

Araştırma Makalesi / Research Article

MALİ SAYDAMLIĞI SAĞLAMADA BİLGİ EDİNME HAKKININ ROLÜ: TÜRKİYE'DE DEVLET ÜNİVERSİTELERİ ÜZERİNE ARAŞTIRMA

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet AVCI 

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İİBF, Çanakkale, (mehmetavci@comu.edu.tr)

Arş. Gör. Arınç BOZ 

Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Zonguldak, (arinboz@beun.edu.tr)

ÖZET

Kamu maliyesine ilişkin bilginin varlığı ve ulaşılabilir olmasını ifade eden mali saydamlık, özellikle kamu kaynaklarının etkinliği bakımından oldukça önemli bir role sahiptir. Türkiye'de yükseköğretim finansmanının büyük bir oranla kamusal kaynaklardan sağlanması mali saydamlık konusunun üniversiteler açısından sorgulanması gereğini ortaya çıkarmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'de 107 devlet üniversitesinde 2015 ve 2020 yıllarında bilgi edinme hakkı kapsamında mali bilgi talebi gerçekleştirilmiş ve elde edilen veriler belirlenmiş yöntem ile skorlanarak üniversitelerin mali saydamlık değerlendirmesi yapılmıştır. Elde edilen bulgulara göre üniversitelerin mali saydamlık ortalaması 2015 yılında 47,74 iken 2020 yılında ise 37,13 olarak hesaplanmış ve genelde üniversitelerde mali saydamlığın yeterli düzeyde olmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Saydamlık, Bilgi Edinme Hakkı, Devlet Üniversiteleri, Karşılaştırmalı Analiz.

THE ROLE OF THE RIGHT TO INFORMATION IN ENSURING FISCAL TRANSPARENCY: RESEARCH ON PUBLIC UNIVERSITIES IN TURKEY

ABSTRACT

Fiscal transparency, which expresses the existence and availability of information on public finance, has a very important role, especially in terms of the efficiency of public resources. Higher education funding provision from public sources, with a large ratio in Turkey, reveals the necessity of questioning the issue of fiscal transparency in terms of universities. In this study, 107 public universities in Turkey, in 2015 and 2020, under the right to information on fiscal information was conducted and the fiscal transparency assessment of the universities was made by scoring the data obtained with the determined method. According to the findings, the fiscal transparency average of universities was calculated as 47.74 in 2015 and 37.13 in 2020, and it was determined that fiscal transparency in universities is generally not sufficient.

Keywords: Fiscal Transparency, Right to Information, Public Universities, Comparative Analysis.

1. Giriş

Kamu mali yönetimi bakımından mali saydamlık, kamu mali kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması süreci ile ilgili uyulması gereken ölçütleri belirleyen ve hesap verme sorumluluğu ve denetim gibi mekanizmaların işlemesine altyapı oluşturan bir ilkedir. Temelleri oldukça eskilere dayanan mali saydamlık son dönem kamu yönetimi reformları bağlamında sıklıkla ele alınan ve birçok politikacı ve bürokrat tarafından önemi dile getirilen ancak uygulamada ise göz ardı edilebilen önemli bir mali yönetim ilkesidir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin önemli düzeyde gelişim kaydetmesiyle birlikte mali saydamlık daha da ilgi çekici bir konu haline gelmiştir. Toplumun kamusal faaliyetleri daha sorgular hale geldiği günümüz dünyasında mali bilginin saydam olması yönünde ciddi bir talebin bulunduğu ifade edilebilir. Nitekim dünyada politika oluşturulmasına etki eden birçok uluslararası kuruluşun (Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü, Uluslararası Bütçe Ortaklığı vb.) mali saydamlığı sağlamaya dönük çabalarının var olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda ülkelerin hukuki ve teknolojik anlamda altyapılarını oluşturarak kamusal faaliyetlere ilişkin bilgi edinme olanaklarını arttırdığı söylenebilir. Kamu kesimi bakımından mali saydamlığın önemi kamu kesimi işleyişinde geçerli olan asil vekil probleminden ileri gelmekte ve özellikle kamu kaynaklarının etkin kullanımı, yolsuzlukların önlenmesi gibi faydalar sağlamaktadır. Mali saydamlık daha etkin bir yönetim anlayışının yanında daha etkin bir vatandaş profilini de ortaya çıkarmak açısından önem taşımaktadır. Diğer bir ifade ile mali saydamlık yönetim açısından kamu kaynaklarının daha etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasına, vatandaş açısından da daha bilgili, bilinçli ve sorgulayıcı bir seçmen yapısının ortaya çıkmasına imkân sunan bir anlayışa sahiptir.

Türkiye’de mali saydamlık ile ilgili gelişmelerin özellikle 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile önemli bir mesafe kat ettiği söylenebilir. Kanun kapsamında mali saydamlıktan, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi şeklinde bahsedilmektedir. Buna göre Kanun ile kamu maliyesine ilişkin bilginin zamanında paylaşılması ön plana çıkmaktadır. Bilgi paylaşımı açısından mali istatistikler de Kanun kapsamında düzenlenmekte ve mali istatistiklerin uluslararası standartlara uygun, bütüncül, güvenilir, kullanışlı, yöntemsel açıdan geçerli ve ulaşılabilir olması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı KMYKK’ye dayalı olarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY) kapsamında genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kamuoyu ile paylaşması gerektiği belgelere ilişkin düzenlemeler de söz konusudur. İdareyi ilgilendiren düzenlemelerin yanı sıra vatandaş açısından da 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile vatandaşın saydam bir yönetimin gereği olarak idareyle ilgili konularda bilgi edinme hakkı düzenlenmiştir. Buna göre; Türkiye’de mali saydamlığın hem yönetenler hem de vatandaşlar açısından kanunlar ile güvence altına alındığı söylenebilir.

Her ne kadar bazı istisnai durumlar söz konusu olsa da mali saydamlık ile ilgili düzenlemelerin kapsamında kamu ile ilgili tüm kurumların bulunduğu söylenebilir. Esasında bu noktada kamusal kaynak kullanımı temel etkindir. Bu bağlamda devlet üniversiteleri de söz konusu düzenlemelere tabidir. Türkiye’de genel yönetim yapılanmasında üniversiteler, merkezi yönetim altında özel bütçeli idareler kapsamında bulunmaktadır. 5018 sayılı KMYKK’nin mali saydamlığa ilişkin düzenlemesi dikkate alındığında üniversiteler de kamu kaynaklarının etkin kullanılmasından ve kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesinden sorumlu tutulmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (YK) mali hükümler başlığı altında üniversitelerin gelir kaynaklarını; her yıl bütçeye konulacak ödenekler, kurumlarca yapılacak yardımlar, alınacak harç ve ücretler, yayın ve satış gelirleri, taşınır ve taşınmaz malların gelirleri, döner sermaye işletmelerinden elde edilecek karlar ve bağışlar, vasiyetler ve diğer gelirler olarak saymaktadır. Bu bağlamda üniversitelerin gelirlerini özel bütçe gelirleri, öz gelirler ve özel bütçe dışı gelirler olarak üç ana gruba ayırmak mümkündür. Gelir kalemleri arasında bütçe gelirleri diğer bir ifade ile vergilerden aktarılan paylar daha yüksek seviyededir. 2020 yılında Yükseköğretim Kurulu (YÖK) tarafından yayınlanan Üniversite İzleme ve Değerlendirme Genel Raporu (ÜİDGR)'na göre 2018 yılı için devlet üniversitelerinde danışmanlık, proje ve araştırmalar dâhil öz gelir, döner sermaye, fon vb. merkezi bütçe dışı toplam gelirlerinin gerçekleşen yıllık bütçelerine oranı %7,93 olarak verilmiştir. Bu durum Türkiye'de devlet üniversitelerinde yükseköğretimin çok yüksek bir oranla hazineden aktarılan vergi gelirleri ile finanse edildiğinin göstergesidir. Bunun altında bulunan gerekçeler arasında anayasal temelli eğitimde fırsat eşitliği ilkesi ve eğitim hizmetinin yaymış olduğu pozitif dışsallıklar gösterilebilir. Öte yandan 2020 yılı için yükseköğretim kurumlarının başlangıç ödenekleri toplamı yaklaşık 33 milyar TL'dir. Söz konusu değer üniversitelerin önemli düzeyde kamusal kaynağı yönettiğinin bir göstergesidir. Bu çerçevede üniversiteler açısından mali saydamlık oldukça önemli bir konu haline gelmektedir.

Mali saydamlığın tespitinde farklı yöntemler kullanılabilir. Bu çalışmada bilgi edinme hakkı kapsamında 107 devlet üniversitesinden iki farklı dönemde (2015 ve 2020) talep edilen mali bilgilere ilişkin üniversitelerin davranış biçimleri dikkate alınarak mali saydamlık skoru oluşturulmuştur. Üniversitelerden talep edilen mali bilgi GYMY ile idarelerin üretmesi gerektiği belgelerden oluşmaktadır. Çalışmada öncelikle mali saydamlık kavramsal ve teorik çerçevede incelenmekte, sonrasında bilgi edinme hakkı ve Türkiye uygulaması değerlendirilmekte ve son olarak üniversitelerde mali saydamlık araştırmasına ilişkin literatür, yöntem ve bulgulara yer verilmektedir.

2. Mali Saydamlık: Kavramsal ve Teorik Çerçeve

Saydamlık, bilginin ulaşılabilir olması olarak ifade edilmektedir (Vishwanath & Kaufmann, 2001:42; Piotrowski & Van Ryzin, 2007:307; Albalade del Sol, 2013:90; Meijer, 2013:5). Devlet açısından saydamlık kavramı yönetim sisteminin süreç ve prosedürleri bakımından açıklığını ve vatandaşların kamusal bilgiye kolay erişimini ifade etmektedir (Kim vd., 2005:649). Bilgi bir tarafında arz edenin diğer tarafında ise talep edenin bulunduğu bir kavramdır. Bu bağlamda saydamlık bilginin varlığı (saydamlığın arz yanı) ile söz konusu bilginin ulaşılabilirliği ve kullanılabilirliği (saydamlığın talep yanı) ile ilgili bir kavramdır (Araujo & Tejedo-Romero, 2016:2). Öte yandan saydamlığın tam manasıyla gerçekleşebilmesi bilginin zamanında üretilme, kapsamlı içeriğe sahip olma, ilgili, kaliteli ve güvenilir olma özelliklerini de taşıması gerekmektedir (Vishwanath & Kaufmann, 2001:42).

Saydamlık fikrinin altında birisi hukuk ve siyaset teorileri diğeri ise kurumsal ekonomi olmak üzere iki bakış açısının bulunduğu söylenebilir (Hood, 2001:863). Hukuki bakış açısıyla saydamlık hukukun üstünlüğü fikrinden ileri gelmekte ve devletin belirlenmiş, yayınlanmış ve öngörülebilir kurallara bağlı kalınarak yönetilmesini gerektirmektedir. Bu bakış açısının kamu kesimine yansımaları ise karar alma süreçlerinin açık olması diğeri bir ifade ile gün ışığında yönetimdir. Kurumsal iktisat perspektifinde ise saydamlığın asimetrik bilgidan kaynaklı asil

vekil ilişkilerindeki ters seçiş ve ahlaki tehlike sorunlarının çözümünde talep edilen bir kavram olduğu ifade edilebilir.

Saydamlığın mali konularla ilişkilendirilmesi durumunda ise mali saydamlık kavramından bahsedilmektedir. Mali saydamlık mali boyutu bulunan konulara ilişkin bilginin varlığı ve ulaşılabilir olmasıdır. Özellikle devletin ekonomideki rol ve sorumluluklarının artış göstermesi ve büyük miktarlarda mali kaynakları yönetmesi mali saydamlık kavramını devlet için oldukça önemli kılmaktadır. Günümüz ekonomilerinde devletin kamusal hizmetlerin ötesinde birçok alanda yer aldığı dolayısıyla da fiskal amaçlarının ötesinde gelir elde ettiği söylenebilir. Bu durum her zamankinden daha fazla rol ve sorumluluk ve bununla ilişkili olarak mali kaynağın yönetilmesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede mali saydamlık kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması süreçlerine dair kişiler, yöntemler, amaçlar ve sonuçlara ilişkin bilginin üretilmesi ve söz konusu bilginin ulaşılabilir olması anlamına gelmektedir.

Kopits & Craig (1998:1) mali saydamlığı hükümetin yapısı ve fonksiyonlarının, maliye politikalarının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olması olarak tanımlarken söz konusu süreçlere ilişkin bilginin güncel, inanılır, kapsamlı, anlaşılır ve uluslararası karşılaştırılabilir niteliklerine sahip olarak üretilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Kamu kesimi açısından mali saydamlığın önem kazanmasında etkili olan faktörler arasında iktisadi paradigmadaki yaşanan değişim ve krizler, yolsuzluklar, uluslararası bazı kuruluşların mali sürdürülebilirlik açısından mali saydamlığı yaygınlaştırmaya dönük gayretleri sayılabilir (Khagram vd., 2013:3).

Kamuda mali saydamlığın önemi vekâlet teorisi (agency theory) çerçevesinde açıklanabilmektedir. Vekâlet teorisi, taraflardan birinin asil diğerinin vekil olduğu ve vekilin asil adına hareket ettiği iki veya daha fazla taraf arasındaki ilişkileri açıklamaktadır (Ross, 1973:134). Vekâlet teorisinde, vekilin asile göre daha fazla bilgiye sahip olduğu ve vekilin çıkarlarının asilin çıkarlarından farklılaştığı varsayılmaktadır (Kiser, 1999:146). Teori, taraflar arasındaki yetki devri ile bunun kontrolü ve bu süreçte ortaya çıkan sorunlar üzerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda teori vekilin asilin beklentilerine uygun hareket edeceği yolların araştırılmasını analiz eden bir bakış açısına sahiptir (Mitnick, 1992:76). Vekilin kontrol altına alınmasını sağlamada sözleşmeler, izleme ve kurumsal kontrolün etkili olabileceği ifade edilmektedir (Alvarez & Hall, 2006:493). Bu bağlamda asil vekil ilişkisinde asimetrik bilgi kaynaklı sorunların çözümü bakımından sürecin saydam olmasının izleme ve denetimi mümkün kılabilmesi ifade edilebilir. Diğer bir deyişle asilin süreci saydam kılacak mekanizmaları araştırması gerekmektedir.

Kamu kesiminde de asil vekil ilişkisi söz konusudur. Seçmenler ile politikacılar, politikacılar ile bürokratlar arasında bir yetki devrinden bahsetmek mümkündür. Vekâlet teorisi bağlamında kamu kesimi bakımından kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını geliştirmek üzere hareket ettiği ve bu davranışlarının seçmenlerin çıkarlarıyla bağdaşmadığı varsayılmaktadır (Barro, 1973). Stiglitz (2002:488)'e göre politikacılar cephesinden bakıldığında gizlilik suni bir bilgi kıtlığı ve dolayısıyla da rant ortaya çıkarması nedeniyle rasyonel bir davranış olma özelliğine sahiptir. Bu ise nihayetinde kamusal kaynakların bireysel fayda çerçevesinde kullanılmasına yol açmaktadır. Bu bağlamda saydamlığı amaç edinen bilgi edinme hakkı kanunları yönetişimin önemli bir parçası olup, asimetrik enformasyon nedeniyle ortaya çıkan ihlallerin tespiti bakımından önem taşımaktadır (Stiglitz, 2002:488).

Mali saydamlık özellikle kamusal kaynakların kullanımında ortaya çıkma ihtimali bulunan yasalara aykırı davranışları önlemede faydalı görülmektedir. Zira kamu kesimi başkasının parasının başkası için harcadığı bir özelliğe sahiptir. Bu özellik kamusal kaynakların kullanımı esnasında gerekli özverinin verilmemesi veya toplumsal faydanın aksine davranış biçimlerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Literatürde Friedman Matrisi olarak da bilinen para harcama matrisi çerçevesinde kamu kesiminde kaynak kullanımına ilişkin özellikler Tablo 1’den yararlanılarak açıklanabilir.

Tablo 1: Friedman Harcama Matrisi

Para Kimin Faydası için harcanıyor?		
Para kimin?	Birey için	Başkası için
Bireyin	I	II
Başkasının	III	IV

Kaynak: Friedman, M. & R. Friedman (1980). Free to choose a personel statement. New York: HBJ.

Tablo 1’de I numaralı kategoride birey kendi parasını kendisi için harcamakta ve bu esnada hem ekonomik davranma hem de parasının karşılığını olabildiğince alma eğilimi içerisindedir. II numaralı kategoride birey kendi parasını başkası için harcamaktadır. Buna doğum günü hediyesi örnek verilebilir. Bu durumda birey yine ekonomik davranma eğiliminde olacaktır. Ancak ilk kategorideki gibi paranın tam karşılığını elde etme motivasyonu içerisinde olmayacaktır. III numaralı kategoride ise birey başkasının parasını kendisi için harcamaktadır. Buna iş seyahatinde şirket tarafından finanse edilen bir yemek örnek gösterilebilir. Bu durumda birey maliyete çok dikkat etmeyecek ancak paranın karşılığını almak isteyecektir. IV numaralı kategoride ise birey başkasının parasını başkası için harcamaktadır. Buna bir misafirin yemek masrafını şirketten ödemek örnek verilebilir. Bu durumda ekonomik davranma ya da misafirin önem verdiği yemeyi almaya dönük güçlü bir motivasyon söz konusu değildir. Ancak yemekte birey de var ise bu durumda kategori III ve IV arasında bir karışım özellikle bireyin damak tadına uygun bir yemek şeklinde motivasyon ortaya çıkabilir.

Kamu kesimi açısından uygun olan koşulun daha çok IV numaralı kategori olduğu söylenebilir. Buna göre kamusal kaynakların kullanımında karar alıcıların tasarruf etme ve paranın karşılığını alma gibi bir motivasyonlarının bulunmaması etkin kaynak kullanımı önünde bir engel olarak değerlendirilebilir. Ayrıca kamusal karar alma süreçlerinin karmaşıklığından yararlanarak toplumsal fayda yerine bireysel faydaya dönük kaynakların kullanılma ihtimali söz konusudur. Ortaya çıkan bu sorunların temelinde ise asimetrik bilgi bulunmaktadır. Kamu kesiminde asimetrik bilgi kamusal kaynakların bireysel fayda çerçevesinde kullanılmasına neden olabilmektedir (Groenendijk, 1997:208).

Taraflar arasında bilginin simetrik hale getirilmesi sorunların çözümünü sağlayacaktır. Bu noktada kamu kesimi açısından mali saydamlığın önemi ortaya çıkmaktadır. Bilgiye erişimi mümkün kılarak gizliliği ortadan kaldıran saydamlık, kamusal hesap verebilirliğin sağlanması ve yolsuzlukların önlenmesi açısından önem taşımakta olup, demokratik yönetim ve kamu hizmeti reformunun ana unsuru konumundadır (Hood, 2001:863). Kamu kesiminde mali saydamlık demokratik hesap verebilirlik (Heald, 2003; Alt vd., 2006; Bastida & Benito, 2007)

ve iyi yönetim (Kim vd., 2005; Piatrowski & VanRyzin, 2007; Neshkova & Rosenbaum, 2015) açısından gerekli görülen bir ilkedir. Öte yandan hükümetlerin mali durumlarıyla ilgili bilgi sağlanması, seçmenlerin mali yanlısamlarını en aza indirerek politika yapıcıların fırsatçı davranışlarını önemli ölçüde azaltabilir (Cicatiello vd., 2017:316).

Literatürde mali saydamlıkla ilgili ampirik çalışmalar ele alındığında mali saydamlık; özellikle bütçe açıklarının ve borçların azalmasında (Alesina vd., 1996; Alt & Lassen, 2003; Alt vd., 2005; Bellver & Kaufmann, 2005; Islam, 2006; Alt & Lassen, 2006; Jarmuzek, 2006; Arbatli & Escolono, 2012), kişi başı gelirin artmasında (Baldrich, 2005; Bellver & Kaufmann, 2005), yolsuzlukların önlenmesinde (Hameed, 2005; Bastido & Benito, 2007) ve devlete olan güvenin artmasında (Alt vd., 2002) etkili olmaktadır.

3. Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye Uygulaması

Mali saydamlığın mali bilgi ile ilgili olması bilgi edinme hakkının mali saydamlığı teşvik edici bir faktör olarak değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Günümüzde vekâlet teorisinin deendiği asimetrik bilginin toplum ve hükümet arasında azaltılması için vatandaşlar kamusal faaliyetlere ilişkin daha fazla bilgi talebinde bulunmaktadır (Garrido-Rodriguez, 2018:2). Bu ise devletlerin bu alanda çeşitli yasal düzenlemeler yapma gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Hukuk ve Demokrasi Merkezi (Centre for Law and Democracy)'nin verilerine göre dünyada 120'nin üzerindeki ülkede bilgi edinme hakkı, bilginin serbestliği, bilgiye erişim gibi çeşitli adlara sahip kanunlar aracılığıyla bireylere kamu kurumları tarafından düzenlenen bilgiye erişim imkânı tanınmıştır. Söz konusu kanunların temel dayanak noktasında bilgi edinmenin insan hakları, demokrasi ve sürdürülebilir gelişmenin kilit bir unsuru olması yer almaktadır.

Bilgi, karar alma süreçlerinin temel belirleyicisi konumundadır. Bu durum kamu kesiminde alınacak olan kararlar açısından daha da önemli hale gelmektedir. Bir önceki bölümde ifade edildiği üzere kamu kesiminin karmaşık ve çok aktörlü özelliği ve asil ile vekil arasındaki asimetrik bilgi düzeyi kamusal kaynakların toplumsal faydanın aksine kullanılabilir olmasına yol açmaktadır.

Günümüzde bilginin kamusal bir mal olduğuna ilişkin tartışmalar da bulunmaktadır. Kamusal mallar dışlanamama ve tüketiminde rekabetin olmaması şeklinde iki önemli özelliğe sahiptir (Samuelson, 1954). Bilginin de kamusal malların özelliklerine sahip olması onun kamusal özelliklerini ortaya çıkarmaktadır. Bilginin birlikte kullanımı faydanın azalmasına yol açmayacaktır. Ancak söz konusu kamusal özelliklerinin gerçekleştirilmesi için bilgi edinmenin işlem maliyetinin olmaması gerekmektedir. Bu bağlamda bilginin paylaşımında herhangi bir maddi bedelin alınmaması, iletişim mekanizmalarının bürokratik ve zaman maliyeti ortaya çıkarmaması atılması gerekli en önemli adımlardır. Bilginin piyasaya bırakılması durumunda diğer kamusal mallarda olduğu gibi piyasanın bilgiyi optimumdan daha düşük düzeyde arz edeceği ifade edilmektedir (Stiglitz, 1999). Bu bağlamda bilginin serbestliğini sağlamak üzere mekanizmalar üretmek üzere devlete önemli bir görev düşmektedir.

Türkiye'de de bilgi edinme hakkı yasalarla güvence altına alınmıştır. 2002 tarihli Hükümet Programı ile bilgi edinme hakkının toplumun bütün kesimlerinde yaygınlaştırılması ve bunu sağlamak üzere bilgi edinme hakkı ile ilgili düzenlemenin yapılması planlanmıştır. Bu bağlamda 2003 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) ile vatandaşların kamusal kurumların faaliyetlerine ilişkin bilgi talebinde bulunabilmesinin önü

açılmıştır. Söz konusu kanunun genel gerekçesinde saydamlığa vurgu yapılarak iki hususa dikkat çekilmektedir. Birincisi kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi verme sorumluluğu iken ikincisi ise vatandaşların bilgi edinme hakkıdır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde bilgi edinme hakkının esasında saydamlığın uygulamada bir yansıması olduğu ifade edilebilir. BEHK'nin amacı ise demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olarak belirtilmiştir. Kanun kapsamında kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri yer almaktadır. Kurum ve kuruluşlar, kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır.

Kanuna göre bilgi edinmenin bazı kısıtlarının bulunduğu anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile bilginin saydamlığı sınırsız değildir. Bu konuda literatürde de bir konsensüsün bulunduğu ifade edilebilir. Özellikle bunu güneş metaforu ile açıklayan Heald (2012:31)'e göre güneş ışığı en iyi dezenfektan iken fazlası güneş yanığına (over-exposure) yol açabilmektedir. Bu bağlamda devletin güvenliği ve özel hayatın gizliliğini gerektiren durumlar saydamlığın istisnai durumları olarak gösterilmektedir. Ancak burada söz konusu istisnai durumların üzerinde toplum olarak bir uzlaşmanın sağlandığı konulardan oluşması bunun ötesine taşmaması gerekmektedir. Türkiye'de bilgi edinme hakkı ile ilgili sınırlar BEHK'de dördüncü bölüm kapsamında sayılmıştır.

Bu bağlamda Türkiye'de bilgi edinmenin sınırları Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'de Bilgi Edinmenin Sınırları

Bilgi Türü	Madde
Yargı denetimi dışında kalan işlemler	15
Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler	16
Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler	17
İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler	18
İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler	19
Adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler	20
Özel hayatın gizliliği	21
Haberleşmenin gizliliği	22
Ticarî sır	23
Fikir ve sanat eserleri	24
Kurum içi düzenlemeler	25
Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler	26
Tavsiye ve mütalaa talepleri	27
Gizliliği kaldırılan bilgi veya belgeler	28

Kaynak: 4982 Sayılı BEHK'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bilgi edinme ile ilgili bir diğer düzenleme ise Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (BEHKY) olup, söz konusu düzenleme 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

4. Üniversitelerde Mali Saydamlık Araştırması

Bu başlık altında öncelikle literatürde üniversitelere yönelik gerçekleştirilen mali saydamlık araştırmaları verilmekte sonrasında ise çalışma kapsamında veri elde etme metodoloji anlatılmakta ve en sonunda araştırmadan elde edilen bulgular analiz edilmektedir.

4.1. Literatür

Üniversitelerde mali saydamlık konusunun 1990'lı yıllar ile yeni bir araştırma alanı olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Türkiye açısından söz konusu çalışmaların yakın dönemde ilgi gördüğü söylenebilir. Her ne kadar ülkelerin yükseköğretim modelleri birbirinden farklılıklar barındırsa da mali saydamlığın ilgilendiği durum açısından ortak bir paydada buluşabilme imkânı söz konusudur. Diğer bir ifade ile mali saydamlığın mali konulara ilişkin bilgiyle ilgilenmesi her ne kadar ülke uygulamaları arasında farklılıklar bulunsada bu farklılıkları ortadan kaldırmaktadır. Literatürde üniversiteler ile ilgili çalışmaların dört başlıkta toplandığı görülmektedir (Sordo vd., 2016:4). Bunlar; performans yönetimi, saydamlık ve hesap verebilirlik, muhasebe sistemi ve araştırma değerlendirme sistemleridir. Bu çalışma kapsamında özellikle mali belgeler açısından saydamlık ve hesap verebilirlik ile ilgili çalışmalara odaklanılmaktadır. Bu bağlamda üniversitelerde mali saydamlık ile ilgili literatür özet olarak Tablo 3'te verilmiştir.

Tablo 3: Üniversitelerde Mali Saydamlık ile İlgili Literatür

Yazar/ tarih	Araştırma konusu	Amaç*	Veri Elde Etme Yöntemi**	Bulgu***
Carril vd. (2020)	İspanya üniversiteleri	Bütçe süreçlerinde saydamlık	Belge içerik analizi, gözlem, röportaj	Bütçe sürecinde iç saydamlığı optimal düzeyden uzaktır.
Oliveira da Silva vd. (2020)	Brezilya federal üniversiteleri	Saydamlık düzeyinin yönetim bileşenleri ile ölçülmesi	Belge içerik analizi ve web sayfası içerik analizi	Saydamlığın beklenen düzeyde ortaya çıkmadığı tespit edilmiştir.
Kadıoğulları & Ensari (2020)	Türkiye üniversiteleri	Mali konularda şeffaflık ve özerklik	Görüşme	Katılımcıların statülerine göre farklı mali saydamlık algısı söz konusudur. Mali bilginin web sayfaları aracılığıyla yayınlanması tavsiye edilmektedir.

Tablo 3 devam

Ramirez & Tejada (2019)	İspanya üniversiteleri	Dijital saydamlık ve hesap verebilirlik	Web sayfası içerik analizi	Mali bilgi saydamlığı düşük seviyededir.
Yaman & Özdemir (2017)	Türkiye üniversiteleri	Mali kaynak yönetiminde ve kullanımında saydamlık ve hesap verebilirlik	Gözlem, görüşme ve belge içerik analizi	Mali kaynak yönetimi ve harcamalarda mali saydamlığın yeterli düzeyde olmadığı sonucuna varılmıştır.
Crisan (2016)	Romanya devlet üniversiteleri	Saydamlık düzeyi	Web sayfası içerik analizi	Genel saydamlık düzeyi yüksek olmasına karşın mali tabloların yayınlanması düşük düzeydedir.
Sordo vd. (2016)	İtalya üniversiteleri	Mali saydamlık	Belge içerik analizi ve online anket	Paydaşlar için mali saydamlığın yetersiz olduğu tespit edilmiştir.
Alvarez vd. /2011	İspanya üniversiteleri	Mali bilginin saydamlığı	Web sayfası içerik analizi	Düşük düzeyde mali saydamlık söz konusudur.
Gallego vd. (2009)	İspanya üniversiteleri	Mali bilginin saydamlığı	Web sayfası içerik analizi	Mali bilgi saydamlığı düşük düzeydedir.
Nelsons vd. (2003)	Kanada üniversiteleri	Mali saydamlığın gelişimine etki eden faktörler	Görüşme	Üniversitelerin mali kaynaklarındaki artış ve kamusal ve hükümetlerin baskısı mali saydamlığın artmasını sağlamıştır.
Gordon vd. (2002)	ABD üniversiteleri	Mali bilginin saydamlığı	Belge içerik analizi	Mali bilgi saydamlığı hesap verilebilirlik ve kamu çıkarı ile uyumludur.
Banks & Nelson (1994)	Kanada Ontario Üniversiteleri	Mali saydamlık	Belge içerik analizi	Hesap verebilirlik ilkeleri ile uyumu olmayan bir raporlama söz konusudur.

Tablo 3 devam

Dixon vd. (1991)	Yeni Zelanda	Yeni reformlar sonrasında raporlama ve hesap verebilirlik	Belge içerik analizi	Genel olarak yasal değişime uygun raporlar üretilmemektedir.
Gray & Haslam (1990)	İngiltere üniversiteleri	Yeni reformlar sonrasında dışsal raporlama Hesap verebilirlik	Belge içerik analizi	Yasal değişime Dışsal raporlama sınırlı düzeyde kalmaktadır.

Not: *Çalışmaların mali saydamlık ile ilgili amaçlarına odaklanılmış olup, bunun dışındaki amaçlara yer verilmemiştir.
**Çalışmaların mali saydamlık ile ilgili veri elde etme tekniğine odaklanılmış olup, veri elde edildikten sonraki analiz yöntemlerine yer verilmemiştir.
***Çalışmaların sadece mali saydamlık ile ilgili bulgularına odaklanılmış olup, bunun dışındaki bulgulara yer verilmemiştir.

Literatür incelendiğinde üniversitelerde mali saydamlık araştırmalarının veri elde yöntemi olarak daha çok mali rapor ve web sayfası içerik analizinin tercih edildiği söylenebilir. Görece daha az olmak üzere anketler ve mülakatlar üzerinden de verilerin elde edildiği görülmektedir. İspanya üniversitelerine ilişkin literatürde görece daha fazla çalışmanın yapıldığı söylenebilir. Bunda ülkede diğer kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde saydamlık ile ilgili çeşitli endekslerin oluşturulması etkili olabilir. Literatür bulguları değerlendirildiğinde üniversitelerin mali saydamlık ile ilgili genellikle beklenen performansı sergileyemediği görülmektedir. Ayrıca Türkiye için konu ele alındığında üniversitelerde mali saydamlık çalışmalarının son dönemde popüler hale geldiği ifade edilebilir.

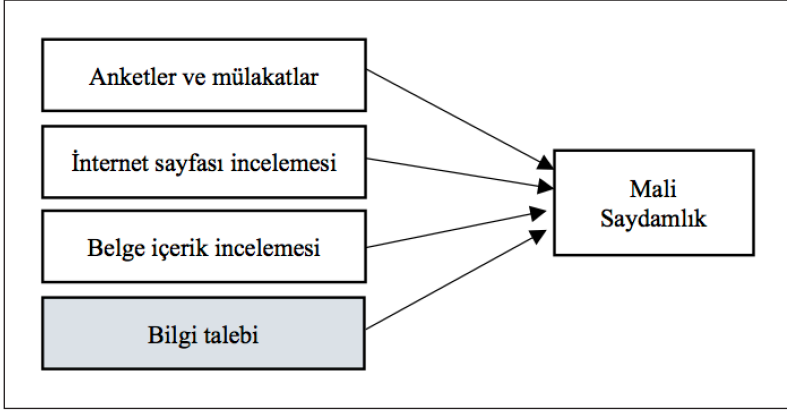
4.2. Araştırmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Mali saydamlık konusu kamu idareleri açısından oldukça önem arz eden bir konudur. Mali saydamlık paydaşları daha bilgili ve ilgili kılarak kamusal kaynakların daha etkin kullanımında fayda sağlayacaktır. Bu çalışmanın üç temel amacı söz konusudur. Birincisi özellikle Türkiye’de kamu kesiminde mali saydamlık çalışmalarının özendirilmesi ve bu alandaki eksikliğin giderilmesidir. Zira dünyada mali saydamlık ile ilgili araştırmaların çok daha fazla gerçekleştirildiği görülmektedir. İkincisi oldukça önemli düzeyde kamusal kaynağı kullanan üniversitelerin mali saydamlık bakımından durumlarını ortaya koyarak bir durum değerlendirmesi gerçekleştirmektir. Son olarak temelinde saydamlık kavramının oldukça önem taşıdığı bilgi edinme hakkının mali saydamlık ile ilişkilendirilerek mali saydamlığın yanı sıra bilgi edinme hakkının etkinliği hakkında bir fikir oluşturmaktır.

Bu çalışmada örneklem olarak Türkiye’deki 107 devlet üniversitesi yer almaktadır. Örneklem kapsamında bulunan üniversiteler Ek 1’de yer almaktadır. Araştırma iki dönemli bir analizi içermektedir. Bu bağlamda araştırma hem 2015 yılında hem de 2020 yılında gerçekleştirilmiştir. Buna göre beş yıl ara ile yapılan iki ölçüm ile üniversitelerde mali saydamlığa ilişkin nasıl bir gelişim kaydedildiği değerlendirilebilecektir. Dönemler arasında bir değerlendirmenin yapılabilmesi bakımından örneklem ilk araştırma dönemindeki üniversiteleri kapsamaktadır.

Mali saydamlık ile ilgili araştırmalarda veri elde etme yöntemi farklılık göstermektedir. Literatürde yer alan yöntemler Şekil 1’de gösterilmiştir.

Şekil 1: Literatürde Mali Saydamlığı Ölçmeye İlişkin Yöntemler



Literatürde mali saydamlığın ölçümünde farklı veri elde etme yöntemleri kullanılabilir. Söz konusu yöntemler birlikte veya yalnız tercih edilebilir. Genellikle anketler ile verinin elde edildiği ifade edilebilir. Ancak son dönemde bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimiyle birlikte kurumların internet sayfaları üzerinden de mali saydamlık araştırmaları belirli kriterlere göre gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem günümüzde araştırmacılar tarafından daha çok tercih edilmektedir. Bir diğer yöntem ise kurumların ürettikleri belgeler kapsamında yer alan bilginin çeşitli kriterler çerçevesinde analizi ile uygulanmaktadır. Son olarak bilgi talebi de mali saydamlığın sağlanmasında etkili bir yöntem olarak görülmektedir.

Bu çalışmada mali saydamlığın araştırılmasında veri elde etme yöntemi olarak bilgi talebi yöntemi tercih edilmiştir. Literatürde söz konusu yöntemin ilk defa Avcı (2015) tarafından Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlık araştırmasında açık bütçe, belge içerik ve internet sayfası içerik yöntemlerinin yanında kullanıldığı tespit edilmiştir. Araştırmanın yöntemsel olarak tek bir yoldan ilerlemesi bu çalışmanın bir kısıtı olarak gösterilebilir. Örnekleme yer alan üniversite sayısının fazla olması ve hem maddi hem de zaman maliyeti üniversite yöneticileri ile anket, görüşme vb. olanaklarını engellemiştir. İlerleyen dönemlerde yeni araştırmacılar literatürdeki diğer yöntemleri de kullanarak bu alandaki eksikliği kapatabilir.

Bilgi edinme hakkının temel amaçlarından birisi saydamlık ve hesap verebilirliktir. Bu bağlamda verinin bu kanal ile talep edilmesi hem süreci yasal temellere dayandırarak mali saydamlık ölçümünü daha nesnel hale getirmekte hem de uygulamada bilgi edinme hakkı uygulamasının performansı hakkında bir değerlendirme yapma olanağı sunmaktadır. Literatürde mali saydamlık ölçümünde bazı sorunlar ile karşı karşıya kalınabilmektedir. Bu sorunlar genelde saydamlık yanılması adı altında reel ve nominal saydamlığın farklılığından kaynaklanmaktadır (Heald, 2003:727). Nesnel bir zeminde mali saydamlık araştırması fiili durumun daha sağlıklı ve doğru şekilde yansıtılmasına olanak sunmaktadır. Likert tipi ölçeğe dayalı ve algıyı ölçen anketler fiili durumu her zaman doğru bir şekilde yansıtmayabilir. Bu

bağlamda mali saydamlık yanılısamanın ortaya çıkmasını önlemek adına mali saydamlık araştırmasının daha nesnel ölçütler ile gerçekleştirilmesinin daha sağlıklı değerlendirmelerin yapılmasına imkân sunacağı ifade edilebilir.

Bilgi edinme hakkı idarenin faaliyetlerinde saydam olmasını gerektiren ve bunu yasal olarak düzenleyen bir hak olması nedeniyle mali saydamlığın belirleyicilerinden birisi olarak değerlendirilebilir. Bu çalışmada bilgi edinme direkt olarak mali saydamlık ile eş değer tutulmamakta ancak mali saydamlığın bir belirleyicisi olarak görülmektedir. Zira literatürdeki araştırmalarda mali saydamlığı direkt olarak ölçecek nesnel bir kriter söz konusu olmayıp, araştırma metodolojisi kapsamında belirlenen yöneme göre belirlenen ilkeler doğrultusunda konunun araştırılmaya çalışıldığı söylenebilir. Araştırmacılar mali saydamlık uygulamalarını değerlendiren kriterleri farklılaştırabilmektedir. Burada önemli olan husus farklı örneklem birimlerine aynı metodolojinin uygulanmasıdır.

Türkiye’de bilgi edinme hakkını düzenleyen BEHK’nin gerekçesinde saydamlık ilkesi dikkat çekmektedir. Bu bağlamda bilgi edinme talebine karşı üniversitelerin eylemleri onların istenilen mali bilgiyi paylaşma noktasında ne kadar saydam olacağına dair bir kanaat oluşturmaktadır. Öte yandan söz konusu yöntemin tercih edilmesinde etkili olan bir diğer unsur ise literatürde sıklıkla kullanılan mali saydamlık tanımlamasıdır. Buna göre çalışmada mali saydamlık basit bir şekilde düşünülmekte ve mali saydamlığın “mali bilginin ulaşılabilirliği” şeklindeki tanımından hareket edilmektedir. Üniversitelerden talep edilen mali bilgi kanunlara göre var olması gereken bilgiler olup, gizlilik gerektiren bilgiler değildir.

Çalışmada 4982 sayılı BEHK çerçevesinde Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’ne göre üniversitelerin üretmesi gerektiği üç mali belge (bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve bütçe uygulama sonuçları tablosu) talep edilmiştir. Bilgi talebinde üniversitelerin web sayfalarında yer alan bilgi edinme birimlerinden yararlanılmıştır. Ancak bazı üniversitelerde web sayfasında bu imkanın bulunmaması nedeniyle ilgili departmanlara elektronik posta ile ulaşılmıştır. 2020 araştırmasında ise bazı üniversitelerde bilgi edinme ilgili web sayfasının yönlendirmesi ile CİMER üzerinden talep edilmiştir. Her türlü bilgi talebinde BEHK’nin öngördüğü şekilde dilekçe hazırlanmış ve ilgili kuruma gönderilmiştir.

Söz konusu mali bilgi talebine ilişkin üniversitelerin davranış biçimleri (olumlu-olumsuz yanıt, yasal süre içinde-dışında, güncel olup-olmama vb.) skorlanarak her bir üniversiteye ilişkin mali saydamlık skoru oluşturulmuştur.

Üniversitelerin mali saydamlık skorlarının hesaplanmasında dikkate alınan hesaplama yöntemine ilişkin bilgi Tablo 4’te verilmiştir.

Tablo 4: Mali Saydamlık Skoru Hesaplama Yöntemi

Davranış No	Davranış Türü	Skor
1	Ulaşılamamıştır.	–
2	Başvuru olumsuz sonuçlanmıştır.	0
3	Herhangi bir dönüş olmamıştır.	0
4	Başvuru olumlu sonuçlanmıştır.	25

Tablo 4 devam

5	Olumlu sonuçlanan başvuruya kanuni süre içerisinde geri dönüş yapılmıştır.	25
6	Gönderilen belgeler günceldir.	25
	Talep edilen belgelerin hepsi gönderilmiştir. (8.33*3=25)	25
7	<i>7.1. Bilanço</i>	8,33
	<i>7.2. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu</i>	8,33
	<i>7.3. Faaliyet Sonuçları Tablosu</i>	8,33

Tablo 4 mali bilgi talebine ilişkin muhtemel yedi farklı davranış biçimini ve bunların skorlandırılmasını göstermektedir. Mali saydamlığın ölçülmesinde 4,5,6 ve 7 numaralı davranış biçimleri pozitif anlamda bir değer almaktayken, 2 ve 3 numaralı davranış biçimleri ise 0 olarak değerlendirilmektedir. Buna göre; başvurunun olumlu sonuçlanması 25, başvurunun kanuni süresi içerisinde sonuçlanması 25, belgelerin güncel olması 25 ve talep edilen belgelerin tamamının gönderilmesi 25 puanın elde edilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda bir üniversite söz konusu dört davranışı da istenildiği gibi gerçekleştirdiğinde 100 puan elde edebilmektedir. Dördüncü davranış biçiminde üç belgenin de eşit (8,33) değere sahip olduğu görülmektedir. 1 numaralı davranış biçimi ise üniversitelerin mali bilgi açısından ulaşamadığı durumu yansıtmaktadır. Beş numaralı davranış biçiminde belirtilen kanuni süre 4982 sayılı Kanun'a göre; bilgi ve belgelere erişim süresi 15 iş günü olarak belirtilmiş ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru alan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında sürenin 30 iş günü olacağı ifade edilmektedir. Bu çalışmada süre olarak 30 iş günü dikkate alınmıştır.

Çalışmada üniversitelerin davranış biçimleri neticesinde elde ettikleri skorlar sınıflandırılmıştır. Bu bağlamda basit bir şekilde mali saydamlık düzeyi 20'şer birimlik aralıklar ile 5 eşit sınıfa bölünmüştür. Sınıflandırmaya ilişkin gösterim Tablo 5'teki gibidir.

Tablo 5: Mali Saydamlığın Sınıflandırılması

Mali Saydamlık Skoru	Mali Saydamlık Düzeyi	Değerlendirme
MS=0	Mali saydamlık yoktur.	
0<MS≤20	Çok düşük düzeyde mali saydamlık vardır.	Yetersiz mali saydamlık düzeyi
20<MS≤40	Düşük düzeyde mali saydamlık vardır.	
40<MS≤60	Orta düzeyde mali saydamlık vardır.	
60<MS≤80	Yüksek düzeyde mali saydamlık vardır.	Yeterli mali saydamlık düzeyi
80<MS<100	Çok yüksek düzeyde mali saydamlık vardır.	
MS=100	Tam mali saydamlık vardır.	

Tablo 5 incelendiğinde 0 ve 100 değerleri uç noktaları ifade etmekte olup, ilki saydamlığın olmadığı ikincisi ise saydamlığın tam olduğu düzeyi göstermektedir. Söz konusu iki değer arasında sırasıyla çok düşük, düşük, orta, yüksek ve çok yüksek şeklinde sınıflar yer almaktadır. Bunlardan ilk üçü yetersiz mali saydamlığa, son ikisi ise yeterli mali saydamlığa işaret etmektedir.

Çalışma kapsamında üniversitelerin bölgesel dağılımı da dikkate alınmıştır. Bu bağlamda coğrafi bölge sınıflandırmasında Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından kullanılan istatistiki bölge sınırlandırması kullanılmıştır. Bölgesel skorlar ise her bir bölge kapsamında yer alan üniversitelerin mali saydamlık skorlarının basit ortalaması ile hesaplanmıştır. Ek 1, üniversitelerin bölgesel dağılımını içermektedir.

4.3. Araştırmanın Bulguları

Tablo 6'da üniversitelerin bilgi talebi karşısında davranış türleri ve buna ilişkin frekans değerleri 2015 ve 2020 yılları için verilmiştir.

Tablo 6: Bilgi Talebi Davranışları ve Frekans Değeri

Davranış No	Davranış Türü	Frekans Değeri		2015-2020 Değişim	
		2015	2020	Yüzde (%)	Değerlendirme
1	Ulaşılamamıştır.	7	3	-0,57	İyileşme
2	Herhangi bir dönüş olmamıştır.	31	49	+0,58	Kötüleşme
3	Başvuru olumsuz sonuçlanmıştır.	15	11	-0,27	İyileşme
4	Başvuru olumlu sonuçlanmıştır.	54	44	-0,19	Kötüleşme
5	Olumlu sonuçlanan başvuruya kanuni süre içerisinde geri dönüş yapılmıştır.	53	42	-0,21	Kötüleşme
6	Gönderilen belgeler günceldir.	44	43	-0,02	Kötüleşme
	Talep edilen belgelerin hepsi gönderilmiştir.				
7	7.1. Bilanço	39	34	-0,13	Kötüleşme
	7.2. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu	33	19	-0,42	Kötüleşme
	7.3. Faaliyet Sonuçları Tablosu	44	34	-0,23	Kötüleşme

Tablo 6'ya göre her iki araştırma döneminde de bilgi edinme açısından iletişim kurulamayan üniversitelerin var olduğu görülmektedir. İletişim kurulamayan üniversiteler, bilgi edinme birimi yer almayan veya strateji daire başkanlığıyla elektronik posta yoluyla iletişime geçmek için bir yol bulunamaması anlamına gelmektedir. Bu bulgu başlangıçta 107 olan örnekleme azaltılmaktadır. Ulaşılamayan üniversiteler analiz kapsamından çıkarılmaktadır. Bu bağlamda ilk dönem 7 üniversite çıkarılmış ve analiz 100 üniversite üzerinden gerçekleştirilmiştir. İkinci dönemde ise 3 üniversiteye ulaşılammış ve analiz 104 üniversite

üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2015-2020 yılları arasında bilgi paylaşım değişim oranlarının 2020 döneminde daha az seyretmesi olumlu bir göstere olarak değerlendirilebilir. Diğer bir ifade ile üniversiteler web sayfaları üzerinden bilgi edinme imkânını önceki döneme göre daha iyi hale getirmiştir. İki dönem karşılaştırmasında en çarpıcı sonucun mali bilgi talebine karşın herhangi bir dönüş yapmayan üniversite sayısının önemli düzeyde artış göstermesidir. Buna göre dönüş yapmayan üniversite sayısı ilk dönemde 31 iken ikinci dönemde ise 49'a yükselmiştir. Örneklem sayısının 107 olduğu düşünüldüğünde üniversitelerin neredeyse yarısı bilgi paylaşımını yapmamıştır. Bu mali saydamlık ve yasal bir hak olan bilgi edinme hakkı bakımından oldukça olumsuz bir göstergedir. Diğer taraftan mali bilgi talebinin olumsuz sonuçlanmasına ilişkin veride ise önceki döneme göre bir iyileşmenin varlığı görülmektedir. Buna göre mali bilgi talebine olumsuz yanıt veren üniversite sayısı %27'lik bir azalış ile 15'ten 11'e gerilemiştir. Bu sonuç olumlu gibi görünse de buradaki sayısal iyileşmenin yanıltıcı olduğu söylenebilir. Zira her ne kadar mali bilgi talebinin olumsuz sonuçlanmasında bir azalış olsa da olumlu sonuçlanmasında bir iyileşme söz konusu değildir. Buna göre olumsuz sonuçlanma durumu esasında daha da kötüye gitmiş olup, herhangi bir dönüş olmadığı davranış biçimini yükseltmiştir. Diğer bir ifade ile olumsuz sonuçlanmadaki iyileşme herhangi bir dönüş olmamasındaki kötüleşme ile nötrlenmekte ve hatta kötüleşmektedir.

Tablo 6'dan elde edilen bir diğer bulgu mali saydamlığın bilginin zamanında paylaşılması kriteri ile ilgilidir. Bu bağlamda mali bilgi talebine kanuni süre dışında olumlu yanıt veren üniversitelerin sayısı ilk dönem için 1 ikinci dönem için ise 2'dir. Buna göre mali bilgi talebine olumlu yanıt veren üniversitelerin çoğunlukla bunu kanuni süre içerisinde gerçekleştirdiği söylenebilir. Mali saydamlığın bir diğer önemli kriteri olan mali bilginin güncelliğine ilişkin bulgular değerlendirildiğinde ise mali bilgi talebine olumlu dönüş yapan kurumların gönderdiği mali bilginin ilk dönemde 44'ü ikinci dönemde ise 43' ü günceldir. Mali bilgi talebine olumlu cevap sonrası mali belgeler elektronik posta yoluyla, kurumun web sayfasına yönlendirme ile veya posta yoluyla alınmıştır. Her ne kadar bazı üniversiteler web sayfasına yönlendirse de tarif edilen yerde mali bilginin bazı üniversiteler için güncel olmadığı veya tam olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6'da üniversitelerden talep edilen üç belgeye ilişkin bulgular incelendiğinde ilk dönemde faaliyet sonuçları tablosunu gönderen üniversite sayısı 44, bilanço gönderen üniversite sayısı 39 ve bütçe uygulamaları tablosunu gönderen üniversite sayısının ise 33 olduğu görülmektedir. İkinci dönem olan 2020 verileri incelendiğinde ise her üç belgenin de paylaşımı ilk döneme göre daha düşük düzeydedir. Buna göre bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu paylaşan üniversitelerin sayısı her iki belge için de 34 iken bütçe uygulamaları sonuçları tablosunu paylaşan üniversite sayısı ise 19'dur. Söz konusu bulgular arasında bütçe uygulamaları sonuçları tablosundaki azalış bir önceki döneme göre yaklaşık %42 düzeyindedir.

Mali bilgi talebine olumsuz yanıt veren üniversitelerin gerekçeleri ise Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7: Üniversitelerin Başvuru Reddetme Gerekçeleri

Dayanak	Açıklama	İlgili Madde	Üniversite Sayısı	
			2015	2020
-	Bilgi talebi anlaşılmamıştır.	-	2	
-	BEHK kapsamı dışında sayılmıştır.	-	1	2
-	Başvurunun YÖK aracılığı ile üniversite rektörlüğüne yapılması gerekmektedir.	-	1	
	Başvurunun başka bir birime/kuruma yapılması gerekmektedir.	-		2
BEHK	Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır. Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler. İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluşta başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir.	7.	1	1
BEHK	İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur. Ayırma gerekçesi başvurana yazılı olarak bildirilir.	9.		1
BEHK	Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir.	12.	1	
BEHK	Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu kanun kapsamı dışındadır	23.	1	1

Tablo 7 devam

BEHK	Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır.	25.	2	2
BEHKY	Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya kitap, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurusuna konu olamaz. Ancak birinci fıkrada belirtilen yollarla kamuoyuna açıklanmış veya kurum ve kuruluşlarca elektronik ortamda yayımlanmış kamunun erişimine açık bilgi veya belgelerin ne şekilde ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurana bildirilir.	13.	1	
BEHKY	Kurum ve kuruluşlar, elektronik posta yoluyla erişim sağlananlar dâhil, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir.	22.	1	
BEHKY	Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.	34.		2
BEHKY	Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.	36.	4	

Tablo 7’de bilgi talebini olumsuz yanıtlayan üniversitelerin gerekçeleri incelendiğinde daha çok 4982 sayılı BEHK ve BEHKY’nin bilgi edinmenin sınırları ile ilgili hükümleri gerekçe olarak gösterilmiştir. 2015 yılı araştırmasında 2 üniversite mali bilgi talebini anlayamadıklarını ifade ederek bilgi paylaşımına ilişkin olumsuz yaklaşım sergilemiştir. Mali bilgi talebi ilk dönemde 1 ikinci dönemde ise 2 üniversite tarafından BEHK kapsamı dışında olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir. Öte yandan 2015 araştırmasında 1 üniversite bilgi talebinin Yükseköğretim Kurulu (YÖK) vasıtasıyla üniversitenin rektörlüğüne yapılması gerektiğini ifade edip bilgi paylaşımını reddetmiştir.

Üniversitelerin bölgesel mali saydamlık düzeyleri ise Tablo 8’de verilmiştir.

Tablo 8: Üniversitelerin Bölgesel Mali Saydamlık Skorları ve Düzeyleri

Coğrafi Bölge	Üniversite Sayısı	Bölgesel Mali Saydamlık Ortalaması					Mali Saydamlık Düzeyi		Türkiye Ortalamasından Fark	
		2015	Sıra	2020	Sıra	Değişim (%)	2015	2020	2015	2020
TR1	8	73,95	1	56,22	4	-0,24	Yüksek	Orta	26,21	19,09
TR3	10	61,66	2	59,83	2	-0,03	Yüksek	Orta	13,92	22,70
TR4	10	56,64	3	58,32	3	-0,03	Orta	Orta	8,90	21,19
TR5	9	52,76	4	21,29	9	-0,60	Orta	Düşük	5,02	-15,84
TR6	10	48,32	5	45,82	5	-0,05	Orta	Orta	0,58	8,69
TR8	10	47,48	6	20,86	10	-0,56	Orta	Düşük	-0,26	-16,27
TR7	8	43,75	7	36,09	6	-0,18	Orta	Düşük	-3,99	-1,04
TRB	7	42,86	8	0,00	12	-1,00	Orta	Yok	-4,88	-37,13
TR9	6	41,67	9	29,15	8	-0,30	Orta	Düşük	-6,07	-7,98
TR2	6	38,88	10	80,53	1	1,08	Düşük	Çok Yüksek	-8,86	43,40
TRC	9	32,40	11	34,35	7	0,06	Düşük	Düşük	-15,34	-2,78
TRA	7	20,23	12	3,13	11	-0,84	Düşük	Çok Düşük	-27,51	-34,00
Örneklem Ort.		47,74		37,13			Orta	Düşük	-	-

Tablo 8 incelendiğinde örneklem için mali saydamlık ortalaması 2015 döneminde 47,74 iken 2020 döneminde ise 37,13 olarak gerçekleşmiştir. Bu bulgu mali bilgi paylaşımını içeren mali saydamlığın ilk dönemde orta düzeyde ikinci dönemde ise düşük düzeyde olduğunu göstermektedir. Diğer bir ifade ile üniversitelerde mali saydamlık düzeyinin azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu bağlamda düzeyler itibari ile mali saydamlık değerlendirme yapıldığında her iki dönem için ortak nokta yetersiz görülen bir mali saydamlık düzeyidir. Bölgesel olarak ele alındığında en yüksek ortalama mali saydamlık düzeyinin 2015'te TR1 bölgesi 2020'de ise TR2 bölgesi üniversitelerine ait olduğu tespit edilmiştir. 2020 verisiyle TR2 bölgesi üniversiteleri tüm dönemler içinde en yüksek mali saydamlık ortalamasına sahip olup, bu ortalama düzey olarak çok yüksek mali saydamlık sınıfındadır. Öte yandan TR1 bölgesi üniversitelerinin mali saydamlık ortalaması ikinci dönemde yaklaşık %24 oranında düşüş göstermiş olup, yüksek düzeyde mali saydamlıktan orta düzey mali saydamlık sınıfına gerilemiştir.

İkinci dönem ile birinci dönem arasında mali saydamlık ortalamasının en yüksek oranda düşüş gösterdiği bölge TRB bölgesi üniversitelerine aittir. Söz konusu üniversitelerin ilk dönem ortalaması 42,86 iken ikinci dönemde ise 0 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir ifade ile bu üniversiteler ikinci dönem araştırmasında mali bilgi talebine ya olumsuz yanıt vermişler ya da herhangi bir dönüş yapmamışlardır. İlk döneme göre en yüksek oranda artış gösterdiği bölge

ise TR2 bölgesi üniversitelerine aittir. Buna göre söz konusu üniversitelerin mali saydamlık ortalaması ilk dönem için 38,88 iken ikinci dönemde ise 80,53 olarak gerçekleşmiştir.

Dönemler arası ortalama mali saydamlık skoru açısından çok ciddi farklılığın bulunmadığı üniversiteler ise TR3, TR4, TR6 ve TRC bölgelerinde yer alan üniversitelerdir. İlk üç bölge için değişim düşüş yönlü iken sonuncusu için değişim artış yönlüdür. Buna göre TRC bölgesi üniversiteleri açısından her ne kadar sınıfsal anlamda bir farklılık olmasa da ortalama skor açısından bir farklılık söz konusudur.

Mali saydamlık performans sıralaması yapıldığında ise sıralamanın ilk dönem için en TR1, TR3, TR4, TR5, TR6, TR8, TR7, TRB, TR9, TR2, TRC ve TRA şeklinde ikinci dönem için ise TR2, TR3, TR4, TR1, TR6, TR7, TRC, TR9, TR5, TR8, TRA ve TRB şeklinde gerçekleşmiştir. Buna göre her iki dönemde de sırasını koruyan üniversiteler TR3, TR4 ve TR6 bölgelerinde yer alan üniversitelerdir.

Tablo 8'den elde edilecek bir diğer bulgu ise her iki dönemin örneklem ortalamasından farklılıklar ile ilgilidir. Buna göre ilk dönem örneklem ortalamasından pozitif anlamda farklılığın en yüksek olduğu bölge TR1 (26,21) iken negatif anlamda farklılığın en yüksek olduğu bölge ise TRA (-27,51) bölgesidir. İkinci dönemde ise örneklem ortalamasından farklılığın pozitif anlamda en yüksek olduğu bölge TR2 (43,40) iken negatif anlamda en yüksek farklılık ise TRB (-37,13) bölgesine aittir.

5. Sonuç ve Öneriler

Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başından itibaren birçok alanda yapısal reformun gerçekleştirildiği bilinmektedir. Söz konusu reformların kamu mali yönetimine yansımaları ise kamu kaynaklarının etkin yönetimi amacı çerçevesindedir. Başta 5018 sayılı KMYKK olmak üzere yasal düzenlemeler ile kamu maliyesini ilgilendiren köklü değişikliklerin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Bu bağlamda kamusal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi önemli yönetim unsurlarının hayata geçirilmesi amaçlanmıştır. Mali saydamlık kamu maliyesini ilgilendiren her türlü bilginin kamuoyu ile paylaşılmasını gerektirmektedir.

Türkiye'de üniversiteler merkezi yönetim kapsamında özel bütçeli idareler altında yer almaktadır. Üniversitelerin yönettiği kaynakların yüksek seviyelere ulaşması mali saydamlığı söz konusu kurumlar açısından daha da önemli hale getirmektedir. Son yıllarda üniversitelerin kurumsal kalitelerini arttırmak üzere çeşitli uluslararası değerlendirme kuruluşları tarafından bağımsız denetimlere tabi olduğu özellikle akreditasyon süreçleri ile üniversitelerin farklı alanlarda çeşitli standartları sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Ayrıca YÖK, "Yeni YÖK" mottosuyla saydamlık ve hesap verebilirliğe önem vermektedir. Bunun dışında YÖK'ün 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin üniversiteler ile ilgili izleme ve değerlendirme raporları yayınlayarak bilgi paylaşımına başladığı görülmektedir. Bu bağlamda mali saydamlık vasıtasıyla kalite sertifikasyonlarını başarmak daha olanaklı görülmektedir. Ayrıca üniversitelerin amaçlarına ulaşabilmesi bakımından kaynaklarını etkin kullanması gerekmektedir. Bunu sağlayan mekanizmaların başında ise mali saydamlık gelmektedir.

Bu çalışmada 4982 sayılı BEHK aracılığıyla üniversitelerden 2015 ve 2020 yıllarında mali bilgi talebinde bulunulmuş, bu talebe karşı üniversitelerin davranış şekilleri puanlanarak

değerlendirilmiş ve bu çerçevede mali saydamlık düzeyleri belirlenmiştir. İki dönemli bir analizi içerisinde barındıran çalışma ile son beş yıllık sürede mali saydamlığın nasıl bir değişim gösterdiği değerlendirilebilmektedir.

Elde edilen bulgular üniversitelerde mali saydamlık düzeyinin beklenen seviyelerden çok uzakta olduğunu göstermektedir. Örneklem ortalaması 2015 yılında 47,74 iken 2020 yılında ise 37,13 olarak hesaplanmıştır. Bu bulguya göre üniversitelerin orta düzeyde mali saydamlık seviyesinden düşük düzeyde mali saydamlık seviyesine gerilediği sonucuna varılmaktadır. Elde edilen bu bulgular Türkiye üniversitelerine ilişkin Yaman & Özdemir (2017)'in gözlem, görüşme ve doküman incelemesine dayalı olarak gerçekleştirdiği nitel veri analizi bulgularıyla tutarlılık göstermektedir. Öte yandan bölgesel olarak ortalamalar ele alındığında 2015 araştırmasında 73,95 mali saydamlık ortalaması ile TR1 üniversiteleri en yüksek skora sahipken, 2020 araştırmasında ise 80,53 mali saydamlık ortalaması ile TR2 bölgesi üniversiteleri en yüksek skora sahiptir. Bu noktada oldukça dikkat çekici bulgunun 2020 yılında TRB bölgesi üniversitelerinin belirlenen hesaplama yöntemine göre mali saydamlık düzeyinin 0 olduğu bulgusudur. Böyle bir skorun elde edilmesinde söz konusu bölgedeki üniversitelerin mali bilgi talebine herhangi bir dönüş yapmaması ve/veya olumsuz yanıt vermesi etkili olmuştur. Beş yıllık periyotta olumlu anlamda en büyük gelişmenin TR2 bölgesi üniversitelerine ait olduğu bir diğer önemli tespitken, olumsuz yöndeki değişim ise TRB bölgesi üniversitelerine aittir.

2015 araştırmasında da mali bilgi talebine herhangi bir dönüşün olmadığı üniversite sayısı oldukça yüksek bulunmuştur. Buna göre üniversitelerin yaklaşık %30'u dönüş yapmamıştır. Buna ilişkin verinin 2020 araştırmasında ise daha da kötüleştiği sonucuna ulaşılmış olup, dönüş yapmayan üniversiteler örneklemin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Ayrıca bu bulgu 2020 mali saydamlık ortalamasının 2015 dönemine göre daha da düşmesinde etkili olmuştur. Diğer bir ifade ile söz konusu dönemde mali bilgi talebine herhangi bir dönüş yapmayan üniversite sayısının bir önceki döneme göre yaklaşık %58 oranında artış göstermiş olması ortalama mali saydamlık değerinin daha düşük gerçekleşmesine sebep olmuştur. Bu bulgu mali saydamlık açısından oldukça önem taşıyan BEHK mekanizmasının uygulamada etkin bir şekilde işlemediğini göstermektedir. Diğer bir deyişle söz konusu kanunun uygulamada gerekli hassasiyeti görmediği değerlendirilmesi yapılabilir. Avcı (2015) belediyeler üzerinde gerçekleştirdiği araştırmada BEHK'nin uygulamada etkin olmadığına dair benzer bulguları tespit etmiştir. Araştırma kapsamında BEHK'nin gerekli hassasiyeti görmemesinin bir sebebi olarak talep edilen bilginin mali özelliğe sahip olması gösterilebilir. Zira kamu kurumlarında mali bilgi paylaşımı noktasında genellikle bir çekingen tavrın bulunduğu söylenebilir. Halbuki mali bilginin yasal zorunluluğun ötesinde içsel bir motivasyon ile kamuoyuna duyurulması ve bu yönde bir kültürün tesis edilmesi oldukça önemli görülmektedir.

Literatürde olduğu gibi kanuni düzenlemede de bilgi edinmenin sınırları söz konusudur. Bu sınırlar daha çok söz konusu bilgi ve/veya belgenin kamuoyu ile paylaşılması durumunda devletin güvenliğini veya özel hayatın gizliliğini zedeleyecek türden bilgi ile ilgilidir. Bu çalışmada talep edilen mali bilgiler ise 5018 sayılı KMYKK'ye dayalı olarak düzenlenmiş GYMY'ye göre üniversitelerin hazırlamakla yükümlü olduğu belgelerdir. Bu bağlamda çeşitli gerekçelere dayalı olarak 2015 araştırmasında 15, 2020 araştırmasında ise 11 üniversitenin mali bilgi paylaşım talebine olumsuz yanıt verdiği görülmektedir. Bu bulguya göre bilgi edinme sınırlarının idareler tarafından yanlış yorumlandığı ve/veya bilinçli bir şekilde paylaşımın

yapılmadığı değerlendirilmesi yapılabilir. Zira aynı bilgi talebine olumlu yönde davranış sergileyen üniversitelerin varlığı söz konusu değerlendirmeyi güçlendirmektedir.

Mali bilgi talebine olumsuz yanıtın verilmesinde; söz konusu üniversitede talep edilen mali bilgi ve/veya belgenin düzenlenmemiş olabileceği, söz konusu mali bilgi açısından performansın düşük olması, söz konusu talebi dikkate alan idari personelin gerekli hassasiyeti göstermemesi gibi gerekçeler gösterilebilir. Üniversiteler ve diğer kamu kurumlarında bilgi edinme hakkının daha etkin bir biçimde kullanılmasına dönük eğitimlerin verilmesi oldukça önemli görülmektedir. Bu bağlamda özellikle Mart 2021’de Türkiye’de açıklanan İnsan Hakları Eylem Planı’nda bilgi edinmeyle ilgili hedefler araştırmanın genel bulgularını teyit eder niteliktedir. Bilgi edinme hakkının yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliğe bağlı olarak anayasal güvence altına alındığına vurgu yapılan raporda, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’nun etkinliğinin artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme birimlerinde çalışanlar başta olmak üzere tüm kamu görevlilerine yönelik hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerde temel insan hakları konularına yer verilmesi amaçlanmaktadır (TCAB, 2021). Bilgi edinme bir insanlık hakkı olarak kamu idarelerinin mali konularda da bilgi paylaşımını gerekli kılmakta ve bu alanda gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

Elde edilen bulgular değerlendirildiğinde araştırmanın önerileri şu şekilde özetlenebilir:

- Kamuda saydam olma kültürünün geliştirilmesi gerekmektedir.
- Saydam olmayı teşvik edici uygulamalar yoğunlaştırılmalı ve kamu personelinin saydamlık konusuna bakış açısı olumlu yönde geliştirilmelidir. Bu bağlamda kamu personeli, saydamlık talebine karşı önyargı ve/veya çekingen bir tavır sergilememesi yönünde teşvik edilmelidir.
- Bilgi edinme hakkına ilişkin kanunda yer alan sınırların tekrar gözden geçirilmesi ve bu konudaki suiistimallerin önlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda kamu personeline dönük eğitimlerin verilmesi önemli görülmektedir.
- Üniversitelerin sahip olduğu donanım nedeniyle mali saydamlık uygulamalarında dünyadaki uygulamaları da dikkate alarak hareket etmesi diğer kamu kurumlarının da uygulamayı daha iyi görebilmesine olanak tanıyacaktır.
- Üniversitelerde paydaş görüşleri de dikkate alınarak düzenli bir şekilde mali saydamlık izlenmeli ve elde edilen bulgular kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Bu bağlamda ÜİDGR mali saydamlık verilerini de içerecek şekilde geliştirilebilir.

Araştırmacıların Katkı Oranı

Çalışma içeriğine yazarların eşit oranda katkısı bulunmaktadır.

Çıkar Çatışması

Yazarlar arasında çıkar çatışması bulunmamaktadır. Ayrıca çalışma herhangi bir fon veya destekten yararlanmamıştır.

Kaynakça

- Albalade Del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. & Stein, E. (1996). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. NBER Working Papers, 5586.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. & Skilling, D. (2002). Fiscal transparency, gubernatorial approval and the scale of government: Evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 2(3), 230-250.
- Alt, J. E. & Lassen, D.D. (2003). Fiscal transparency and fiscal policy outcomes in OECD countries. *Economic Policy Research Unit Working Papers*, 02.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. & Rose, S. (2005). The causes of fiscal transparency: Evidence from the American States. Sixth Jacques Polak Annual Research Conference, Washington, Erişim Tarihi: 12.01.2021, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/alt.pdf>
- Alt, James J. & Lassen D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50, 1403-1439.
- Alvares, I. G., Dominguez, L. R. & Sanchez I. M. G. (2011). Information disclosed online by Spanish universities: Content and explanatory factors. *Online Information Review*, 35(3), 360-385.
- Araujo, J. F. F. E. & Romero, F. T. (2016). Local government transparency index: Determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 1-20.
- Arbatli, E. & Escolano, J. (2012). Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. *IMF Working Paper*, (12)156, 1-31.
- Avcı, M. (2015). Mali saydamlık: Türkiye'de büyükşehir belediyeleri uygulaması (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Baldrich, J. (2005). Fiscal transparency and economic performance. Erişim Tarihi: 12.01.2021, <http://www.aep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf>.
- Banks, W. & Nelson, M. (1994). Financial disclosures by Ontario universities: 1988-1993. *International Accounting Auditing & Taxation*, 3(2), 287-305.
- Barro, R. J. (1973). The control of politicians: An economic model. *Public Choice*, 14, 19-42.
- Bastida, F. & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716.
- Bellver, A. & Kaufmann, D. (2005). Transparenting transparency' initial empirics and policy applications. Erişim Tarihi: 12.01.2021, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664.
- Carril, M. C. C., Aguilar, N. G. & Jorge, M.L. (2020). University budgeting: Internal versus external transparency. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 17(4), 589-617.
- Cicatiello, L., Simone, E. D. & Gaeta, G. L. (2017). Political determinants of fiscal transparency: A panel data empirical investigation. *Econ Gov*, 18, 315-336.
- Crisan, A. R. (2016). An assesment of the transparency level in Romian public universities. *Cross-Cultural Mangement Journal*, 18(2), 83-91.
- Dixon, K., Coy, D. & Tower, G. (1991). External Reporting by New Zealand universities 1985-1989: Improving accountability. *Financial Accountability & Management*, 7(3), 159-178.
- Friedman, M. & R. Friedman (1980). *Free to choose a personel statement*. New York: HBJ.
- Gallego, I., Garcia, I. M. & Rodriguez, L. (2009). Universities' Websites: disclosure practices and the revelation of financial information. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 9, 153-192.

- Gordon, T., Fischer, M., Malone, D. & Tower, G. (2002). A comparative empirical examination of extent of disclosure by private and public colleges and universities in the United States. *Journal of Accounting and Public Policy*, 21, 235-275.
- Gray, R. & Haslam, J. (1990). External Reporting by UK universities: An exploratory study of accounting change. *Financial Accountability & Management*, 6(1), 51-72.
- Groenendijk, N. (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 27, 207–229.
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practise. *Public Administration*, 81(4), 723-759.
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive?. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49.
- Hood, C. (2001). Transparency. *Encyclopedia of democratic thought*. In Clarke, P. B., Foweraker, J., (Eds.), (pp. 863-868). London and New York: Routledge.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance?. *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- Jarmuzek, M. (2006). Does fiscal transparency matter? The evidence from transition economies. Erişim Tarihi: 12.01.2021, https://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf.
- Kadioğulları, E. & Ensari, H. (2020). Perception of transparency and autonomy in higher education: An example of foundation universities in İstanbul province. *Inonu University Journal of the Faculty of Education*, 21(1), 410-440.
- Khagram, S., Renzio, P. & Fung A. (2013). Overview and synthesis: The political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world. In Khagram, S. Renzio, P. D., Fung A., (Eds.), *Open budgets the political economy of transparency, participation and accountability* (pp.1-50), Washington D.C.: Brooking Institution Press .
- Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H. & Eikenberry, A.M. (2005). Toward participatory and transparent governance: Report on the sixth global forum on reinventing government. *American Society for Public Administration*, 65(6), 646-654.
- Kiser, E. (1999). Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy implementation. *Sociological Theory*, 17(2), 146-170.
- Kopits, G. & Craig, J. (1998). Transparency in government pperations. *IMF Occasional Papers*, 158.
- Meijer, A. J. (2013). The history of transparency: Analyzing the long-term socio-political construction of transparency in the Netherlands. *International Conference on Transparency Research*, 15 October 2013. Paris.
- Mitnick, B. M. (1992). The theory of agency and organizational analysis. In N. E. Bowie, R. E. Freeman (Eds.), *Ethics and agency theory: An introduction* (pp. 75-96). Oxford University Press.
- Nelson, M., Banks, W. & Fisher, J. (2003). Improved accountability disclosures by Canadian universities. *Canadian Accounting Perspectives*, 2(1), 77-107.
- Neshkova, M. I. & Rosenbaum A. (2015). Advancing good government through fighting corruption. In Perry J L., Christensen R. K., (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 97-119). San Francisco.
- Piotrowski, S. J. & Ryzin, G. V. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local governments. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Samuelson P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statics*, 36(4), 387-389.

- Ramirez, Y. & Tejada, A. (2019). Digital transparency and public accountability in Spanish universities in online media. *Journal of Intellectual Capital*, 20(5), 701-723.
- Rodriguez, J. C. G., Hernandez, A. M. L. & Gomez, J. L. Z. (2018). The impact of explanatory factors on a bidimensional model of transparency in Spanish local governments. *Government Information Quarterly*, 36(1), 154-165.
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Silva, O. E., Tondolo, R. R. P., Tondolo, V. A. G. & Longaray, A. A. (2020). Transparency in Brazilian federal universities: An analysis of governance mechanisms. *Research, Society and Development*, 9(8), 1-24.
- Sordo, C. D., Farneti, F., Guthrie, J., Pazzi, S. & Siboni, B. (2016). Social reports in Italian universities: Disclosures and preparers' perspective. *Meditari Accountancy Research*, 24(1), 1-32.
- Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge as a global public good. In I. Kaul, I. Grunberg, M. A. Stern (Eds.), *Global public goods: International cooperation in the 21st Century* (pp. 308-325). New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. E. (2002). Information and the change in the paradigm in economics. *The American Economic Review*, 92(3), 460-501.
- TCAB (2021). İnsan hakları eylem planı. Erişim Tarihi: 05.03.2021, <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/insan-haklari-ep02-03-202115-14.pdf>
- Vishwanath, T. & Kaufmann, D. (2001). Toward transparency: New approaches and their application to financial markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41-57.
- Yaman, A. & Özdemir, S. (2017). Evaluation of financial resource using at universities according to administrative views from transparency and accountability. *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi*, 23(3), 505-553.
- 25839 Sayılı. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. Erişim Tarihi: 24.04.2018, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20058844.pdf>
- 25269 Sayılı. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. Erişim Tarihi: 28.05.2018, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 25326 Sayılı. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Erişim Tarihi: 13.12.2017, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- 25445 Sayılı. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik. Erişim Tarihi: 30.08.2018, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.20047189.pdf>

Ek 1: Üniversitelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı

Coğrafi Bölge			Örneklem (2014-2019)'deki Üniversite
Adı	Kodu	Sayısı	Adı
İstanbul	TR1	9	Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Marmara Üniversitesi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Türk Alman Üniversitesi, Galatasaray Üniversitesi.
Batı Marmara	TR2	6	Balıkesir Üniversitesi, Namık Kemal Üniversitesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Trakya Üniversitesi, Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, Kırklareli Üniversitesi
Ege	TR3	11	Afyon Kocatepe Üniversitesi, Celal Bayar Üniversitesi, İzmir Katip Çelebi Üniversitesi, İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Pamukkale Üniversitesi, Dumlupınar Üniversitesi, Ege Üniversitesi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Uşak Üniversitesi, Adnan Menderes Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi
Doğu Marmara	TR4	11	Kocaeli Üniversitesi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Anadolu Üniversitesi, Bursa Teknik Üniversitesi, Yalova Üniversitesi, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Düzce Üniversitesi, Uludağ Üniversitesi, Gebze Teknik Üniversitesi, Sakarya Üniversitesi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Batı Anadolu	TR5	9	Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Ankara Üniversitesi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, Selçuk Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi
Akdeniz	TR6	11	Akdeniz Üniversitesi, Çukurova Üniversitesi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Osmaniye Korkutata Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi, Mersin Üniversitesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İskenderun Teknik Üniversitesi, Mustafa Kemal Üniversitesi, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
Orta Anadolu	TR7	9	Ahi Evren Üniversitesi, Erciyes Üniversitesi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Cumhuriyet Üniversitesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, Abdullah Gül Üniversitesi, Aksaray Üniversitesi, Bozok Üniversitesi, Kırıkkale Üniversitesi

Ek 1 devam

Batı Karadeniz	TR8	10	Kastamonu Üniversitesi, Sinop Üniversitesi, Amasya Üniversitesi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Hitit Üniversitesi, Bartın Üniversitesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Gazi Osman Paşa Üniversitesi, Karabük Üniversitesi
Doğu Karadeniz	TR9	6	Gümüşhane Üniversitesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Artvin Çoruh Üniversitesi, Giresun Üniversitesi, Recep Tayip Erdoğan Üniversitesi, Ordu Üniversitesi
Kuzeydoğu Anadolu	TRA	8	Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, Bayburt Üniversitesi, Erzincan Üniversitesi, Erzurum Teknik Üniversitesi, Ardahan Üniversitesi, Iğdır Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Atatürk Üniversitesi
Ortadoğu Anadolu	TRB	8	İnönü Üniversitesi, Bitlis Eren Üniversitesi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Bingöl Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, Muş Alparslan Üniversitesi, Tunceli Üniversitesi, Hakkari Üniversitesi
Güneydoğu Anadolu	TRC	9	Harran Üniversitesi, Kilis 7 Aralık Üniversitesi, Mardin Artuklu Üniversitesi, Adıyaman Üniversitesi, Dicle Üniversitesi, Siirt Üniversitesi, Batman Üniversitesi, Gaziantep Üniversitesi, Şırnak Üniversitesi
<i>Toplam</i>		<i>107</i>	

EXTENDED SUMMARY

Research Problem

Fiscal transparency has an important role in government in terms of efficiency in public sector. Public universities are one of the government organizations which documentation of fiscal transcripts and reports are available for society. In this study, within this content evaluation of fiscal transparency was made by requesting balance sheet, discharge of budget table and operating results schedule from 107 state universities in Turkey.

Research Question

This research is based on the question of how is the fiscal transparency performance of public universities in Turkey in the years of 2015 and 2020? The fiscal performance of the universities increased or decreased? The answers of the questions are discussed based on 107 state universities.

Literature Review

The term of fiscal transparency revealed after 1990s as a new research topic for universities. Even if higher education systems of various universities show difference, fiscal transparency of these institutions get societies' attention. In literature on fiscal transparency could be categorized in four main title (Sordo et al., 2016). Those are performance management, transparency and accountability, accounting system and research evaluation system. According to studies made in years, it could be indicated that many of the researches about fiscal transparency was done by collecting data from fiscal reports and web sites. In addition, there have been also some data gathered from surveys and interviews. The universities in Spain have more studies than other universities. The reason beneath this situation could be the indices created about fiscal transparency in different institutions. After taking closer look on literature of fiscal transparency among universities, it could be concluded that universities do not display sufficient performance.

Methodology

The main purpose of the study is to investigate on improvement of fiscal transparency of public universities in Turkey in the years of 2015 and 2020. In order to measure fiscal transparency three fiscal documents asked from the universities. Because of the reason that fiscal documents are produced at the end of fiscal year, the documents of 2014 and 2019 are requested respectively in 2015 and 2020. The communication was made with the universities firstly by websites. If the universities did not have websites about information sharing, second methods of communication was made by sending e-mail. The data collected in the year of 2015 firstly was used along with this research. After collecting the data, fiscal transparency scores were created and evaluated.

Results and Conclusions

In this research, three fiscal documents were requested from 107 public university in the year of 2015 and 2020. After the data gathered, behaviors of universities were scored according to response of the institutions. The alteration of fiscal transparency performance of Turkish state universities in 2015 and 2020 was evaluated. In the year of 2015, %30 per cent of the institutions ignored requested balance sheet, discharge of budget table and operating results schedule of the state universities when in 2020 almost half of the demand remained unanswered. As a result, the fiscal transparency average of universities was calculated as 47.74 in 2015 and 37.13 in 2020, and it was determined that fiscal transparency in universities is generally not sufficient.