

Yerel Düzeyde Demokratik Yönetişim İçin Bütçe Şeffaflığı



Emre Koyuncu

Yönetici Ortak - Politika Analiz Laboratuvarı

Galatasaray Üniversitesi'nden Endüstri Mühendisliği lisansı ve ODTÜ'den İşletme yüksek lisans derecesine sahip Emre Koyuncu Habitat Derneği ve TEPAV'da yönetim, yerel yönetimler, mali yönetim, kentleşme gibi alanlarda çok sayıda araştırma ve danışmanlık çalışmalarında bulundu. Halen Politika Analiz Laboratuvarı isimli danışmanlık ve düşünce kuruluşunun yönetici ortağı olarak insanları anlamaya, kurumsal sistemleri ve kalkınma politikalarını geliştirmeye yönelik çalışmalarına devam etmektedir.

Genel seçimlerin bulutları dağılmadan, Mart 2019'daki yerel seçimin atmosferine giriyoruz. Genel seçimler öncesinde iyice açılmış olan kesenin ağzı daha da açılacak gibi görünüyor. Sahi ya, bir kesemiz var değil mi? Ortak kesemiz olan bütçeye ilişkin merkezi düzeyde yeni sistemin işleyişinin nasıl olacağı belirsizliğini koruyor. Araçlarda bir değişiklik olmasa da bu araçları kullanacak aktörlerin sorumluluk ilişkilerindeki değişimin pratiğe nasıl yansıtılacağını hep birlikte göreceğiz. En azından şeffaf olmasını ümit ederek bu yazıda demokratik yönetim için bütçe şeffaflığı meselesine daha çok yerel yönetimler gözlüğüyle bakmaya çalışacağız.

Mali şeffaflık, üzerinde odaklanılan, bir amaç olarak gündeme alınan politika konusu olarak yeni olsa da bir yapılageliş rutini olarak binyıllara dayanan bir geçmişe sahiptir(1), Türkiye'de 1831 tarihinden beri resmi gazete devletin şeffaflık aracı olarak yayınlanır, 1924 anayasasından bu yana bütçe kanun olarak çıkarılır ve ilan edilir, yine TBMM'nin 1920'de kuruluşundan bu yana bütçenin de dahil olduğu belediye meclis kararları alenidir ve ilan edilir.

Bununla birlikte şeffaflık tabiri ilk kez 1989 yılında piyasa düzenlenmesi ile ilgili bir yönetmelikte kullanılmıştır(2). Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanan 1999 yılı programında ise şeffaflığın bir kamu yönetimi ilkesi olarak kamu ihaleleri, halka ilişkiler, özel sektörle ilişkiler vb. gibi farklı alanlarda kullanıldığı görülmektedir. 2001 krizinin ardından ise kamu idaresi ve kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran düzenlemelerde şeffaflığın verimlilik, etkinlik, hesap verebilirlik gibi ilkelerle birlikte yer aldığı görülmektedir.

Özellikle kamu mali yönetim ve kontrol kanunu yönetim araçlarını birbiriyle uyumlu bir şekilde yeniden tanımlamış, kamu kaynaklarının amaç ve hedefler doğrultusunda kullanılması için stratejik planlar, planlardaki amaçları uygulama hedeflerine çeviren ve kaynaklarla ilişkisini kuran performans programları gibi yeni araçları hayatımıza sokmuştur.

"devletin şeffaf olmasının temelinde önce keyfiyetin azaltılması ardından piyasaların güçlenmesiyle birlikte devletin tahmin edilebilirliğinin artırılması yer almaktadır"

Devletin şeffaf olmasının temelinde önce keyfiyetin azaltılması ardından piyasaların güçlenmesiyle birlikte devletin tahmin edilebilirliğinin artırılması yer almaktadır. Şeffaflığın birinci nesli diyebileceğimiz bu iki amaç son birkaç on yıl öncesine uzanan döneme kadar devam etmiştir. Şeffaflığı bir politika amacı olarak düşünmek bu temellerin bir adım ötesinde, sunulan bilginin toplumsal aktörlerin davranışlarını değiştirerek daha iyi, daha kabul edilebilir bir duruma yönlendirmek anlamına gelmektedir.

Haklar perspektifinden bakıldığında ise şeffaflık katılım hakkı ve ifade özgürlüğünün bir parçası olarak sadece yönetim süreçlerinde ne olup bittiğini öğrenmenin değil bu süreçlere katılımın bir aracıdır. Bugünden geleceğe doğru baktığımızda ise şeffaflık, açık bilginin sosyal ya da ticari değer yaratılması için kullanılabilmesi için bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Yerel yönetimler sundukları hizmetleri geliştirmek için bu hizmetlere ayırdığı kaynaklar karşılığında yurttaşların yaşam kalitesini ne ölçüde etkilediğini bilmek durumundadır. Yurttaşlar ise yönetimlere seçimle devrettiği yetki ve ödediği vergilerle oluşan kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda bilgi sahibi olmalıdır. Bu bilgiler kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını, belirlenen taahhütlere ne ölçüde ulaştığını belirlemeye, yönetimler tarafında hesap vermeye yurttaşlar tarafında ise hesap sormaya yarar.

Demokrasinin evrensel kazanımlarının çağımızda geldiği düzeyde bu hesap verme hesap sorma ilişkisi seçimden seçime salt oy verme suretiyle kesintili bir şekilde gerçekleşmez, sürekli bir etkileşimi gerektirir. Demokratik yönetişim bu etkileşimin aktörleri, araçları ve süreçlerine ilişkindir. Bütçeler, amaçlar ve kaynakları eşleştiren bir önceliklendirme aracıdır. Bütçe bir belge olmanın ötesinde planla-uygula-izle-değerlendir aşamalarından oluşan bütün bir yönetim döngüsünün izdüşümünü oluşturmaktadır.

Meclis toplantıları alenidir. Bütçeler yayınlanır, kesin hesaplar yayınlanır, bütçeye yol göstermesi gereken stratejik planlar, performans programları, bütçeyle yapılan iş arasında bağlantı kurması beklenen faaliyet raporları, Sayıştay'ın dış denetim raporları vb. yayınlanır.

Bütçe ile ilgili bilgilerin ve sürecin şeffaf olması bir hesap verme ve sorma ilişkisinin sağlanması için bilgiye erişim açısından asgari gerekliliği oluşturmaktadır. Yerel yönetim faaliyetlerinin ve özellikle de mali bilgilerinin sadece kamuya açık olması yeterli değildir.

Demokratik süreçlerin eksiksiz çalışması için: sunulan bütçe bilgisinin belediyenin politika ve hedeflerine uyumu; kısa ve orta dönem mali tahminler, riskler konusunda değerlendirmeler içerecek şekilde "kapsam", bilgilerin en detay düzeyine kadar erişilebileceği derinlik ve bütün bunların anlaşılabilir olacakları bir "içerik", tüm bu iletişimi karşılayacak "ilgi" ve "farkındalık", bu ilginin bir değerlendirmeye ve hesap sorma eylemine dönüşebilmesi için güçlü bir sivil toplum, bağımsız medya, bağımsız araştırma yapan kuruluşlar ve aktif yurttaşlar olmak üzere "kamuoyu" da bulunmalıdır.

Bütün bunlar üç koşulun var olmasını gerektirir. Birincisi yetki ve yasal çerçeve: Bu konuda Türkiye 2003 yılından bu yana dünyada mali yönetim alanındaki güncel yaklaşım ve araçları içeren modern bir yasal çerçeveye sahiptir. İkinci koşul ise yasal çerçevesi tanımlanan sistemleri kurmaya ve işletmeye yönelik becerilerdir. Mali şeffaflık malumatı elde etmeye ve raporlamaya yönelik belli bir kapasite gerektirmektedir. Diğer yandan teknolojinin gelişmişlik düzeyi beceri ve emek gerektiren işlerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Bu konuda alınacak çok mesafe olsa da özünde insan kaynağının geliştirilmesine ilişkindir. Üçüncü koşul ise niyet ve iradedir. Amaçlar ve kaynakların kullanımı arasında ilişki kurmaya, buna yönelik sistemleri yönetmeye, malumatı paylaşmaya yönelik niyet ve irade hayatidir.

Stratejik planlama amaç ve kaynak ilişkisinin kurulması bakımından kamu mali yönetiminin temel bir aracı olarak kabul edilmiş merkezi düzeyde 2007, yerel düzeyde ise 2009 yılındaki seçimlerden sonra uygulanmaya başlanmıştır. İlk uygulamalarında kamu idareleri (elbette niyet edinip hevesle stratejik planlama süreçlerine girişenler) sorumluluklarını yeniden gözden geçirmeye, hizmet kalitelerini ve yönetim süreçlerini sorgulama, güçlü ve zayıf yönlerinin fırsat ve tehditlerinin farkında olmaya başlamıştır. Bununla birlikte geline aşamada stratejik planlama, programlama, bütçeleme, izleme ve değerlendirme, denetim dahil tüm stratejik yönetim döngüsünün mecburen yapılan bürokratik bir külfete dönüştüğü gözlenmektedir.

Özellikle yerel yönetimler açısından ele alındığında görülen bazı sorunlar ve öneriler şöyledir:

"belediyelerin kendi belirledikleri amaçlar çerçevesinde ve hatta sorumlu olduğu şehrin farklı bölgelerine göre ne kadar harcama yaptığının takip edip izlenebilmesi ve hemşehrilerine daha nitelikli bir şekilde hesap verebilmek için standart raporlamalara ilave yeni sistemler geliştirmesinin önünde yasal bir engel bulunmamaktadır"

Mali bilgilerin temel kaynağı olan muhasebe sistemine yönelik Türkiye’de ciddi ilerlemeler kaydedilmiştir. Harcamaların hangi birim tarafından, hangi nitelikte (personel, yatırım vb) ve hangi fonksiyonda (sağlık, eğitim, çevre vb.) olduğuna ilişkin ayrıntılı bir kod yapısına sahiptir. Ancak bu kod yapısı harcamanın hangi amaç için yapıldığı konusunda yeterli bilgiyi vermez. Hava kirliliğini azaltmak, sosyal entegrasyonu sağlamak gibi hedef ve faaliyetlere yön verecek amaçlar için ne kadar harcama yapılacağı / yapıldığının muhasebeleştirilmesini sağlayamaz. Harcamaların belli bir amaca veya politika önceliklerine göre gruplandırıldığı ve izlendiği programlama ya da program esaslı bütçeleme yaklaşımı yasal çerçevemizde yer almasına rağmen uygulamada büyük ölçüde kapasite ve niyet eksikliği nedeniyle gerçekleşmemektedir. Özellikle yerel yönetim düzeyinde belediyelerin kendi belirledikleri amaçlar çerçevesinde ve hatta sorumlu olduğu şehrin farklı bölgelerine göre ne kadar harcama yaptığının takip edip izlenebilmesi ve hemşehrilerine daha nitelikli bir şekilde hesap verebilmek için standart raporlamalara ilave yeni sistemler geliştirmesinin önünde yasal bir engel bulunmamaktadır(3).

"belediyenin stratejik planı ve dolayısıyla yaptığı harcamaların şehirle ve hemşehrilerle ilişkisi sınırlı kalmaktadır"

Belediyelerin ayırt edici özelliği içinde bulunduğu mekânla bütünleşik olmasıdır. Dolayısıyla belediyelerde stratejik planlama herhangi bir sektör (ör. sağlık, ulaştırma vb.), ya da tema (hudut ve sahillerin sağlığının korunması, karayolları vb.) ile ilgili yönetim işlevlerini yerine getiren kamu idarelerinin stratejik planlamasından farklılık göstermelidir. Belediyelerde stratejik planlama 1) şehir halkının yaşam kalitesini etkileyen ve etkilemesi muhtemel koşulların

anlaşılması, 2) şehrin gelecekte ulaşmak istediği konum konusunda ortak bir anlayış ve mümkün olduğunca geniş bir uzlaşma sağlanması, 3) bu konuma ulaşmak için belediyenin kaynaklarını nasıl kullanarak ne yapması ve nasıl bir kurum olması gerektiğini tanımlayan ve 4) bu doğrultuda yapılan uygulamanın hesabının verildiği sistematik bir süreç olmalıdır. Ancak belediyenin stratejik planı ve dolayısıyla yaptığı harcamaların şehirle ve hemşehrilerle ilişkisi sınırlı kalmaktadır. Diğer yandan önceliklerin belirlenmesi konusunda; durum analizine dayalı değerlendirmeler yeterli düzeyde yapılmamakta, önceliklerin sorun tespitine, amaçlara göre belirlenmesinde ya da güncellenmesinde gerekçelendirme yapılmamaktadır.

"iç denetimin sunduğu danışmanlığın muhatabı olan üst yöneticilerin desteği ve ilgisi olmadan iç denetçilerin işlevlerini yerine getirmesi mümkün değildir"

Yönetimin danışmanı olarak stratejik yönetim döngüsünün sağlığını korumak için alınması gereken önlemleri belirleyen bir işlev olan iç denetim işlevi bebek adımlarıyla gelişmektedir. Tüm kamu idarelerinde toplam denetçi kadrosunun %56’sı boşken belediyelerde bu oran %61’e çıkmaktadır(4). Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi, Kamu İç Denetim Kalite Güvence ve Geliştirme Rehberi gibi kılavuz belgeler 2016’da yayımlanmıştır. İç denetim ve teftiş fonksiyonları arasındaki ayırım yasal bir zemine henüz kavuşturulamaması nedeniyle iç denetim teftiş sisteminin gölgesinde kalmaktadır. Her şeyden önemlisi iç denetimin sunduğu danışmanlığın muhatabı olan üst yöneticilerin desteği ve ilgisi olmadan iç denetçilerin işlevlerini yerine getirmesi mümkün değildir.

Sayıştay ilk kez 2015 yılı dönemi ile ilgili performans denetim raporlarını 2016 yılında gerçekleştirmiştir. Sayıştay bu denetimi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirmektedir. Denetim sonuçlarının stratejik yönetim sistemine ne ölçüde yansıdığını değerlendirmek için henüz erken olsa da değerlendirmelerin şekil düzeyinde kaldığı, faaliyet sonuçları ve bütçe ilişkisini güçlendirici yönlendirmeler içermediği görülmektedir.

Girişte de yer verildiği üzere yerel yönetimler harcamalarının büyük kısmını seçimler yaklaşırken yapmaktadır. Ancak gerçekleşen bu harcamalara ilişkin mali bilgiler ancak bütçe yılı tamamlandıktan sonra ortaya çıkmaktadır. Bazı ülkeler seçim öncesi bütçe uygulamasıyla seçime yönelik bütçe risklerini kontrol altına almaktadır. Türk belediye sisteminde bu konuda bir yasal düzenleme yapılmalıdır.

"yıl sonu hemşehri toplantısı"

Ülkemizde yasal çerçevede olmayan modern belediye uygulamalarından bir tanesi de yıl sonu hemşehri toplantısı diyebileceğimiz "public hearing" toplantılarıdır. Bu toplantılarda belediye yönetimi tüm ilgili üst düzey yönetici ve bürokratlarıyla herkesin katılımına açık bir toplantıda yurttaşların karşısına çıkar, çalışmalarını aktarır ve katılan yurttaşların tüm sorularına yanıt verir.

"açık veri günümüzde yenilikçiliğın temel kaynaklarından biri olarak sayılmaktadır"

Bilgiyi paylaşma pratikleri ülkemizde henüz oturmamıştır. Bilgi edinmeye yönelik mevzuatta gizli olmadığı taktirde her bilginin açık olduğu ilkesi belirtilse de devlet sırrı, kişisel verinin gizliliğı gibi haklar çoğı zaman paylaşılabilir nitelikte bilginin paylaşılmamasına bahane olmakta, yönetimler bilgiyi paylaşma konusunda tereddüt etmekte ya da bu konuda özel bir gayret göstermemektedir. Yerel yönetimler şehirlerine ve kurumlarına dair verileri isteyenlerle paylaşmanın ötesinde nasıl açık veri haline getirebilirim kaygısını taşımaktadır.

Örneğın belediye otobüsündeki bilet kullanımı verisinin erişilebilir, makineler tarafından okunabilir olması pek çok teknolojik uygulamanın ya da analizin yapılmasına imkân vermektedir. Açık veri günümüzde yenilikçiliğın temel kaynaklarından biri olarak sayılmaktadır.

"belediye şirketleri bütçe şeffaflığı konusunda karanlık kalan en kritik alandır"

Belediye şirketleri bütçe şeffaflığı konusunda karanlık kalan en kritik alandır. Belediyeler, üstelik "rekabetçi" kamu ihaleleriyle, kendi sahip olduğu şirketlerden hizmet alımları yapmaktadır. Belediyelerin tüm hizmet alanlarına denk gelen belediye şirketleri bulunmaktadır. Sayıştay bu şirketlerin dış denetimi konusunda yetkilidir.

2014 yılında yapılan ilk denetimlerde toplam 212 belediye ve bağılı idare denetiminin 16'sı şirketlere, 2015'te 245 denetimin 25'i, 2016'da ise 138 denetimin sadece 2'si belediye şirketlerine yapılmaktadır.

Belediyeler çoğı zaman şirket kurma konusunda kamusal bir müdahale ihtiyacı olup olmadığına bakmadan özellikle personel istihdamı konusundaki yasal sınırlamaları aşmak ve rant dağıtma aracı olarak şirketlerini kullanmaktadır. Belediyelerin her ne kadar içerik ve izlenebilirlik açısından istenen düzeyde olmasa da amaç ve hedeflerine, mali bilgilerine ilişkin malumat aleni iken belediye şirketleri bu bilgileri paylaşmamaktadır.

"mahallelerle belediye meclisinin bağlantısının güçlenmesi için seçim çevrelerin belirlenmesi veya muhtarların belediye meclisinde yer alması gibi konularda yasal çerçeve geliştirilmelidir"

Belediye meclisleri yerel düzeyde temsili demokrasinin vücut bulduğu yerdir. Belediye meclisine stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını hazırlamak, personelin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, meclis üyeleri arasında oluşturulacak denetim komisyonu ile mali denetim yapmak gibi yetkiler 2005-2006 yıllarındaki kanunlarla sağlanmıştır. Ancak belediye meclisleri üyelerinin seçiminde adayların kişisel becerilerinden çok siyasi saiklerle belirlenmektedir.

Diğer yandan belediye meclislerinin belirlenmesinde seçim çevresi belediye sınırlarının tamamıdır. Bu durum seçmenlerin kendi yaşadığı çevre ile ilgili muhatap olacağı, hesap soracağı meclis üyesi olmamaktadır. Mahallelerin temsiline dayanan muhtarlık sistemi ile meclisin ilişkisi yoktur. Siyasi partiler meclis üyelerini belirlerken izleme faaliyetini etkin olarak yerine getirebilecek adaylar belirlemeli, eğitmeli ve şehrin bölgelerini paylaştırarak bu bölgelerle daha yakın temas kurmalarını sağlamalıdır. Mahallelerle belediye meclisinin bağlantısının güçlenmesi için seçim çevrelerin belirlenmesi veya muhtarların belediye meclisinde yer alması gibi konularda yasal çerçeve geliştirilmelidir.

"en önemli sorun ve aynı zamanda kritik başarı faktörü olarak stratejik yönetim sürecinin demokratikleşmesi, stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporlarının kamuoyu denetimine tabi tutulmasıdır"

Son olarak en önemli sorun ve aynı zamanda kritik başarı faktörü olarak stratejik yönetim sürecinin demokratikleşmesi, stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporlarının kamuoyu denetimine tabi tutulmasıdır. Süreçlerin kalitesi kamuoyu denetim fonksiyonu güçlendikçe artacaktır. Ancak kamuoyu denetim pratiği olması gerekenin çok gerisinde durmaktadır.

Faaliyet raporlaması karmaşık muhasebe bilgisi gerektiren bütçe gerçekleştirmeleri üzerine ve faaliyet resimlerine yoğunlaşmaktadır. Bütçenin amaçlar ve faaliyetlerle ilişkisi kurulmamakta ve performans gerçekleştirmelerindeki değişimin değerlendirilmediği bir ortamda kamuoyu denetimi etkisiz kalmaktadır.

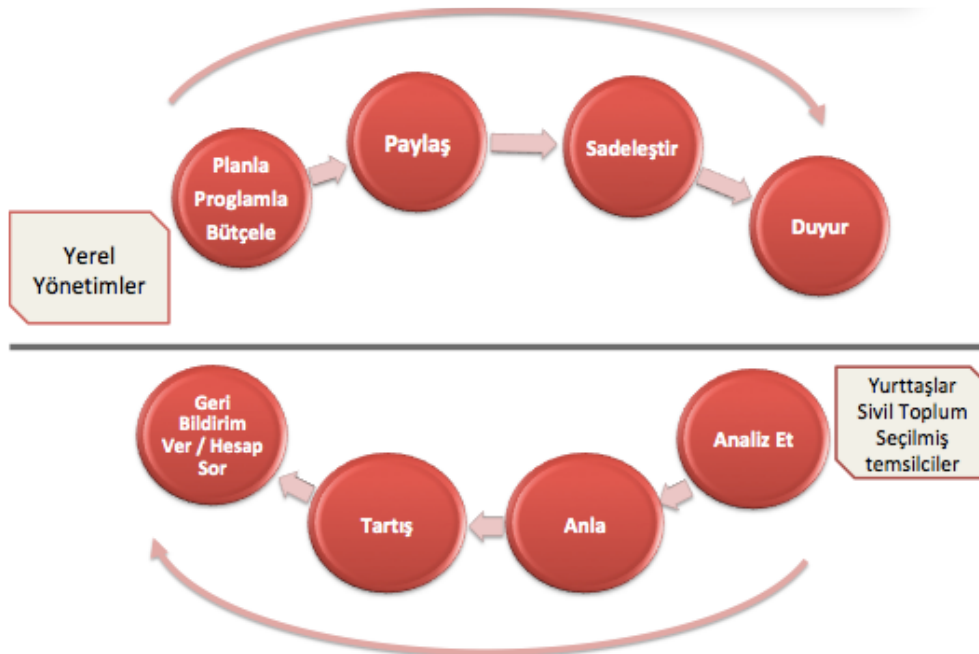
Faaliyet raporlamasının kalitesi artırılmalı, belediyeler faaliyet raporlamasının yanı sıra "vergilerinizi nasıl harcıyoruz" gibi basit, anlaşılır içerikleri web sayfası, sosyal medya ve basılı ortamlarda kitlesel düzeyde dağıtımını yapabileceği içerikler oluşturmalıdır.

Sivil toplum kuruluşları mevcut raporlama kalitesinin artması konusunda talepkar değildir. Yine de veriye dayalı bazı izleme çalışmaları (örneğin İzlemedeyiz Derneği- Görünür Belediye, Argüden Yönetişim Akademisi- Belediye Yönetişim Karnesi, TESEV – İstanbul 95, Ankara Mimarlar Odası Kent İzleme Merkezi) umut vericidir. Kent Konseyleri kamuoyu denetiminin sağlanmasında en elverişli yapıyı oluştursa da sınırlı sayıdaki başarılı kent konseyi pratiği izleme ve kamuoyu denetimi işlevinden çok sorun tespit ve önerileri belediyelere (ve diğer kamu kuruluşlarına) iletme konusuna ağırlık vermektedir.

Genel olarak stratejik planlama süreçlerine katılım tek seferlik bir toplantı hatta anket doldurmaktan ibaret kalmaktadır. Katılımcı bütçeleme, vatandaş karnesi gibi izleme araçları kalkınma projeleri çerçevesinde birkaç belediyede uygulanmış ancak sürdürülebilir olmamıştır.

Bütün eksiklerine rağmen stratejik yönetim süreci ilgi gruplarının şehir yönetimleriyle diyalog geliştirmelerinde elverişli bir zemin oluşturmaktadır(5).

"Şeffaflık ve katılımçılık gerek yönetimler gerek yurttaşlar açısından ikna olmaya açık olmayı ikna etmek için çaba göstermeyi gerektirir."



Planlama, programlama ve bütçeleme ile bunların gerçekleştirmelerinin raporlandığı aşamalar için bir kamuoyu denetimi döngüsü

Notlar

1. M.Ö. 400'lü yıllarda Atina şehir devletinde yurttaşlar kamu harcamaları hakkında konuşurlardı, hatta savaş zamanlarında bile ordunun finansmanı tartışmalara konu olurdu. Kamu hesapları kamusal alanlarda taşta yazılı olarak ilan edilirdi. Irwin, T, Shining a Light on the Mysteries of State: The Origins of Fiscal Transparency, in Western Europe, IMF Working Paper 2013

2. 1920 sonrası kayıtlara göre İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik 27 Eylül 1989 tarihli Resmi Gazete

3. Harcamaların amaçlara ve mekana göre dağılımı konusunda örnek bir çalışma için bkz. <https://www.slideshare.net/emrekko/bte-zleme-belediye-btesini-anlamak-ve-harcamalar-meknsallatrmak>

4. 14.02.2018 tarihi itibarıyla Kamu İç Denetim ve Koordinasyon Kurulu <http://www.idkk.gov.tr/>

5. Kadın Emeği ve İstihdam Girişimi (2015), Belediyelerin Stratejik Planlarının Hazırlanması Sürecine Müdahil Olma Deneyimimiz, http://www.keig.org/wp-content/uploads/2016/03/str-plan-on-rapor_web-subat2015.pdf



Copyright ©Temmuz 2018 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.



TESEV bu projeye katkılarından ötürü Friedrich Ebert Stiftung Derneği'ne teşekkür eder.