

Yerel Yönetimlerde Kamu Mali Yönetişimi ve Mali Şeffaflığın Önemi

Dr. Erkin ERİMEZ

Kamu kurumları gelirlerini doğrudan veya dolaylı olarak vatandaşlardan temin eder. Vergi, harç, ücret ve benzeri gelirler ile kamu faydası üretilir. Bu açıdan kamu kaynakları toplumun ortak menfaatleri için seçilmiş ve atanmış görevliler eliyle yönetilir. Ancak kamu kaynakları topluma aittir ve bu nedenle mali yönetim süreçleri hakkında bilgi edinmek her vatandaşın temel hakkı olarak görülür. Kamu görevlileri de işleyiş ve işlerini bu esas doğrultusunda şeffaf ve hesap verebilir şekilde yürütmekle sorumludur.

Kamu kurumlarının mali yönetimi 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenleniyor. Bu kanunda kamunun 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 malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir”* olarak belirlenmiştir¹. Aynı kanunun 7. Maddesi mali şeffaflığı tanımlamış ve b fıkrası gereği bütçe, planlama ve yıllık sonuçların raporlanmasının kamuya açık olarak yapılmasını zorunlu kılmıştır².

Faaliyet raporları, kamu ile bilgi paylaşımının en önemli araçlarından biridir. Bu konuda Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesi, *faaliyet raporu sürecine ilişkin ilkeleri* tanımlamaktadır³. İlgili maddenin c fıkrası *“Faaliyet raporu malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır”* biçiminde ifade edilmiştir⁴. Bu fıkrada kamu kurumlarının şeffaflığı sağlamaya yönelik kullanabilecekleri mali tablolara yönelik bir öneriler listesi ise belirtilmemiştir (gelirler tablosu, giderler tablosu, bilanço, bütçe ile karşılaştırma, geçmiş dönemler ile karşılaştırma, vb.) Bu nedenle şeffaflığı farklı düzeyde ve çeşitli biçimlerde sağlamak kamu görevlilerinin iradesine bırakılmıştır.

^{1, 2} 5018 Sayılı 10.12.2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 1.

^{3, 4} Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Büyükşehir Belediyelerinde Yönetişimin Güçlenmesi Açısından Önemli Konular

Argüden Yönetişim Akademisi tarafından gerçekleştirilen **Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi**⁵ (BBYK)⁵ projesi kapsamında şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından belediyelerin mali konulardaki bilgi paylaşımı da değerlendirilmiştir. Bu çalışma kapsamında büyükşehirlerin mali şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından bilgi paylaşım düzeyleri incelenmiş ve çeşitli tespitler yapma imkânı doğmuştur. Konuya yönelik tespitler aşağıda paylaşılmıştır.

BBYK çalışmasının sonuçları, büyükşehir belediyelerinde yönetişimin güçlenmesi ve yaşam kalitesinin artması açısından dört alanda gelişimin önemli olduğunu gösteriyor. Güçlendirilmesi gereken bu dört alan:

- Yaşam kalitesi ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaya yönelik çalışmalar
- Kapsayıcı ve anlamlı katılım
- Açık ve kaliteli bilgi paylaşımı
- Kurumsal kültür ve kapasite

Mali yönetim ve mali şeffaflık, “**açık ve kaliteli bilgi paylaşımının güçlendirilmesi**” başlığı kapsamında yer almaktadır. Bu başlık hem kurumun şeffaflığı hem de hesap verebilirliği açısından önem taşımaktadır.

Açık ve kaliteli bilgi paylaşımı; belediyenin girdilerine, süreçlerine, çıktılarına ve önemli konularda yarattıkları sonuç ve etkilere yönelik bilginin raporlarda paylaşılmasını öngörür. Bu şekilde bir paylaşımda:

- Konunun bütün boyutları ile ele alınması ve ilgili tüm birimlere yönelik çalışmalar hakkında bilgi paylaşılması beklenir.
- Verilen bilgilerin sadece geçmişe yönelik olmaması, bugüne ve geleceğe yönelik etkileri ve taahhütleri de içermesi önemlidir. Bugün verilen taahhütler, gelecekte ilgili belediyenin yapacağı çalışmaları etkileyebilir.
- Yapılan çalışmanın zamana yayılan etkilerinin açıklanması, çalışmanın hem neden yapıldığını anlatmak açısından hem de zaman içinde kalkınma ile yaşam kalitesinin gelişmesine nasıl bir katkı yapacağını anlaması açısından faydalı olur.

⁵ *Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi*, Dr. İnan İzci, Dr. Erkin Erimez, Dr. Merve Ateş Eren, Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları No: 21, Eylül 2022

- Yapılan çalışmanın farklı gruplar için nasıl bir etki yaptığının ve yapacağının paylaşılması, belediyenin hangi kesimlere yönelik çalışmalar yaptığının, bu kesimler için nasıl bir fayda öngördüğünün ve yaşam kalitesini geliştirmek açısından nasıl bir etki yapacağının paydaşlar tarafından anlaşılması açısından faydalıdır.
- Sunulan bilginin doğru ve eksiksiz olması, ilgili paydaşlar tarafından anlaşılabilirliği ve kolayca erişilebilirliği önemlidir.

Yukarıda belirtilen hususlar; kurumlara duyulan güvenin artması, etkili ve etkin bir katılım sürecinin yürütülmesi, hesap verme kültürünün ve kurumsal gelişimin güçlendirilmesi açısından faydalı sonuçlar ortaya konulmasını destekler.

Büyükşehir Belediyelerinin Mali Şeffaflık Kapsamında Yaptıkları Bilgi Paylaşımları

BBYK araştırması kapsamında faaliyet raporları, stratejik planlar, performans programları ve internet siteleri gibi kamuya açık kaynaklardan veri toplanmıştır. Çalışma kapsamında yapılan değerlendirme, belediyelerin mali yönetim sistemleri ve uygulama sonuçlarını tespit etmek için geliştirilen göstergeler hakkında yaptıkları paylaşımlar dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir. Yapılan çalışmanın mali veri ve bilgi paylaşımına yönelik sonuçları aşağıdaki tabloda görülebilir:

Büyükşehir Belediyelerinin Mali Veri ve Bilgi Paylaşımı

Mali Konularda Bilgi Paylaşanlar	26	
Mali Sonuçları, Gerçekleşen Bütçe Karşılaştırması ile Paylaşanlar	18	
Gelir ve Gider Gerçekleşmelerine Yönelik Değerlendirme Yaptığını Paylaşanlar	15	
İştiraklerinin Gelir ve Giderlerini Paylaşanlar	9	
Faaliyet Temelli Bütçe Gerçekleşme Karşılaştırması Yaptığını Paylaşanlar	8	
Mali Tablolarını Geçmiş Dönemler ile Karşılaştırmalı Olarak Paylaşanlar	7	
Belediye Mali Tablolarını İştirakleri ile Konsolide Paylaşanlar	0	
Vatandaş Karnesi Formatında Bilgi Paylaşanlar	0	

Argüden Yönetişim Akademisi tarafından gerçekleştirilen Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi® sonuçları

- BBYK araştırması kapsamında değerlendirilen 27 büyükşehir belediyesinin 26'sı faaliyet raporunda mali konulara yönelik bilgi paylaşımı yapmıştır. Büyükşehir belediyelerinden 1 tanesi ise sadece mizan paylaşmış ancak hiçbir açıklama paylaşmamıştır.

Belediyelerin mali performansını takip edebilmek için faydalı olabilecek bilgilerden bir tanesi, bütçelenen ve gerçekleşen değerler arasında bütçe kalemleri bazında (gelirler ve giderler) karşılaştırma yapılmasıdır. Bu açıdan BBYK verilerini incelediğimizde;

- 27 büyükşehir belediyesinden 18 tanesinin bütçe gerçekleşme karşılaştırması sunduğunu görüyoruz.

Bu şekilde kurumun bütçesi ile gelir ve giderleri arasındaki uyum paydaşlar tarafından net bir şekilde değerlendirilebilir.

Sadece farkların paylaşılmasının yanı sıra ortaya çıkmış olan farkların nedenleri, bu farklara yönelik alınan önlemler ve düzeltmek için nelerin yapılacağı konusunda açıklamaların bulunması paydaşların sapma nedenlerini anlaması ve kuruma güven duyması açısından faydalı olur. BBYK sonuçlarını bu bakış açısı ile değerlendirdiğimizde;

- Bütçe ve gerçekleşme karşılaştırması yapan 18 belediyeden 15 tanesinin farklara yönelik açıklama yaptığını görüyoruz.

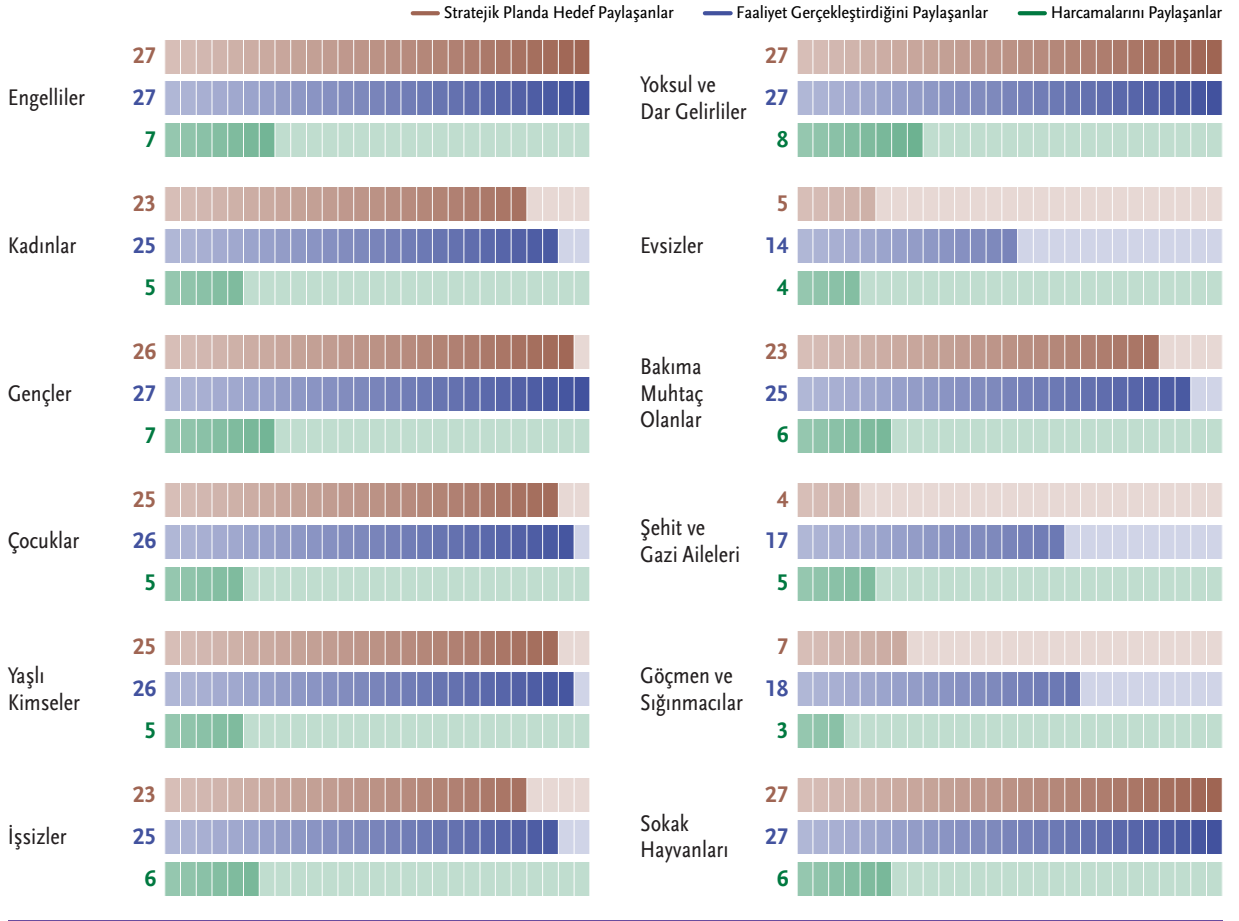
Belediyeler stratejik planlarını hazırladıktan sonra her yıl performans programı da hazırlıyorlar. Bu programda ilgili yılda yapılacak çalışmalara yönelik hedeflerini ve söz konusu çalışmalar için hedef bazında bütçelerini paylaşıyorlar. Sonuçta çalışma bazında paylaşılan bütçeler birleşerek kurum bütçesi ile ilişkilendiriliyor. Bu şekilde kurumların çalışmaları bazında öngördükleri harcamalardan, ilgili çalışma bazında ne kadar harcama yaptıklarını takip etmek mümkün oluyor.

Çalışma bazında bütçelenen ve gerçekleşen harcamalara yönelik bilgi paylaşılması, eldeki sınırlı kaynağın nasıl kullanıldığının anlaşılması ve hedeflenen çalışmalarda öncelik açısından değişim oldu ise vatandaşa bu değişikliğin nedenleri ile birlikte anlatılmasına imkân sağlıyor. Bu şekilde yapılan bir bilgilendirme, vatandaşların güvenini kazanma ve gereken durumlarda paydaşların desteğini alma fırsatı sağlıyor.

- BBYK sonuçları, 27 büyükşehir belediyesinden faaliyet temelli bütçe gerçekleşme karşılaştırması yapanların sayısının 8 olduğunu gösteriyor.

Aşağıdaki tablo, farklı konulara yönelik stratejik plan ve performans programlarında öngörülen çalışmalara yönelik harcama paylaşılması durumunu gösteriyor:

Kapsayıcı Hizmetlerin Raporlanması



Argüden Yönetişim Akademisi tarafından gerçekleştirilen Büyükşehir Belediye Yönetişim Karnesi® sonuçları

Sonuçlar bize belediyelerin **mali şeffaflığının çalışma bazında raporlanması** konusunda gelişim ihtiyacı olduğunu gösteriyor.

- BBYK araştırmasında mali tablolarını geçmiş dönemlerle karşılaştırmalı olarak paylaşan belediyelerin sayısı 7 olarak belirlenmiştir.

Karşılaştırmalı olarak mali tabloların yayınlanması (gelir tablosu, giderler tablosu ve bilanço) kurumun mali açıdan nasıl bir gelişim sağladığını izlemek açısından faydalıdır. Bu şekilde belediyenin mali yapısının nasıl değiştiği izlenebilir. Ayrıca yatırım ve hizmetlerini gerçekleştirirken kaynaklarını nasıl yönettiği ve gelecek dönemlerde belediyenin hizmet etme kapasitesini nasıl şekillendirdiği takip edilebilir.

BBYK sonuçları incelendiğinde tespit edilen bir diğer önemli konu ise belediyelerin iştiraklerine yönelik mali paylaşımının kısıtlı olduğu yönündedir.

- 27 büyükşehir belediyesinden 9 tanesi iştiraklerine yönelik bilgi paylaşıyor.

Halbuki belediye iştirakleri de kamu otoritesi ve kaynakları ile yönetilen ekonomik işletmelerdir. Bilgi paylaşımı sadece iştiraklerin gelirlerini paylaşmak şeklindedir. İştirakler ile ilgili bir diğer önemli bulgu da;

- Büyükşehir belediyelerinin hiçbiri iştiraklerini de kapsayacak şekilde konsolide bir mali tablo yayınlamamıştır.

Böyle bir mali tablo, belediyenin bir bütün olarak yönettiği mali kaynağın görsel olarak da anlaşılması açısından önem taşıyor. Çünkü belediyeler hizmet götürmenin yanında ekonomik olarak da şehrin kalkınmasına iştirakleri vasıtasıyla önemli katkılar yapıyorlar. Ayrıca konsolide olarak paylaşılacak mali tablolar mali şeffaflığın artmasına da yardımcı olur. BBYK çalışmasının sonuçları, belediyelerin belli konularda sınırlı da olsa bilgi paylaşımı yaptıklarını göstermekle birlikte;

- Büyükşehir belediyelerinin hiçbirinde vatandaş nezdinde daha basit ve anlaşılabilir olan vatandaş karnesi gibi araçlar kullanılmıyor.

Mali Şeffaflık Nasıl İyileştirilebilir?

Mali verilerin paylaşılması önemli olmakla birlikte bu bilgilerin kamuoyu tarafından anlaşılabilir nitelikte olması da önem taşıyor. Mali bilgilerin anlaşılabilir olarak paylaşılması, çevresel, ekonomik, sosyal ve yönetim alanlarında daha faydalı çıktıların ortaya konulması sadece iç paydaşların değil, tüm paydaşların yapacakları katkılar açısından önemli bir girdi teşkil ediyor. Bu şekilde paydaşların süreçlere daha bilgili ve etkili katılımları güçlendirilebilir. Mali Şeffaflık için Küresel İnisiyatif (Global Initiative for Financial Transparency)⁶ bu konunun nasıl işlediğine yönelik bir yaklaşım ortaya koymuş durumda⁷.

⁶ İçerisinde çok taraflı kurumların, devlet kurumlarının ve sivil toplum örgütlerinin yer aldığı küresel bir ağıdır. Üyeleri arasında Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu(IMF), Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC), Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP), Brezilya federal Ekonomi Bakanlığı Bütçe Sekreterliği, Filipin Bütçe Yönetim Ofisi, Meksika Maliye Bakanlığı yer alıyor.

⁷ “Is Fiscal Transparency Really Relevant to Improve Public Spending?”, GIFT Team, 31 Mayıs 2019 <https://fiscaltransparency.net/is-fiscal-transparency-really-relevant-to-improve-public-spending/>

GIFT⁸ yaklaşımı, mali şeffaflık ile paydaş katılımının bilgiye dayalı yapılması arasında bağlantı kuruyor. Bu şekilde hesap verebilirliği güçlendirmeyi, bütçenin daha etkin kullanılmasını ve insanların yaşam kalitesinin iyileştirilmesini hedefliyor.



Mali Şeffaflık: Kamuya mali konularda kaliteli ve anlaşılabilir bilginin sunulması. Bilginin kapsamı; stratejik planı, bütçeyi, performans programını, gelecek öngörülerini ve mali sonuçları içeriyor.

Paydaş Katılımı: Mali verilerin paydaşlar tarafından incelenerek değerlendirilmesi sonrası politika hedeflerine ve yeni planlara yönelik istişare, kaynak kullanıma yönelik katılımcı bütçe gibi paydaşların kendi alanları ile ilgili kararları şekillendirebileceği araçların kullanılması. Belediyenin teknik bilgi birikimin karar süreçlerinde etkin bir şekilde kullanılması ve önceliklendirme sırasında risklerin doğru tanımlanması ve önceliklendirilmesi bu çalışmalarda önem taşıyor.

Hesap Verebilirlik: Kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına yönelik kamu yöneticilerin hesap verebilirliğinin artmasının sağlanması. Bu sayede kaynak kullanımında kapsayıcılığın, verimliliğin ve etkinliğin artırılması.

Etkin Kaynak Kullanımı ve Mali Sonuçlar: Kamu kaynaklarının ihtiyaçlara uygun ve verimli kullanımı, toplanan kaynağın doğru noktalara yönlendirilmesi. Mali sonuçlarda iyileşme, gelecek hizmetlerin riske girmesinin önlenmesi ve mali meşruiyetin artması.

Ekonomik, Sosyal, Çevresel Sonuçlarda İyileşme: Kalkınma ve yaşam kalitesinin artması, hizmetlerde iyileşme, adil hizmet sunumu, tüm gruplara erişim, katılımcı yönetim, ekonomik, sosyal ve çevresel göstergelerde iyileşme.

Kısaca GIFT, katılımı güçlendirerek mali şeffaflığın toplum açısından daha kapsayıcı, risklerin daha iyi yönetildiği, kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı, hesap verebilirliğin güçlendiği, vatandaşların tüm bu süreçlere bilgi sahibi olarak katılarak fikirlerini açıkladıkları bir hale gelmesine yardımcı oluyor. Bu yaklaşım; Arjantin, Endonezya ve Meksika'da hayata geçirilmiş ve başarılı sonuçlara ulaşmıştır⁹.

8, 9 "Is Fiscal Transparency Really Relevant to Improve Public Spending?", GIFT Team, 31 Mayıs 2019
<https://fiscaltransparency.net/is-fiscal-transparency-really-relevant-to-improve-public-spending/>

Araştırma sonuçları ve dünyadaki yaklaşımlar çerçevesinde aşağıdaki konularda iyileşmelerin sağlanması; mali şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlenmesine, kamu mali kaynaklarının etkin, verimli kullanılmasına yardımcı olacaktır.

Bu noktadan hareketle yerel yönetimlerde mali şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlenmesine yardımcı olacak çeşitli iyileştirmeler önerilebilir:

1. Faaliyet raporlarında mizan paylaşılması yerine vatandaşların daha iyi anlayacağı **gelir ve gider tabloları** ile **bilançoların** yer alması,
2. Paylaşılan gelir ve gider tablolarının ilgili yıl için **bütçe karşılaştırmaları** ile sunulması, bu karşılaştırmalar sonrasında ortaya çıkan **farkların nedenlerinin** açıklanması ve iyileştirme önlemlerine yönelik **faaliyetlerin** ve **takvimin** kamuoyuna sunulması,
3. Gelir tablosu, gider tablosu ve bilançoların geçmiş 3 yıl ile **karşılaştırmalı** sunulması, bu tablolardaki **farkların** açıklanması ve yükümlülüklerin geleceğe olan **etkilerinin** anlatılması,
4. Belediyelerin yönettikleri mali büyüklüklerin daha iyi anlaşılıp, etkilerinin gözlenebilmesi için **iştirakleri ile konsolide mali tablolarının** yayınlanması,
5. Vatandaşların yayınlanan mali bilgileri daha iyi anlamalarını sağlayacak, verilerin görsel olarak da sunulabileceği faaliyet raporuna ilave **vatandaş karnesi** gibi uygulamalar,
6. Vatandaşın katılımını güçlendirecek, kaynakların nasıl kullanıldığını doğrudan takip edebilecekleri **katılımcı bütçe** gibi araçların kullanılmasının desteklenmesi.

Yapılacak bu ve diğer iyileştirmeler büyükşehir belediyelerine ait kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasına katkı sağlayacaktır. Bu yöndeki gelişim ise coğrafi alan, nüfus büyüklüğü ve ekonomik faaliyet merkezi olarak büyükşehirlerin daha sürdürülebilir şekilde kalkınan ve yaşam kalitesi sürekli artan yerler olmasına hizmet edecektir.

Argüden Yönetişim Akademisi, daha kaliteli bir yaşam ve sürdürülebilir bir gelecek amacıyla kurumlara duyulan güvenin artırılmasını sağlamayı görev edinen bir vakıftır.

İyi yönetim kültürünün gelişimi ve yayılımında ulusal ve uluslararası düzeyde bir “mükemmeliyet ve ilk başvuru merkezi” olmayı ülkü olarak benimseyen Akademi; çocukların ve genç liderlerin yetkinliklerini geliştirmekten başlayarak, toplumun bütün kesimlerini (kamu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları ile küresel aktörler) kapsayan; eğitim, araştırma, iletişim ve savunuculuk çalışmaları gerçekleştirir.

“İyi Yönetişim İlkeleri”ni (tutarlılık, sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, şeffaflık, etkililik, katılımcılık) tüm çalışmalarına ve iş birliklerine yansıtarak örnek olmayı benimseyen Akademi;

- İyi yönetim kavramının yaygınlaştırılması ve bir kültür olarak benimsenmesini sağlamaya,
- Yönetişimin “dünyanın sürdürülebilirliği ve yaşam kalitesinin yükseltilmesindeki anahtar rolünü” vurgulamaya,
- İyi yönetim ilkelerinin kolaylıkla uygulanabilmesine yönelik yöntemler geliştirerek kurumlara yol gösterici olmaya,
- Yönetişim alanındaki “iyi uygulamaları” öne çıkarıp ödüllendirerek geleceğin liderlerine ilham vermeye,
- Yeni nesil liderlerin iyi yönetim kültürünü özümseyerek bu yöndeki deneyimlerini artırmaya,
- Küresel bilgi ve deneyimin bütünsel bir anlayışla toplumun her kesimine aktarmaya,
- Ulusal ve küresel aktörlerle işbirlikleri geliştirerek, evrensel sorunlara müşterek çözümler bulmaya çalışmaktadır.

Etki Raporu başta olmak üzere, Akademi’nin bütün süreçleri ve finansal belgeleri “Bağımsız Denetçiler” tarafından denetlenmektedir. Akademi, 2015’te Türkiye’nin G20 liderliği döneminde savunuculuğunu üstlendiği “Entegre Düşünce”yi kendi çalışmalarında da benimsemiş olan, kurulduğu yıldan itibaren faaliyetlerini Entegre Rapor olarak yayımlayan dünyadaki ilk sivil toplum kuruluşudur.

Argüden Yönetişim Akademisi

Akasya Caddesi No: 2 Göztepe Mah., Göksu Anadolu Hisarı, 34815 İstanbul, Türkiye

<https://argudenacademy.org> +90 (216) 280 51 14 info@argudenacademy.org