gündeminden önce).					
	2.Belediyemizin bütçe tahminleri ve belli başlı temel ekonomik varsayımları doğru ve gerçekçidir.					
	3.Belediyemizin mali yıl boyunca, bütçe uygulamasının dönemsel bilgileri, meclise tam zamanında sunulmaktadır.					
	4.Belediyemizin bütçesinin kesin hesapları, belediye yönetiminin başarı ya da başarısızlığını tüm yönleriyle gösterir biçimde hazırlanmaktadır.					
	5.Belediyemizin bütçe tasarısı belediye genel meclisinde tüm detaylarıyla tartışılarak karara bağlanır.					
	Sorular	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle	Kesinlikle
		Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılmıyorum

Malı hesapların kapsamı ve bilgisinin kamuoyuna açık olması	6.Belediyemizin mali hesapları, gerçeği yansıtacak şekilde oluşturulmaktadır (amortismanlar, tutarlılık kuralı, envanter, hesaplanmamış faturalar vs).				
	7.Belediyemizin mali hesapları, belediyemizin ödemesi gereken borç ve yükümlülüklerini tam olarak yansıtacak bilgileri içermektedir.				
	8.Belediyemizde harcama planları düzenlenirken etkinlik analizleri ( fayda maliyet) de dikkate alınmaktadır.				
Malı hesapların kapsamı ve bilgisinin kamuoyuna açık olması	9.Belediyemizde bütçe oluşturulurken vatandaşların katılımına önem verilmektedir.				
	10.Belediyemiz tarafından oluşturulan bütçe bilgilerine vatandaşlar kolaylıkla ulaşabilmektedir.(hem online, hemde yazılı)				
	11.Belediyemizde çalışan personelimizin istihdamı ile ilgili prosedürlerde şeffaflık ve eşitlik esas alınmaktadır.				
Uygulama ve raporlama sürecinin açık olması	12.Belediyemizin ihale süreçlerinde, şeffaflık, tarafsızlık ve rekabet koşullarına uygunluk dikkate alınmaktadır.				
	13.Merkezi yönetim tarafından sağlanan mali yardımlarda (bağış ve hibe) belediyemiz de eşit koşullarda yararlanmaktadır.				
	14. Belediyemizin bütçe harcamalarının en az %70'i denetime tabi tutulmaktadır.				
	15.Belediyemizin tarafından Sayıştay'a sunulan raporlar, belediyemizin faaliyet sonuçlarının ve performansının değerlendirilebilmesi açısından önemli bilgiler içermektedir.				
KMYKK yerel yönetim birimlerde uygulanabilirliği	16.Belediyemizde incelenen konularla ilgili olarak bilgi sahibi olan uzman ve akademisyenler, komisyon toplantılarına çağırılmakta ve görüşleri alınmaktadır.				
	17.Belediyemizin bütçesi, belediyemizin stratejik planlarıyla birebir uyum içerisinde hazırlanır.				
	18.Belediyemizin performans programlarında, performans göstergelerini karşılama oranları ve gerekçeleri detaylı bir şekilde açıklanmaktadır.				
	19.Belediyemizin faaliyet raporlarında, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere yer verilir.				

## ÖZGEÇMİŞ

<b>Kişisel Bilgiler</b>	
Adı Soyadı	FARİDH NİYAZI
Doğum Yeri ve Tarihi	İRAN/BANDARTORKAMAN 03.09.1975
<b>Eğitim Durumu</b>	
Lisans Öğrenimi	PAYAMNUR ÜNİVERSİTESİ GOONBADEKAVUS
Bildiği Yabancı Diller	FARŞÇA
Bilimsel Faaliyetleri	
<b>İş Deneyimi</b>	
Stajlar	
Projeler	
Çalıştığı Kurumlar	
<b>İletişim</b>	
E-Posta Adresi	Sepi1352@yahoo.com
<b>Tarih</b>	23.06.2017