



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK
ZAMANLI MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ ÖNERİSİ VE
UYGULAMA**

Salih YAVUZ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR**

**YÜKSEK LİSANS
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

OCAK 2020



**TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK ZAMANLI
MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ ÖNERİSİ VE UYGULAMA**

Salih YAVUZ

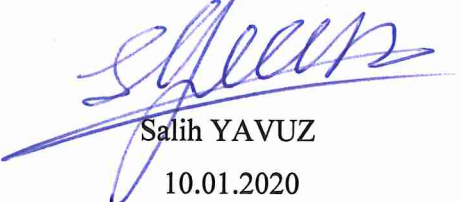
**YÜKSEK LİSANS
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

OCAK 2020

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Salih YAVUZ
10.01.2020



Salih YAVUZ tarafından hazırlanan TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK ZAMANLI MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ ÖNERİSİ VE UYGULAMA” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi AMME İDARESİ Anabilim Dalında KAMU YÖNETİMİ Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR

İşletme Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Başkan : Prof. Dr. Muhittin ACAR

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Hacettepe Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Üye : Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Tez Savunma Tarihi: 10/01/2020

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Figen ZAIİF

Enstitü Müdürü

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK ZAMANLI MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ ÖNERİSİ VE UYGULAMA

Yüksek Lisans Tezi

Salih YAVUZ

ANKARA HACI BAYRAM ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ocak 2020

ÖZET

Temsili demokrasilerde hesap verme sorumluluğunun seçimler yoluyla etkin bir biçimde yerine getirilmesi için vatandaşların, politikacıların faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında yeterli bilgiye sahip olması zorunludur. Vatandaşların siyasetçilerin iş ve işlemleri hakkında bilgiye sahip olması ise ancak saydamlık ile mümkündür. Saydamlığın bu kritik fonksiyonu nedeniyle yazında saydamlık seviyesinin ölçülmesine yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Literatürde mevcut saydamlık endeksleri incelendiğinde; endekslerde geçmişe yönelik saydamlığa ilişkin unsurlar ile gerçek zamanlı saydamlığa ilişkin unsurların birlikte yer aldığı görülmektedir. Bu açıdan, sadece geçmişe yönelik saydamlığı veya sadece gerçek zamanlı saydamlığı ölçen bir endeksin geliştirilmediği belirlenmiştir. Çalışmada, yazındaki bu boşluğun giderilerek Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde gerçek zamanlı mali saydamlık uygulamalarının seviyesinin ölçülebilmesi amacıyla bir endeks önerilmiştir. Önerilen gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi, ihale saydamlığı endeksi; meclis, encümen ve komisyon saydamlığı endeksi; imar saydamlığı endeksi ile faaliyet saydamlığı endeksi olmak üzere dört alt endeksten oluşmaktadır. Endekslerde yer alan uygulamaların mevcut olup olmadığı büyükşehir belediyelerinin web siteleri ile resmi sosyal medya hesaplarının 1-10 Ağustos 2019 tarihlerinde incelenmesi suretiyle tespit edilmiştir. Araştırma kapsamında Türkiye’de mevcut 30 büyükşehir belediyesinin her biri için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi değeri hesaplanmıştır. Araştırma sonucunda dokuz büyükşehir belediyesinin çok düşük seviyede; dokuzunun düşük seviyede; 11’inin orta seviyede; birinin ise yüksek seviyede gerçek zamanlı mali saydamlığa sahip olduğu ortaya çıkarılmıştır. Türkiye’deki 30 büyükşehir belediyesinin ortalama skoru ise 31,5 olarak tespit edilmiş olup bu sonuç büyükşehir belediyelerinin vatandaşlara ortalama olarak ancak düşük seviyede gerçek zamanlı mali saydamlığı sunabildiğini göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinde mali saydamlık seviyesinin yükseltilmesi için gerçek zamanlı mali saydamlığa ilişkin uygulamaları zorunlu hale getiren kanuni düzenlemeler yapılmalı; anılan uygulamaları yerine getirmeyen kamu personeline idari müeyyideler getirilmeli; büyükşehir belediyelerinin kullanması için ilgili bakanlıklar tarafından gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik yazılımlar geliştirilmeli; büyükşehir belediyelerinin teknik altyapısı geliştirilmeli ve çalışanlarına bilgi ve iletişim teknolojileri konularında eğitimler verilerek beşeri sermaye kalitesi artırılmalıdır.

Bilim Kodu :111604

Anahtar Kelimeler :e-Devlet, gerçek zamanlı mali saydamlık, büyükşehir belediyeleri, Türkiye

Sayfa Adedi :130

Tez Danışmanı :Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR

A PROPOSAL OF REAL TIME FISCAL TRANSPARENCY INDEX OF
METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TURKEY AND AN APPLICATION

M.S. Thesis

Salih YAVUZ

GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

January 2020

ABSTRACT

In representative democracies, citizens must have sufficient information about the activities of politicians and the results of these activities in order to achieve accountability effectively through elections. It is only through transparency that citizens have knowledge of the work and operations of politicians. Because of this critical function of transparency, many studies have been conducted in the literature to measure the level of transparency. In the transparency indices, elements related to past transparency and elements related to real-time transparency are together included; no distinction was made. In this respect, it has been determined that an index that measures only transparency for past or only real-time transparency has not been developed. In the study, to eliminate this gap in the literature, an index of the metropolitan municipality has been proposed in order to measure the level of real time fiscal transparency practices in Turkey. Proposed real-time fiscal transparency index comprises of auction transparency index; index for transparency of parliament, committee and commission; zoning transparency index and activity transparency index. Whether the applications in the indices are available is determined by examining the websites of the metropolitan municipalities and their official social media accounts on 1-10 August 2019. In the study, for each of the available 30 metropolitan municipalities in Turkey index values of real time fiscal transparency are calculated. As a result of the research its found out that, nine metropolitan municipalities had a very low level; nine of them low level; 11 of them intermediate level; one has a high level of real-time fiscal transparency. The average score of the 30 metropolitan municipalities has been identified as 31.5 meaning that on avarage, metropolitan municipalities in Turkey provide real-time fiscal transparency to citizens only at low level. In order to increase the level of fiscal transparency in metropolitan municipalities, provisions of the law which enforce real-time financial transparency should be enacted; administrative sanctions should be brought to public personnel who do not perform the said practices; software for real-time fiscal transparency should be developed by the relevant ministries for the use of metropolitan municipalities; the technical infrastructure of metropolitan municipalities should be improved and human capital quality should be increased by providing training on information and communication technologies to its employees.

Science Code :111604

Key Words :e-Government, real time fiscal transparency, metropolitan municipalities, Turkey

Page Number :130

Supervisor :Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR

TEŞEKKÜR

Tez çalışması sürecinde değerli fikir ve görüşleriyle bana yol gösterici olan Danışman Hocam Sayın Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHİR'e;

Meslektaşlarım Sayıştay Grup Başkanım Sayın Zeynal ATLI'ya, Sayıştay Ekip Başkanım Sayın İsmail ÇAY'a, Sayıştay Uzman Denetçisi Sayın Hakan DEMİRKOL'a, Sayıştay Başdenetçisi Sayın Mustafa GÜCÜKTURALI'ya;

Her zaman yanımda olan ve beni destekleyen Eşime ve Çocuklarıma teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
1. GİRİŞ.....	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE MALİ SAYDAMLIK ENDEKSLERİ.....	7
2.1. Temel Kavramlar	7
2.1.1. E-Devlet	7
2.1.2. Açık Devlet Verisi	8
2.1.3. Demokrasi ve Saydamlık	8
2.1.4. Hesap Verebilirlik ve Saydamlık	9
2.1.5. Saydamlık.....	10
2.1.6. Saydamlığın Yönleri	12
2.1.7. Saydamlığın Türleri	15
2.1.7.1. Olay saydamlığı ile süreç saydamlığı.....	15
2.1.7.2. Gerçek zamanlı saydamlık ile geçmişe yönelik saydamlık	16
2.1.7.3. Nominal saydamlık ile etkin saydamlık	19
2.1.8. Mali Saydamlık	19
2.1.8.1. Mali saydamlığın tanımı	19
2.1.8.2. Mali saydamlığın önemi	20

	Sayfa
2.1.8.3. E-devlet uygulamaları ve mali saydamlık	21
2.1.8.4. Mali saydamlığın etkileri.....	22
2.2. Saydamlığın Ölçümüne İlişkin Literatür.....	23
2.2.1. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) Tarafından Oluşturulan Açık Bütçe Endeksi.....	23
2.2.2. Williams (2009) Tarafından Oluşturulan Bilgi Açıklama Endeksi.....	27
2.2.3. Andreula ve Diğerleri (2009) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi	28
2.2.4. Lourenço ve Diğerleri (2013) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi	28
2.2.5. Avcı (2015) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi	31
2.2.6. Avcı ve Bağdigen (2015) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi	33
2.2.7. TESEV ve TEPAV Tarafından Yayınlanan Mali Saydamlık İzleme Raporları	34
3. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE MALİ SAYDAMLIK: YASAL ÇERÇEVE	37
3.1. Ana Mevzuat	37
3.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	37
3.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	41
3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	48
3.1.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu	49
3.1.5. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	50
3.1.6. 3194 Sayılı İmar Kanunu	51
3.2. Temel Politika Belgeleri	55
3.2.7. 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı	55
3.2.8. 2016-2019 Ulusal E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı.....	57

	Sayfa
4. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK ZAMANLI MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ GELİŞTİRİLMESİ: BİR ARAŞTIRMA.....	61
4.1. Araştırmanın Metodolojisi	61
4.1.1. Araştırmanın Gerekçesi.....	61
4.1.2. Araştırmanın Amacı	62
4.1.3. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları	62
4.1.4. Araştırmanın Yöntemi.....	65
4.1.5. Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Endeksi	65
4.1.5.1. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi.....	67
4.1.5.2. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi.....	70
4.1.5.3. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi	74
4.1.5.4. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi	77
4.2. Araştırmanın Bulguları.....	80
4.2.1. Gerçek Zamanlı İhale Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular.....	82
4.2.2. Gerçek Zamanlı Meclis, Komisyon ve Encümen Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular	87
4.2.3. Gerçek Zamanlı İmar Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular	94
4.2.4. Gerçek Zamanlı Faaliyet Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular.....	98
4.2.5. Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Endeksine İlişkin Bulgular	104
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	109
KAYNAKLAR	119
EKLER.....	127
EK-1. E-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında kullanıma açılan modüllere ilişkin bilgiler	128
ÖZGEÇMİŞ	131

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.1. Araştırma kapsamına alınan büyükşehir belediyeleri.....	64
Çizelge 4.2. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksini oluşturan alt endeksler	66
Çizelge 4.3. Gerçek zamanlı mali saydamlık sınıfları	67
Çizelge 4.4. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar	68
Çizelge 4.5. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar	71
Çizelge 4.6. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar	75
Çizelge 4.7. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar	78
Çizelge 4.8. Araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin web sitesi adresleri.....	81
Çizelge 4.9. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorları	83
Çizelge 4.10. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorları.....	88
Çizelge 4.11. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorları.....	95
Çizelge 4.12. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorları	99
Çizelge 4.13. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları	105

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1. Saydamlığın yönleri.....	14
Şekil 2.2. Olay saydamlığı ve süreç saydamlığı	16
Şekil 2.3. Gerçek zamanlı saydamlık ile geçmişe yönelik saydamlık	18
Şekil 4.1. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması.....	87
Şekil 4.2. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması	94
Şekil 4.3. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması.....	98
Şekil 4.4. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması.....	104
Şekil 4.5. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması.....	107

KISALTMALAR

Bu araştırmada kullanılmış kısıltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısıltmalar

Açıklamalar

EKAP

Elektronik Kamu Alımları Platformu

GZFSE

Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi

GZİHSE

Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi

GZİMSE

Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi

GZMKESE

Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi

GZMSE

Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi

IBP

Uluslararası Bütçe Ortaklığı

IMF

Uluslararası Para Fonu

OECD

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OGP

Açık Yönetim Ortaklığı

TBMM

Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEPAV

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

1. GİRİŞ

Siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru dönüşümlerinde bütçelerin sosyal sözleşme fonksiyonuna sahip olduğu görülmektedir. Günümüzde temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde bütçe, vatandaşların temsilcisi olan meclisin bütçeyi onaylayarak yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermesi suretiyle uygulanmaktadır. Yürütme organı bu yetkiyi devralmasına karşılık siyasal ve hukuksal sorumluluk altına girmektedir. Anılan sosyal sözleşmenin en önemli unsuru da, siyasetçilerin vatandaşlardan aldığı yetkiyi kullanarak yaptığı iş ve işlemlerin hesabını vatandaşlara seçimler yoluyla vermesidir. Hesap verme sorumluluğunun seçimler yoluyla etkin bir biçimde yerine getirilmesi için vatandaşların, politikacıların faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında yeterli bilgiye sahip olması şarttır. Vatandaşların siyasetçilerin iş ve işlemleri hakkında bilgiye sahip olması ise ancak saydamlık ile mümkündür.

Saydamlık bu önemli ve hassas fonksiyonu nedeniyle kamu yönetiminde genellikle ulaşılmaya çalışılan, arzu edilen bir durum olarak görülmüştür. Bu görüş bilgisayarların ve daha sonra da internetin yaygınlaşmasıyla ivme kazanarak kuvvetlenmiştir.

Konunun Tanımı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu bilgilendirmenin sağlanması amacıyla faaliyet raporlarının kamu idarelerinin internet sitelerinde yayınlanması zorunlu hale getirilmiştir. Bununla birlikte kamuoyunun kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması hususunda bilgilendirilmesi, sadece faaliyet raporlarının internet sitelerinde yayınlanmasına münhasır değildir. Kamu idareleri mali saydamlığı artırmak için faaliyet raporları dışında çeşitli e-Devlet uygulamalarını hayata geçirmeye başlamışlardır. Ancak mali saydamlığı sağlamaya yönelik oluşturulan e-Devlet uygulamaları kamu idareleri arasında farklılık göstermektedir.

Bütçe süreçleri vatandaşlar için saydamlaştırılmaktadır. Fakat vatandaşlar saydamlığın sağlanmasına yönelik sunulan bütçe süreçlerini ve raporlamaları gerçekten anlayıp faydalanabilmekte midir? E-Devlet araçlarının etkin kullanımı vatandaşların mali

saydamlıktan daha fazla yararlanmasını ve dolayısıyla mali saydamlıktan beklenen faydaların daha fazla elde edilmesini sağlayacaktır.

Mali saydamlığın unsurlarının e-Devlet uygulamaları ile vatandaşlara ulaştırılması önemli bir gelişmedir. Fakat yeterli değildir. Vatandaşlar saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamalarından yeterince faydalanabiliyor mudur? Saydamlığın sağlanmasına yönelik geliştirilen e-Devlet uygulamalarının vatandaşlar tarafından yoğun bir biçimde kullanılması anılan uygulamalardan beklenen faydayı artıracaktır.

E-Devlet uygulamaları ile kamu idarelerinin vatandaşlara hesap verme sorumluluğu yerine getirilmiş olacaktır. Kime karşı hesap veriliyorsa, o kişinin hesap veren hakkında bilgiye sahip olması bir zorunluluktur. Bu nedenle, e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla saydamlığın artırılması neticesinde vatandaşlar kamu idareleri ve kamu yöneticileri hakkında daha fazla bilgiye sahip olacaklar, vekillerini seçerken iradelerini bu bilgiler doğrultusunda kullanacaklar ve böylece saydamlıktan beklenen faydalar sağlanmış olacaktır.

Kamu idarelerinin yıllık olarak hazırladıkları faaliyet raporlarının fiziki olarak basılıp bütün vatandaşlara ulaştırılmasının maliyeti oldukça yüksektir. Gazete ve dergi gibi yayın araçları vasıtasıyla faaliyet raporlarındaki bazı bilgilerin vatandaşlara ulaştırılmasının dezavantajları ise vatandaşların büyük çoğunluğunun bu yayın araçlarını kullanmaması ve faaliyet raporlarının büyük hacimli olması nedeniyle bu raporların ancak küçük bir bölümünün mezkur yayın araçları ile yayınlanabilmesidir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, geleneksel mali saydamlık araçlarının yanında, e-Devlet uygulamaları yoluyla kamu mali yönetiminde gerçek zamanlı saydamlığın sağlanmasını teknik olarak mümkün hale getirmiştir. Ancak kamu kurumları, teknolojideki bu gelişmeleri vatandaşların gerçek zamanlı olarak kamu kurumlarının mali iş ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmalarını sağlayacak şekilde kullanmakta mıdır? Bu sorunun cevaplanabilmesi, sorunların tespit edilip çözüm önerilerinin geliştirilebilmesi için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin oluşturulması gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyeleri özelinde gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi oluşturulacaktır. Tezin konusu, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde gerçek zamanlı mali saydamlığa ilişkin e-devlet uygulamaları düzeyinin ölçülmesini sağlayacak gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin oluşturulmasıdır.

Tezin Amacı

Tezin amacı Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığa ilişkin e-Devlet uygulamalarının çeşitli boyutları ile araştırılarak gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin oluşturulması ve Türkiye’de halihazırda mevcut 30 büyükşehir belediyesinin gerçek zamanlı mali saydamlık düzeyinin ölçülerek gerçek zamanlı mali saydamlık düzeylerinin açığa çıkarılmasıdır. Elde edilen sonuçların değerlendirilerek sorunların belirlenmesi ve gerçek zamanlı mali saydamlık konusunda ilerleme sağlanması için yapılması gerekenler hakkında öneriler getirilmesi amaçlanmaktadır.

Tezin Önemi

Mali saydamlık vatandaşların bütçe hakkının bir gereği olarak, ödedikleri vergilerin ne suretle kullanıldığı hakkında bilgilendirilmesini ifade etmektedir. Uygulamada mali saydamlığı sağlamaya yönelik olarak yayınlanan faaliyet raporları ve kesin hesap kanunları gibi dokümanlar geçmiş dönemlere ilişkin bilgileri içermekte olup halihazırda devam eden iş ve işlemlere ilişkin bilgi sunmamaktadır. Heald (2006a: 33), belirli zaman periyotlarında geçmiş dönemlere ilişkin bilgileri içeren dokümanların yayınlanması suretiyle sağlanan saydamlığı *geçmişe yönelik saydamlık (transparency in retrospect)*; halihazırda devam eden iş ve işlemlere ilişkin bilgilerin yayınlanması suretiyle sağlanan saydamlığı ise *gerçek zamanlı saydamlık (transparency in real time)* olarak tanımlamaktadır.

Türkiye’de konu ile ilgili yapılmış çalışmalara bakıldığında; Avcı (2015: 148) çalışmasında büyükşehir belediyeleri için mali saydamlık endeksi oluşturarak Türkiye’de 2014 yılından önce mevcut olan 16 büyükşehir belediyesinin mali saydamlık seviyesini ölçmüştür. Diğer bir çalışmada ise Avcı ve Bağdigen (2015: 90), algılanan mali saydamlık endeksi oluşturarak 11 büyükşehir belediyesi kent konseyi üyelerinin algılanan mali saydamlık düzeyini ölçmüştür. Yazında Türkiye’de belediyelerde mali saydamlık endeksine ilişkin yapılmış başka bir çalışma bulunamamıştır. “Google Scholar” aracılığıyla “real time transparency” ibaresinin 13.12.2019 tarihinde aranması neticesinde; belediyeler veya diğer kamu kuruluşları açısından gerçek zamanlı saydamlığı ölçmeye yönelik herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır.

Ayrıca, belediyelerin yüksek tutarlı mali sonuçlar doğuran ihale süreçleri ve kararları ile imar planı değişikliği kararlarına ilişkin unsurların Avcı ve Bağdigen’in (2015: 94) oluşturduğu endeks dışındaki endekslerde yer almadığı görülmüştür. Keza, coğrafi bilgi sistemleri ve internet üzerinden canlı yayınlar vasıtasıyla çeşitli mali süreç ve kararların

vatandaşlara sunulmasına ilişkin unsurlara incelenen endekslerde yer verilmemiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin son yıllarda çok hızlı gelişmesi ve toplum tarafından kullanımının yaygınlaşmasının bir sonucu olarak büyükşehir belediyeleri; coğrafi bilgi sistemleri ve internet üzerinden canlı yayınlar gibi yeni saydamlık yöntemlerini kullanmaya başlamışlardır. Ancak yazında mevcut saydamlık endekslerinin anılan yeni saydamlık yöntemlerinin hangi düzeyde kullanıldığını ölçmede yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu nedenle, mezkur bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanım seviyesini ölçen bir endeks geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu bakımdan, yapılacak tez çalışması Türkiye’de gerçek zamanlı saydamlık konusunda yapılacak ilk araştırma olarak yazına katkıda bulunacaktır. Buna ilaveten coğrafi bilgi sistemleri ve internet üzerinden canlı yayınlar gibi yeni saydamlık yöntemlerinin kullanımı da önerilen endeksle vasıtasıyla ölçülebilecektir. Çalışma sonucunda Türkiye’de mevcut büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı saydamlık seviyeleri hakkındaki ilk somut veriler elde edilecektir. Elde edilen veriler gerçek zamanlı saydamlık seviyelerinin yükseltilmesi konusunda atılması gereken adımlar hakkında yol gösterici olacaktır.

Sınırlılıklar

Tez Türkiye’de halen mevcut olan 30 büyükşehir belediyesinin tamamını kapsamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin tamamının gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi değeri hesaplanacağı için çalışma alan araştırmasına dayalı ampirik bir çalışma olacaktır.

Türkiye’de 24.07.2019 tarihi itibarıyla 1389 belediye mevcuttur (İçişleri Bakanlığı, 2019e). Anılan belediyelerin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i büyükşehir olmayan il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 403’ü büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyesi, 386’sı ise büyükşehir olmayan illerdeki belde belediyesidir (İçişleri Bakanlığı, 2019e). Mezkur belediyelerin tamamı için mali saydamlık endeksi değerinin hesaplanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi zaman kısıtı nedeniyle mümkün olamayacağı için çalışmada bütçe büyüklüklerinin bütün belediyeler içindeki payı ile kurumsal yapı ve insan kaynağı bakımlarından daha önde olan büyükşehir belediyeleri incelenecektir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2017 yılında Türkiye’deki bütün belediyenin toplam bütçe gideri 112.048.078.000-TL; 30 büyükşehir belediyesinin toplam bütçe gideri ise 56.690.752.000-TL olarak gerçekleşmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019). Bu açıdan, 2017 yılında 30 büyükşehir belediyesinin bütün belediyeler içindeki bütçe gideri payı %50,6 seviyesindedir. 2018 yılında ise Türkiye’deki tüm belediyelerin toplam

bütçe gideri 132.004.672.000-TL; 30 büyükşehir belediyesinin toplam bütçe gideri ise 65.139.573.000-TL olarak gerçekleşmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019). Böylece, 30 büyükşehir belediyesinin bütün belediyeler içindeki bütçe gideri payı 2018 yılında %49,3 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu bakımdan, Türkiye’de mevcut 1389 belediye tarafından yapılan toplam bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı çalışmanın kapsamı dahilindedir.

Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu uyarınca nüfusu 750.000’in üstündeki illerde büyükşehir belediyesi kurulmakta olup büyükşehir belediyeleri popülasyonu tüm belediyelerin popülasyonuna göre nüfus, ekonomik gelişmişlik ve yönetsel olarak daha homojen bir yapıdadır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin nüfusları ile ekonomik gelişmişlik durumları arasında ise aşırı farklılıklar bulunmaktadır. Yukarıda açıklanan nedenlerle araştırmanın kapsamı, aralarında karşılaştırma yapılabilecek derecede benzer olan 30 büyükşehir belediyesi ile sınırlı tutulmuştur.

Kavramlar

Türkiye’de yürürlükte bulunan kamu mali mevzuatı Heald’ın (2006a: 32) geçmişe yönelik saydamlık-gerçek zamanlı saydamlık ayrımı doğrultusunda incelendiğinde aşağıda yer alan tespitlerin yapılması mümkündür:

24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7’nci maddesinde mali saydamlık; *“her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi”* olarak ifade edilmiştir. Anılan maddenin devamında; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır. Bu madde incelendiğinde; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin görüşülmesinin ve uygulanmasının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasının zorunlu hale getirilerek gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanmasının mevzuatımızda zorunlu hale getirildiği görülmektedir.

Ancak, adı geçen kanuna ilişkin yayımlanan alt mevzuatta, sadece faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması ve ilgili idarenin internet sayfasında yayınlanması ile iç ve dış denetim sonuçlarının kamuoyuna duyurulması zorunlu tutulmuştur. Bütçenin ve diğer belgelerin görüşülmesinin ve uygulanmasının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması ise

anılan kanun maddesinde zorunlu tutulmasına rağmen alt mevzuatta bu zorunluluğun ne şekilde yerine getirileceği hususunda bir düzenleme yapılmaması nedeniyle uygulamada kamu idareleri arasında gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanması konusunda belirgin farklılıklar ortaya çıkmıştır.

Uygulamada gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanmasına yönelik e-Devlet uygulamalarının kamu idareleri tarafından hangi seviyede kullanıldığının ortaya çıkarılması amacıyla gerçek zamanlı mali saydamlık endekslerinin oluşturulması gerekmektedir.

Araştırmada, gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin bileşenleri belirlenerek toplam maksimum endeks puanı 100 olacak şekilde her bir bileşenin puanı belirlenecektir. Endeks bileşenlerinin puanları literatür taraması neticesinde benzer endeks hesaplama yöntemleri göz önünde bulundurularak karşılaştırılacaktır. Ardından 30 büyükşehir belediyesinin her birinin internet sitesi ve resmi sosyal medya hesapları incelenerek endeks bileşenlerinin bulunup bulunmadığı, bulunuyorsa hangi şekilde bulunduğu tespit edilecek ve her bir büyükşehir belediyesi için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi değeri hesaplanacaktır.

Tez kapsamında ilk olarak kavramsal çerçeve ile ulusal ve uluslararası literatürde mali saydamlık endekslerine ilişkin yapılan çalışmalar ele alınacaktır. Ardından Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığa ilişkin yürürlükteki mevzuat irdelenecektir. Devamında Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi oluşturulup 30 büyükşehir belediyesi için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skoru hesaplanacaktır. Son bölümde ise araştırmanın sonuçları değerlendirilecek ve gerçek zamanlı mali saydamlığın artırılmasını sağlayacak öneriler getirilecektir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE MALİ SAYDAMLIK ENDEKSLERİ

Bu bölümde ilk olarak e-Devlet ve saydamlık kavramları irdelenerek tezin kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Ardından ulusal ve uluslararası literatürde geliştirilen mali saydamlık endeksleri incelenecektir.

2.1. Temel Kavramlar

Bu kısımda öncelikle e-Devlet, açık devlet verisi, demokratikleşme, hesap verebilirlik ve saydamlık kavramları irdelenecektir. Sonrasında ise saydamlığın yönleri ile türlerine değinilecek ve mali saydamlık incelenecektir.

2.1.1. E-Devlet

E-Devlet kavramı, hizmetlerin elektronik ortamda verilmeye başlandığı günümüz dünyasının en çok konuşulan ve tartışılan kavramlarından biridir. E-Devlet kavramı İngilizce “*electronic-government*” teriminin karşılığı olarak dilimizde kullanılmaktadır. E-Devlet kavramına yönelik literatürde çeşitli unsurların ön plana çıkarılarak farklı tanımların yapıldığı görülmektedir. Yazında mevcut bazı tanımlara aşağıda yer verilmiştir:

Kraemer ve King’e (2003: 3) göre e-Devlet, bilgi teknolojilerinin devlet tarafından kullanılmasıyla işlemlerin daha verimli yapılmasının, hizmetlerin daha kaliteli bir biçimde sunulmasının ve vatandaşların devlet bilgileri ile hizmetlerine daha kolay ulaşmasının sağlanmasıdır.

Helbig, Gil-Garcia ve Ferro’ya (2009: 90) göre e-Devlet, devletin yönetsel reformunda bir katalizör veya bir araçtır. Bilişim teknolojileri yalnızca hizmetlerin kalitesinin artırılmasını değil; maliyetlerin düşürülmesi ile devlet politikaları ve programlarının daha verimli bir şekilde yürütülmesini de sağlamaktadır.

03/09/2016 tarihli ve 29820 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4’üncü maddesinin c) bendinde e-Devlet hizmeti, “*kurumlar arası veri paylaşımı esasına dayalı olarak yürütülmesi için kurumlar tarafından, hızlı, güvenli, etkili, verimli, şeffaf ve hesap verebilir, temel hak ve özgürlüklere riayet edilerek ve mahremiyet gözetilecek şekilde elektronik ortama aktarılan her bir kamu hizmeti*” olarak tanımlanmıştır. Anılan bendde, kamu

hizmetlerinin elektronik ortama aktarılırken, hizmet süreçlerinin vatandaş odaklı olarak yeniden yapılandırılacağı da vurgulanmıştır.

2.1.2. Açık Devlet Verisi

Wirtz, Piehler, Thomas, ve Daiser'e (2016: 1337) göre açık devlet verisi; devlet tarafından veri ve bilgilerin ücretsiz ve serbest erişim, kullanım, dağıtım ve farklı formata dönüştürülebilme imkanlarını sağlayan formata getirilmesidir.

Lourenço'ya (2015: 331) göre veri kalitesi, kullanılabilirlik, zamanlılık ve toplam değer açık devlet verisi için önemlidir. Açık devlet verisinin en önemli amaçlarından birisi devletin saydamlığının sağlanmasıdır (Sandoval-Almazan ve Gil-Garcia, 2016: 172).

Ubaldi'ye (2013: 6) göre açık devlet verisi, vatandaşların kendilerini bilgilendirmesini, e-katılımı ve vatandaşların kamusal etkilerini güçlendirecek araçlar sunarak vatandaşların hayatlarında daha iyi kararlar alabilmesini ve kamu işlerine katılımını sağlamalıdır. Açık devlet verisi paydaşlar için kamu değerinde artış sağlamalıdır (Zuiderwijk ve Janssen, 2014: 27). Açık devlet verisi veriye dayalı inovasyonlara zemin hazırlamalıdır (Susha, Grönlund ve Janssen, 2015: 22).

Lourenço'ya (2015: 329) göre açık devlet verisi vatandaş katılımını tam olarak desteklemelidir.

Açık Devlet Çalışma Grubu (2007), devlet verisinin sekiz prensibi sağlaması halinde açık devlet verisi olarak değerlendirilebileceğini öne sürmüştür. Anılan sekiz prensip ise tam, eksiksiz (complete); temel, birincil (primary); zamanında (timely); erişilebilir (accessible); makine tarafından işlenebilir (machine processable); ayrımcı olmayan (non-discriminatory); telif hakları ile korunmayan (non-proprietary) ve lisans ücreti olmayan (licence-free) şartlarının sağlanması olarak belirlenmiştir.

2.1.3. Demokrasi ve Saydamlık

Bu kısımda demokrasi ile saydamlık arasındaki bağlantı irdelenecektir.

Temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde; vatandaşlar siyasetçilere ve bürokratlara mal ve hizmet üretmeleri için yetki vermektedirler. Ancak siyasetçiler ve bürokratlar aldıkları yetkiyi vatandaşlar lehine kullanmak yerine kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilirler. Anılan sorunu ortadan kaldırmak için seçimler, siyasetçilerin yetkilerini sınırlayan kanunlar gibi çeşitli denetim ve hesap verme mekanizmaları oluşturulmuştur. Adı geçen

mekanizmaların etkin çalışabilmesi için siyasetçilerin iş ve işlemlerine ilişkin bilginin mevcut olması ve vatandaşlar tarafından bilinmesi şarttır. Vatandaşlar siyasetçilerin yetkilerini hangi yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi gayeler doğrultusunda harcadığı hakkında gerekli bilgiye ulaşamazsa seçimlerde tercihini sağlıklı bir şekilde belirleyemeyecektir (Atiyas ve Sayın, 2000: 27-28).

İnsanlık tarihindeki aşamalara bakıldığında; ekonomik ve politik rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru dönüşümlerinde ve idarecilerin kamu kaynaklarını kullanma yetkilerinin sınırlandırılmasında bütçelerin sosyal sözleşme işlevini yerine getirdiği görülmektedir. Demokratik ülkelerde sosyal sözleşme niteliğindeki bütçe, aynı zamanda yetki devri anlamını taşımaktadır. Çağımızda anılan yetki devri; vatandaşlar adına, onun temsilcisi olan meclisin bütçeyi onaylamasıyla yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermesi suretiyle uygulanmaktadır. Bu yetkiyi devralmasına karşılık olarak yürütme organı siyasal ve hukuksal sorumluluk altına girmektedir. Vatandaşlardan alınan kaynakların nerelere ve ne suretle harcadığının hesabının verilebilmesi adı geçen sosyal sözleşmenin en önemli unsuru olup bu hesabın en iyi bir biçimde verilebilmesi için vatandaşların tam olarak bilgilendirilmesi zaruridir (Dedeoğlu ve diğerleri, 2000: 46-47).

Demokratikleşme talebinin artması saydamlık talebini artmasını da beraberinde getirmektedir (Emil ve Yılmaz, 2006: 13). Vatandaşların farkındalığının arttığı günümüzde demokratikleşme sürecinin tetiklediği mali saydamlık konusu politik iktidarın kayıtsız kalamayacağı bir aşamaya ulaşmıştır (Emil ve Yılmaz, 2004: 26). Sürekli gelişen şartlar, demokrasi kalitesinin artırılması ihtiyacı gibi sebeplerle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler bakımından mali saydamlık gündemde önemli bir yer tutma özelliğini yakın gelecekte de devam ettirecektir (Emil ve Yılmaz, 2004: 47).

2.1.4. Hesap Verebilirlik ve Saydamlık

Bu alt bölümde hesap verebilirlik ile saydamlık arasındaki ilişki irdelenecektir.

Siyasetçileri vatandaşlara karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale getirmenin en önemli yollarından biri; siyasetçilerin iş ve işlemlerinin daha gözlemlenebilir olmasını sağlayan saydamlığın artırılmasıdır (Atiyas ve Sayın, 2000: 19).

Saydamlık, politikacıların ve bürokratların hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Temsili demokrasilerde vatandaşların siyasetçiler üzerindeki en esaslı yaptırım gücü, idaresinden memnun olmadıkları politikacıları seçimler vasıtasıyla

iktidardan indirebilmesi, programını en fazla desteklediği politikacıları ise yine seçimler yoluyla iktidara taşıyabilmesidir. Saydamlık, anılan mekanizmanın etkin bir biçimde işlemlerini sağlamaktadır. Saydam bir mali sistemde yönetenlerin kamu kaynaklarını ne yönde ve nasıl kullandığı, hangi sonuçlara ulaşıldığı hususunda vatandaşlara gerekli bilgiler sunulmaktadır. Böylelikle vatandaşlar saydamlık vasıtasıyla edindikleri bilgileri kullanarak seçimlerde politikacılardan kamu kaynaklarının kullanımının hesabını etkin bir şekilde sorabilir (Atiyas ve Sayın, 2000: 29).

Saydamlığın yetersiz olduğu ülkelerde temsili demokrasiler etkin bir şekilde işleyemeyecektir. Çünkü politikacılar vatandaşlara hesap verme sorumluluklarını yerine getiremeyeceklerdir. Siyasetçilerin yetkilerini ne yönde ve nasıl kullandıkları hakkında vatandaşların yeterli bilgiye sahip olmaması nedeniyle seçimler etkinliğini kaybedecektir (Atiyas ve Sayın, 2000: 30).

2.1.5. Saydamlık

Grimmelikhuijsen ve Meijer'e (2014: 141-142) göre saydamlık, herhangi bir kurumun iç işlemleri ve performansının dış paydaşlar tarafından gözlemlenmesine imkan sağlayan iş ve işlemleri ile süreçleri hakkındaki bilginin erişilebilir olmasıdır. Devletin iş ve işlemlerinin neden, nasıl, ne ve ne kadar olduğunun raporlanmasının ve kamuoyunun erişimine açılmasının gerekli olduğu hususları; saydamlığın temel varsayımlarıdır (da Cruz ve diğerleri, 2016: 869-872).

Atiyas ve Sayın'a (2000: 28) göre saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve bu politikaların meydana getirdiği neticeleri takip etmek için lazım olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir şekilde kamuoyuna sunmasıdır.

Meijer'e (2015: 192) göre çoğu gelişmiş ülkede 1980'lerden itibaren bilgi özgürlüğü yasaları ile saydamlık desteklenmiştir. 1990'larda ve 2000'lerde ise internetin yaygınlaşmasıyla devlet dokümanları web siteleri üzerinden geniş halk kitlelerince ulaşılabilir hale gelmiştir.

Meijer'e (2009: 258) göre ortalama bir vatandaşın; web sitelerine içeriğinin tam olarak ne olduğu bildirilmeden konulan bilgiyi yorumlamasının oldukça zor olması, bilgisayarlı saydamlığın yol açtığı bir sorundur.

Alt ve Lassen'e (2006: 1428) göre bilginin tam ve kusursuz olarak vatandaşlara sunulmadığı kurumlarda saydamlık sorunu vardır ve bu kurumlar tarafından daha fazla ve kusursuz bilginin erişime açılarak saydamlığın artırılması gereklidir.

Bertot, Jaeger ve Grimes'e (2010: 266) göre bilgi ve iletişim teknolojileri, özellikle vatandaş etkileşimine olanak sağlayan Web 2.0 saydamlığın artırılması ve yolsuzlukların azaltılmasında kullanılabilir. Bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla iyi yönetim geliştirilebilir, reform girişimleri kolaylaştırılabilir ve vatandaşlara kamu görevlilerinin iş ve işlemlerini gözlemleyebilmeleri için bilgi ve veri sağlanabilir.

Meijer'e göre (2009: 256) bilgi ve iletişim teknolojileri devletin daha açık ve ulaşılabilir olmasını sağlayarak yolsuzlukları azaltmakta ve hesap verebilirliği artırmaktadır.

Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz ve López Hernández'e (2013: 585) göre devletin mali bilgilerinin vatandaşların erişimine açılmasıyla devletin bütçe ödeneklerinin dağılımı ile politika yapıcılarının ve devlet yöneticilerinin harcama işlemleri konusunda vatandaşlar bilgilendirilebilir. Devletin mali bilgilerinin vatandaşların erişimine açılması ya devlet kurumlarının kendi iç dinamikleri neticesinde ya da dışsal olarak saydamlığın bir yönetimsel kültür haline gelmesi neticesinde hayata geçirilmektedir.

Cucciniello ve Nasi (2014: 918-919) İtalyan belediyelerinde yaptıkları araştırmada; belediyelerin yasal zorunlulukları karşılamak veya içsel ya da dışsal ihtiyaçları karşılamak için web sitelerinde kurum hakkındaki bilgiyi erişime açtıklarını ortaya çıkarmışlardır. Bununla birlikte belediyeler bilgiyi, vatandaşların ve diğer paydaşların faydalanıp katma değer oluşturmaları için yayınlamamaktadır.

Da Cruz ve diğerleri (2016: 885-887) çalışmalarında kamuda saydamlığın artırılmasının vatandaşlara karşı hesap verebilirliğin geliştirilmesini ve yönetişimin toplam kalitesinin artırılmasını sağlayabileceğini göstermişlerdir.

Armstrong (2011: 14) Amerika Birleşik Devletleri'nde yer alan yerel yönetimlerin web sitelerinde yaptığı araştırmada, saydamlığın sağlanabilmesi için bilgi ve verinin web sitelerine konulmasının yeterli olmadığını; vatandaş katılımını teşvik edip güçlendirecek şekilde bilgi ve verinin web sitelerinin hangi bölümüne ve ne şekilde konulduğunun da önemli olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Araujo ve Tejedo-Romero'ya (2016: 329-331) göre saydamlık vatandaşların ve diğer paydaşların kamu kurumlarının performansını gözlemleyebilmesine imkan sağlamaktadır. Yazarlar saydamlığı talep tarafı ve arz tarafı olarak iki tarafa ayırmıştır. Bilginin vatandaşlar ve diğer paydaşlar tarafından ulaşılabilir ve kullanılabilir olmasının istenmesi saydamlığın talep tarafını oluştururken; proaktif olarak bilginin erişime ve kullanıma açılması ise saydamlığın arz tarafını oluşturmaktadır.

Grimmelikhuijsen ve diğerlerine (2013: 580) göre saydamlık, çoğunlukla vatandaşların devlete olan güven eksikliği sorununun çözümü için önerilmektedir.

Grimmelikhuijsen ve Meijer (2014: 151) araştırmalarında; eğer vatandaşlarda daha önce devlete karşı olumsuz bir kanaat oluşmuş ise, saydamlığın vatandaşların devlete olan güvenini artıramadığını tespit etmişlerdir.

Bannister ve Connolly'ye (2011: 2) göre devletlerin saydamlığa ilişkin politikalarını dört faktör belirlemektedir. Bu dört faktör kamunun bilgi edinme hakkı/iyi yönetim, kamu görevlilerinin hakları, etkili kamu yönetimi ile maliyetler ve risklerdir.

2.1.6. Saydamlığın Yönleri

Heald (2006a: 27) çalışmasında saydamlığın dört yönlü olduğunu öne sürmüştür. Bunlar; yukarı yönlü saydamlık, aşağı yönlü saydamlık, dışa yönelik saydamlık ve içe yönelik saydamlıktır.

Yukarı yönlü saydamlık, hiyerarşik ilişki ile veya asil-vekil ilişkisi ile açıklanabilir (Heald, 2006a: 27). Yukarı yönlü saydamlık, hiyerarşik üstün/asilin, hiyerarşik astın/vekilin işlemlerini, davranışlarını ve yaptığı işlerin sonuçlarını gözlemleyebilmesidir.

Aşağı yönlü saydamlık ise yönetilenlerin, yöneticilerin işlemlerini, davranışlarını ve yaptığı işlerin sonuçlarını gözlemleyebilmesidir (Heald, 2006a: 27). Yönetilenlerin, yöneticilerin işlemlerini, davranışlarını ve yaptığı işlerin sonuçlarını gözlemleyebilmesi, demokratik teori ve uygulamalarda hesap verebilirlik kavramı içinde yerini bulmaktadır.

Heald'a (2006a: 27) göre yukarı yönlü saydamlık ile aşağı yönlü saydamlık, dikey saydamlıkla ilişkilidir. Yukarı yönlü saydamlık ile aşağı yönlü saydamlığın aynı anda tam olarak mevcut olduğu durumda simetrik dikey saydamlık mevcuttur. Yukarı yönlü saydamlık ile aşağı yönlü saydamlığın beraber bulunmadığı veya eksik olduğu durumlarda ise dikey saydamlık ya mevcut değildir ya da asimetriktir.

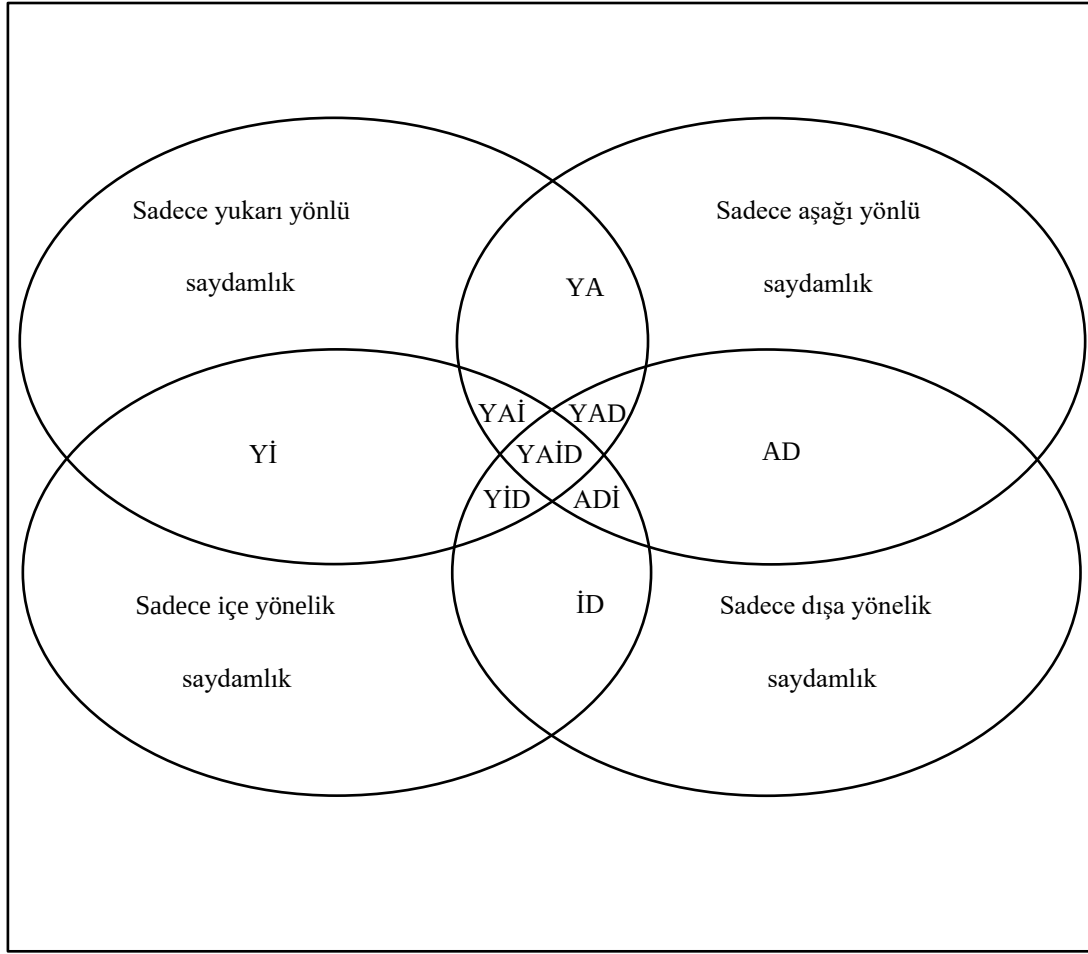
Dışa yönelik saydamlık hiyerarşik astın veya vekilin kurumun dışındaki olayları gözlemleyebilmesidir (Heald, 2006a: 28). Bir kurumun dış paydaşları ve emsal kurumlar hakkında bilgiye ulaşabilmesi, o kurumun kurumsal kapasitesi için oldukça önemlidir.

İçe yönelik saydamlık ise kurum dışındakilerin kurumun içerisinde ne olup bittiğini gözlemleyebilmesidir (Heald, 2006a: 28). Birkinshaw'a (2010: 318) göre içe yönelik saydamlık, bilgi edinme yasaları ve sosyal kontrol mekanizmaları ile ilişkilidir.

Dışa yönelik saydamlık ile ie yönelik saydamlığın aynı anda tam olarak mevcut olduğu durumda simetrik yatay saydamlık mevcuttur (Heald, 2006a: 29). Dışa yönelik saydamlık ile ie yönelik saydamlığın birlikte bulunmadığı veya eksik olduğu durumlarda ise yatay saydamlık ya mevcut değildir ya da asimetriktir.

şekil 2.1’de saydamlığın yönleri gösterilmiştir.





Şekil 2.1. Saydamlığın yönleri

Kaynak: Heald, D. (2006a). “Varieties of Transparency”. Transparency: The Key to Better Governance?, (Der.: Cristopher. Hood ve David Heald), Oxford University Press, Oxford, 25-43.

Şekil 2.1’de aynı anda farklı yönlü saydamlıkların mevcut olduğu durumlar ilgili yönlerin ilk harfleri ile kodlanmıştır. Yukarı yönlü saydamlık, aşağı yönlü saydamlık, dışa yönelik saydamlık ile içe yönelik saydamlığın aynı anda mevcut olduğu durum tam simetrik saydamlık olarak adlandırılmakta olup adı geçen durum Şekil 2.1’de “YAİD” olarak adlandırılan bölgeyi tanımlamaktadır.

Yukarı yönlü saydamlık ile aşağı yönlü saydamlığın aynı anda tam olarak mevcut olduğu durumu ifade eden simetrik dikey saydamlık, Şekil 2.1’de “YAİD”, “YAİ”, “YAD” ve “YA” olarak adlandırılan bölümlerde gerçekleşmektedir.

Dışa yönelik saydamlık ile içe yönelik saydamlığın aynı anda tam olarak mevcut olduğu durum olan simetrik yatay saydamlık ise, Şekil 2.1’de “YAİD”, “YİD”, “ADİ” ve “İD” olarak adlandırılan bölümleri ifade etmektedir.

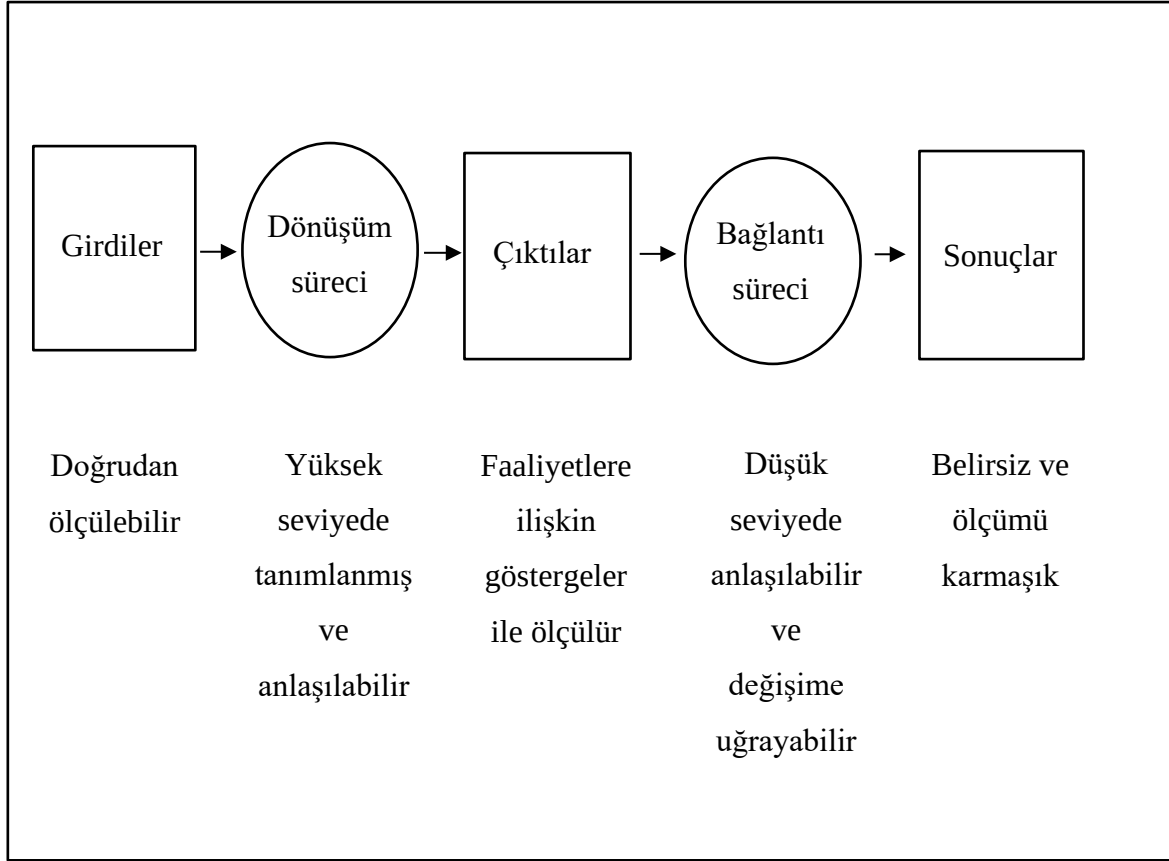
2.1.7. Saydamlığın Türleri

Heald (2006a: 29) çalışmasında saydamlığı; *olay saydamlığı* ve *süreç saydamlığı*; *geçmişe yönelik saydamlık* ve *gerçek zamanlı saydamlık*; *nominal saydamlık* ve *etkin saydamlık* olmak üzere üç farklı ikili ayrıma (dichotomy) tabi tutmuştur. Bu başlık altında sırasıyla adı geçen saydamlık ayrımları incelenecektir.

2.1.7.1. Olay saydamlığı ile süreç saydamlığı

Heald'ın (2006a: 30) saydamlığın türleri konusunda yaptığı ayrımlardan ilki olay saydamlığı ve süreç saydamlığı ayrımıdır. Olay saydamlığında saydamlığa tabi tutulan nesneler; girdiler, çıktılar ve sonuçlardır. Süreç saydamlığında ise süreçler ve faaliyetler saydamlığa tabi tutulmaktadır.

Olay saydamlığı ve süreç saydamlığı ayrımı Şekil 2.2'de gösterilmiştir.



Şekil 2.2. Olay saydamlığı ve süreç saydamlığı

Kaynak: Heald, D. (2003). "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice". *Public Administration*, 81 (4), 723-759.

Şekil 2.2’de olaylar dikdörtgen; süreçler ise elips şekilleri ile gösterilmektedir. Olaylar süreçler vasıtasıyla birbirine bağlanmaktadır. Dönüşüm süreci sonucunda girdiler çıktılarına dönüşmekte; bağlantı süreci sonucunda ise çıktılar sonuçlar haline gelmektedir (Heald, 2003: 31). Bu modelde olaylar (girdiler, çıktılar ve sonuçlar) kurum dışından gözlemlenebilmekte olup değişik zorluk seviyelerinde de olsa ölçülebilmektedir. Süreçlerin ise olaylar gibi ölçülmesi mümkün olmayıp ancak yeterli bilgi sunulduğu takdirde anlaşılabilimleri mümkün olmaktadır.

2.1.7.2. Gerçek zamanlı saydamlık ile geçmişe yönelik saydamlık

Heald’ın (2006a: 32) çalışmasında; saydamlığın türleri konusunda yaptığı ayrımlardan ikincisi geçmişe yönelik saydamlık (retrospect transparency) ile gerçek zamanlı saydamlık (real-time transparency) ayrımıdır.

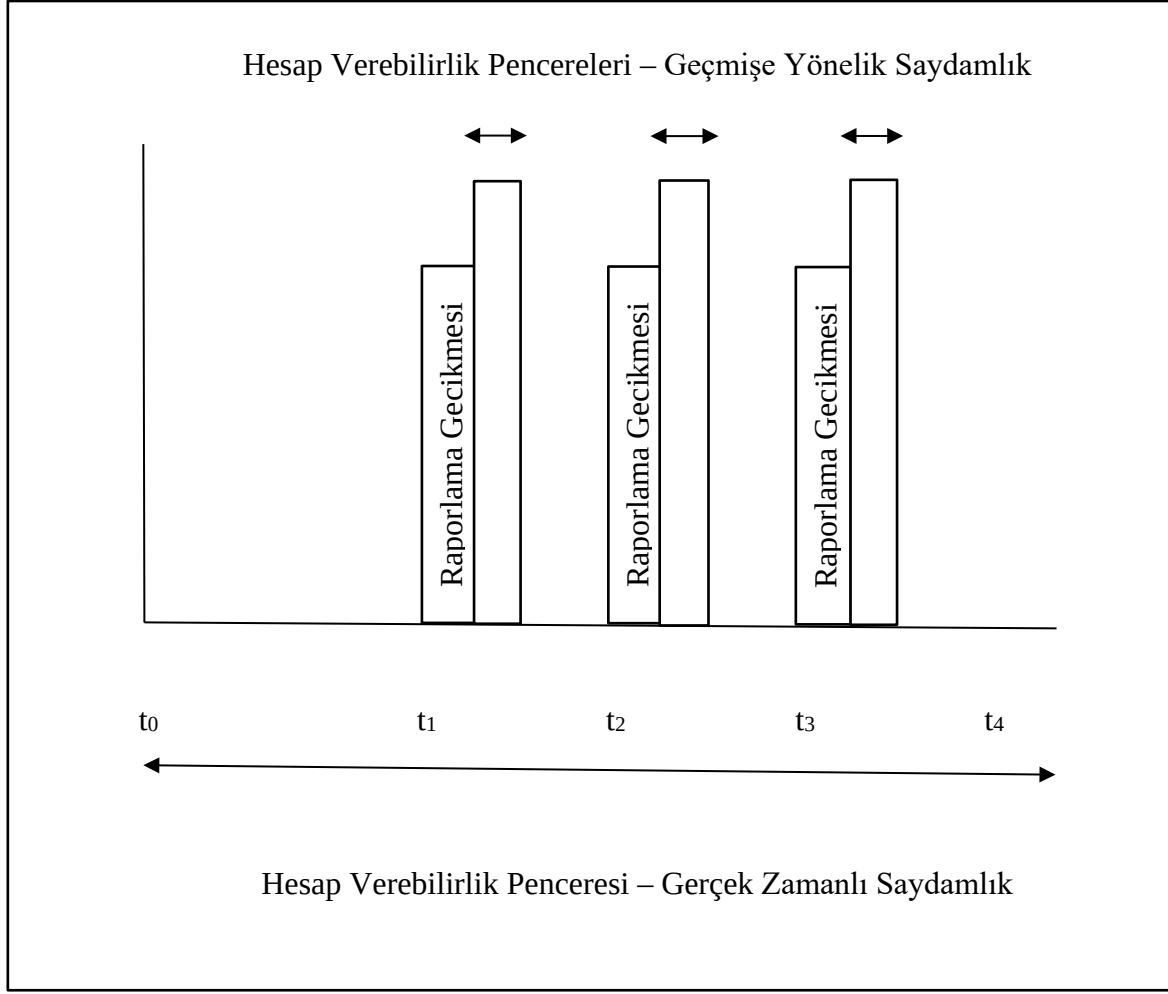
Heald’a (2006a: 32) göre geçmişe yönelik saydamlıkta; ilgili kuruluş faaliyetlerini yaptıktan sonra belirli periyot aralıklarında kuruluşun performansının değerlendirilmesine imkan

tanıyacak bilgileri paydaşlarına açıklar. Gerçek zamanlı saydamlıkta ise bir kuruluşun iç işlemleri sürekli bir biçimde paydaşların bilgisine sunulmaktadır.

Kuruluşların vatandaşlara iç bilgilerini açıkladığı, vatandaşların açıklanan bilgileri inceleyerek kuruluşlar hakkında etkin bir biçimde bilgi sahibi olduğu dönemler “hesap verebilirlik pencereleri” olarak adlandırılmaktadır (Heald, 2006a: 33).

Geçmişe yönelik saydamlıkta sadece belirli dönemlerde kuruluşlar hakkında raporlar vasıtasıyla bilgi kamuyona açıklanırken gerçek zamanlı saydamlıkta kuruluşun işlemleri daimi ve sürekli bir gözetim altındadır (Heald, 2006a: 33).

Heald’ın (2012: 35) çalışmasında öne sürdüğü geçmişe yönelik saydamlık ile gerçek zamanlı saydamlığın hesap verebilirlik pencereleri Şekil 2.3’te gösterilmektedir.



Şekil 2.3. Gerçek zamanlı saydamlık ile geçmişe yönelik saydamlık

Kaynak: Heald, D. (2012). “Why is Transparency About Public Expenditure so Elusive?”. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 30-49.

Şekil 2.3’te; yatay düzlem zamanı göstermekte olup t_0 , t_1 , t_2 , t_3 , t_4 raporlama yapılan dönemlere ilişkin başlangıç ve bitiş tarihlerini ifade etmektedir. Örneğin t_0 - t_1 arası birinci raporlama dönemini; t_1 - t_2 arası ise ikinci raporlama dönemini göstermektedir.

Şekil 2.3’te geçmişe yönelik saydamlıkta hesap verebilirlik penceresinin, raporlama gecikmesinden sonra belirli bir zaman aralığında mümkün olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, mali raporların ilgili oldukları dönemden itibaren belli bir süre sonra açıklanması ve adı geçen raporların belirli bir zaman dilimi içerisinde görüşülmesi nedeniyle kamuoyunun mezkur rapora olan ilgisinin belirli bir zaman sonra azalmasıdır.

Gerçek zamanlı saydamlıkta ise mali iş ve işlemler hakkında sürekli olarak güncel bilgiler paydaşların erişimine açıldığı için devamlı ve kesintisiz bir hesap verebilirlik süreci mümkün olmaktadır.

Bu nedenle, gerçek zamanlı saydamlığın geçmişe yönelik saydamlığa göre daha geniş zaman dilimlerinde kesintisiz olarak paydaşların bilgilendirilmesini ve hesap verebilirliği sağladığı, dolayısıyla hesap verebilirliğin sağlanmasında daha etkin olduğu görülmektedir.

2.1.7.3. Nominal saydamlık ile etkin saydamlık

Heald'ın (2006a: 34) saydamlığın türleri konusunda yaptığı ayrımlardan sonuncusu ise nominal saydamlık ve etkin (effective) saydamlık ayrımıdır.

Heald'a (2006a: 35) göre saydamlığın etkin olabilmesi için saydamlık vasıtasıyla erişime açılan bilgiyi işleyecek, yorumlayacak, sindirecek ve kullanacak “alıcıların (receptors)” mevcut olması gerekmektedir. Sıradan vatandaşların teknik bir konu olan mali bilgileri işlemesi, yorumlaması, sindirmesi ve kullanması mümkün değildir. Adı geçen bilgileri teknik bilgi birikimi olan gazetecilerin, akademisyenlerin ve siyasetçilerin işlemesi, yorumlaması, sindirmesi, kullanması ve halkın anlayacağı bir biçimde vatandaşlara sunması gerekmektedir.

Bu kapsamda, saydamlık endeksleri vasıtasıyla ölçülen saydamlık nominal saydamlık; vatandaşlar tarafından hissedilen saydamlık ise etkin saydamlıktır (Heald, 2003: 727). Çoğu zaman nominal saydamlık etkin saydamlıktan yüksek olup aradaki fark saydamlık yanılsamasıdır.

Heald'a (2006a: 34) göre literatürde önerilmiş olan saydamlık endeksleri etkin saydamlıktan ziyade nominal saydamlığı ölçmektedir. Bu nedenle sadece saydamlığa ilişkin yasal yükümlülükleri yerine getiren devletler; vatandaşları bu bilgilerden yeterli seviyede faydalanamamaları dahi saydamlık endekslerinde ön sıralarda yer alabilmektedirler.

2.1.8. Mali Saydamlık

Bu başlık altında ilk olarak mali saydamlığın tanımı yapılacak; ardından mali saydamlığın önemi, mali saydamlığa ilişkin e-Devlet uygulamaları ile mali saydamlığın etkileri konularında literatürde yapılan çalışmaların sonuçları ortaya konulacaktır.

2.1.8.1. Mali saydamlığın tanımı

Dener ve Min'e (2013: 4) göre mali saydamlık; mali politikalar ile sonuçları hakkındaki anlamlı bilginin toplum tarafından her an ulaşılabilir olmasıdır. Bütçe saydamlığı ise kamu

kesiminin tamamının gelir, gider ve ödeneklerine ilişkin bütçe bilgilerinin tamamının kamuoyunun erişimine açık olmasıdır (Dener ve Min, 2013: 4).

Dünya Bankası (2015: 1) mali saydamlığı; vatandaşların, devletin gelirleri, bütçe ödenekleri ve giderleri hakkında kapsamlı bilgiye kolay bir şekilde ulaşabilmesi ve geri bildirim yapabilmesi olarak tanımlamaktadır.

Armstrong'a (2005: 11) göre mali saydamlık; hesap verebilirliği sağlamak amacıyla kamu sektörünün kararları ve performansı hakkında zamanında ve doğru bilginin vatandaşların erişimine hiçbir kısıtlama olmadan açılmasıdır.

Kopits ve Craig'e (1998: 1) göre mali saydamlık; kamu kurumlarının yapısı ve fonksiyonları, mali politika amaçları, kamu kesimi mali tabloları ve hesapları ile öngörülerinin vatandaşlara açık olmasıdır.

Atiyas ve Sayın'a (2000: 28) göre mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından ne suretle ve ne gayeyle harcandığına ilişkin bilginin mevcut olmasıdır.

Williams'a (2015: 807) göre; kamu bütçesi bilgilerine erişimin sağlanması mali saydamlığın önemli bir kısmını teşkil etmekle birlikte mali saydamlık sadece bundan ibaret değildir. Kamunun yapısının, prosedürlerinin, uygulamalarının ve politikalarının vatandaşlara açık olması da mali saydamlık kavramının içine girmektedir.

2.1.8.2. Mali saydamlığın önemi

Reddick, Chatfield ve Purón-Cid'e (2017: 3) göre doğru, zamanında ve kullanışlı mali bilgi; devletin ve vatandaşların doğru bütçe tercihleri yaparak mali işleri demokratik olarak yönetebilmesi ve uzun dönemli mali sorunlarla başa çıkabilmesi için kritik öneme sahiptir. Vatandaşlar devletin mali bilgileri hakkında gittikçe daha fazla saydamlık talep etmektedirler. Devletler, kamu hizmetlerinin sunumundaki aksaklıklardan gittikçe artan oranda sorumlu tutulmaktadır. Açık devlet verisi ile mali bilgilerin erişime açılması; devlet işlemlerinin performansının artırılması ve hesap verebilirliğin sağlanması için önemli bir mekanizma haline gelmiştir.

Harrison ve Sayogo (2014: 516) çalışmalarında; devletlerin gittikçe daha fazla oranda internet sitelerini kullanarak açık devlet verisi aracılığıyla daha fazla saydamlığı ve vatandaş katılımını sağladıklarını belirtmişlerdir.

Tolbert ve Mossberger'e (2006: 355) göre günümüzde mali saydamlık, hassas mali bilgilerin açıklanması suretiyle hesap verebilirliğin hayata geçirilmesini sağlayan kritik öneme sahip bir araç haline gelmiştir.

Kim ve Schachter'e (2013: 461) göre saydamlık, katılımcı uygulamalar vasıtasıyla kamu sektörünün gelirleri, bütçe ödenekleri ve harcamaları hakkında açık tartışmalar yapılabilmesini sağlamaktadır.

Mergel (2013: 125) çalışmasında mali saydamlığın, vatandaşların devlet işlemlerinde daha aktif rol almalarını sağlayarak vatandaş ile devlet arasındaki etkileşimi teşvik ettiğini ortaya çıkarmıştır.

2.1.8.3. E-devlet uygulamaları ve mali saydamlık

Schillemans, Van Twist ve Vanhommerig'e (2013: 425) göre mali saydamlık yeni bir kavram değildir. Ancak son dönemdeki teknolojik gelişmeler ile Web 2.0 araçlarında meydana gelen yenilikler, vatandaşların ve devletlerin saydamlık ve hesap verebilirlik konularındaki uygulamalarında dönüşüme neden olmuştur.

Brown'a (2005: 249) göre bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıyla bütçe süreçlerinin vatandaşların erişimine açılması, vatandaşların görüşünün alınması ve vatandaş katılımını sağlayan araçlar vasıtasıyla vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı sağlanabilir. Bu yöntemlerle ulaşılan saydamlık yoluyla vatandaşların devletin mali konuları hakkındaki bilgileri artırılarak vatandaşların devlet gelirleri, bütçe ödenekleri ve harcamaları hakkındaki açık oturumlara ve tartışmalara katılımı sağlanabilir. Bunların sonucunda ise kamu mali yönetimine vatandaşların güveni ile desteği artacak ve vatandaşların ihtiyaçları ile tercihlerini karşılayacak daha etkili mali politikalar ve uygulama süreçleri hayata geçirilebilecektir. Böylece mali saydamlık e-demokrasiyi ve e-yönetişimi kuvvetleştirecektir.

Linders ve Wilson'a (2011: 3) göre açık devletin üç temel amacı vardır. Bunlar, hesap verebilirliğin sağlanması ve vatandaşların devlet verisini yeniden kullanabilmelerine imkan tanınması için saydamlığın sağlanması; vatandaşların devlet işlemlerine katılımının sağlanması ile devletin vatandaşlarıyla işbirliği ve uyum içerisinde kamu hizmetlerini sunmasıdır.

Linders ve Wilson (2011: 5) çalışmalarında, iki tip saydamlık tanımlamaktadırlar. Birinci tip saydamlıkta devletin iç iş ve işlemleri hakkında vatandaşlara bilgi sunulmakta olup bu

tür saydamlık hesap verebilirlikle ilişkilidir. İkinci tip saydamlıkta ise vatandaşların ve diğer paydaşların, devlet verisine serbestçe ve ücretsiz olarak ulaşp devlet verisini yeniden kullanabilmesine imkan sağlanmaktadır.

Heald'a (2012: 42) göre "*sıradan (ordinary)*" vatandaşlar devletin açıkladığı mali bilgilere doğrudan ulaşmak ve analiz etmek için gerekli teknik bilgi ve birikim ile isteğe sahip değildirler. Bu nedenle vatandaşlar; gazeteciler, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler gibi devletin mali bilgilerini analiz edip yorumlayan kişi ve kuruluşların görüşlerine güvenmek zorunda kalmaktadırlar.

Heald'a (2006b: 61) göre teknolojik gelişmeler, mevcut bilgi, belge ve verilerin paydaşların erişimine açılmasının maliyetini minimize ederek saydamlığın artırılmasının marjinal maliyetini azaltmaktadır.

2.1.8.4. Mali saydamlığın etkileri

Literatürde mali saydamlığın etkilerini ölçmeye yönelik birçok araştırma mevcuttur. Bu başlıkta mali saydamlığın etkilerini araştıran çalışmaların sonuçlarına kısaca yer verilecektir. Benito ve Bastida (2009: 411) çalışmalarında mali saydamlığın mali performansı artırdığını tespit etmişlerdir.

Kim, Kim, ve Lee (2009: 48) ile Santiso (2006: 105) araştırmalarında, mali saydamlığın yolsuzluğu azalttığını ortaya çıkarmışlardır.

Bernoth ve Wolff (2008: 481) ile Milesi-Ferretti'nin (2004: 389) araştırmalarının sonuçlarına göre mali saydamlık muhasebe kayıtlarında yapılan hileleri azaltmaktadır.

Santiso'ya (2006: 105) göre mali saydamlık, kurumların mali durumunu düzelterek finansal kriz riskini azaltmaktadır.

Kopits'e (2007: 18) göre mali saydamlık, uygulayıcıların mali sorunları zamanında teşhis edebilmelerini ve mevcut ekonomik koşullara göre gerekli düzenlemeleri yapabilmelerini sağlamaktadır.

Alt, Lassen ve Rose (2006: 23) Amerika Birleşik Devletleri'nde yer alan eyaletler üzerinde yaptıkları araştırmada, mali saydamlığın bütçe açıklarını azalttığı ve kamu borç stokunun artmasını engellediği sonucuna ulaşmışlardır.

Alesina ve Perotti (1996: 406) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkeleri üzerinde yaptıkları araştırmada mali saydamlığın kamu borç stokunun artmasını engellediğini ortaya çıkarmışlardır.

Alesina ve diğerleri (1999: 24), Kopits (2007: 20), Milesi-Ferretti (2004: 359) ile Von Hagen (1992: 77) çalışmalarında, mali saydamlığın daha az bütçe açığı, daha yüksek bütçe disiplini ile bütçe harcamaları üzerinde daha etkili kontrol ortamı sağlayarak mali performansı artırdığını tespit etmişlerdir.

Alt ve Lassen (2006: 25) ile Milesi-Ferretti (2004: 359) araştırmalarında, seçim sistemi, kutuplaşma seviyesi gibi faktörlere de bağlı olarak mali saydamlığın kamu açıklarını azalttığını ve kamu borç stokundaki artışı sınırladığını ortaya çıkarmışlardır.

2.2. Saydamlığın Ölçümüne İlişkin Literatür

Çalışmanın 2.1.8.4 numaralı kısmında değinilen mali saydamlığın olumlu etkileri nedeniyle devletler, sivil toplum kuruluşları ile uluslararası kuruluşlar nezdinde mali saydamlık oldukça önemli bir konu haline gelmiştir. Bu ehemmiyetli konu hakkında ölçüm yapabilmek, devletler ile yerel yönetimler arasında karşılaştırma yapabilmek için çeşitli mali saydamlık endeksleri geliştirilmiştir.

Bu kısımda, ulusal ve uluslararası literatürde geliştirilen mali saydamlık endeksleri incelenecektir.

2.2.1. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) Tarafından Oluşturulan Açık Bütçe Endeksi

Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership) tarafından 2006 yılından itibaren Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index) adıyla saydamlık endeksi hesaplanmaktadır. 2006, 2008, 2010, 2012, 2015 ve son olarak 2017 yılı için 115 ülkenin merkezi hükümetinin açık bütçe endeksi hesaplanmıştır (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 1).

Açık Bütçe Endeksi, Uluslararası Bütçe Ortaklığı tarafından uygulanan Açık Bütçe Sörveyi (Open Budget Survey) içinde yer almaktadır. Açık Bütçe Sörveyi bütçe hesap verebilirliğinin üç unsurunu değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu unsurlar, bütçe bilgilerinin vatandaşların erişimine açılması; vatandaşların bütçe süreçlerine katılım olanakları ile yasama organları ve yüksek denetleme kuruluşlarının bütçenin denetimindeki

görevleri ve etkinliğidir. Anılan unsurların uygulamada var olup olmadığının ölçülmesi amacıyla 145 puanlanmış sorudan oluşan bir anket oluşturulmuştur. Anket soruları, kamu mali yönetimine ilişkin olarak uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilen iyi uygulamalara dayanmaktadır (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 1).

Ankette yer alan soruların büyük bölümünde cevap olarak (a)'dan (e)'ye kadar olan beş seçenekten birinin seçilmesi istenilmektedir. (a) seçeneği uygulamada standardın tamamen karşılandığını veya daha fazlasının sağlandığını göstermektedir. (b) seçeneği standardın temel unsurlarının tamamen veya büyük oranda karşılandığını ifade etmektedir. (c) seçeneğinde standardın yerine getirilmesi için düşük düzeyde çalışma yapılmıştır. (d) seçeneğinde uygulama standarda tamamen aykırıdır. (e) seçeneğinde ise standart ülkeye uygulanamamaktadır. Anketin diğer sorularında ise cevaplarda üç adet seçenek bulunmaktadır. Anılan cevaplardan (a) standardın karşılandığını; (b) standardın karşılanmadığını; (c) ise standardın ülkeye uygulanamadığını ifade etmektedir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 1).

Anketin beş seçenekli sorularında (a) seçeneği 100 puan; (b) seçeneği 67 puan; (c) seçeneği 33 puan; (d) seçeneği ise 0 puan olarak değerlendirilmiştir. (e) seçeneğinin tercih edildiği sorular ülkenin toplam skorunun hesaplanmasına dahil edilmemiştir. Anketin üç seçenekli sorularında ise (a) seçeneği 100 puan; (b) seçeneği 0 puan değerinde olup (c) seçeneğinin tercih edildiği sorular ülkenin toplam skorunun hesaplanmasına dahil edilmemiştir. (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 1).

Anketin 109 sorusu, sekiz temel bütçe dokümanının vatandaşların erişimine kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde ve zamanında açılıp açılmadığını ölçmeyi amaçlamakta olup sorulara verilen 109 cevaba verilen puanların basit aritmetik ortalaması hesaplanarak Açık Bütçe Endeksi hesaplanmaktadır. Sekiz temel bütçe dokümanı, bütçe öncesi açıklanan ekonomik ve mali plan; bütçe teklifi; yasalaşan bütçe; bütçe dokümanının bütün vatandaşlar tarafından anlaşılabilen teknik olmayan bir dille sunulmuş versiyonu olan vatandaş bütçesi; bakanlıklar ve kamu kuruluşları tarafından yayımlanan yıl içi bütçe raporları; 6 aylık bütçe uygulama sonuçlarını gösteren yarı yıl bütçe raporu; yıl sonu bütçe raporu ile denetim raporudur (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2016: 1-121). Bir bütçe dokümanının devlete ait web sitesinde, önceden belirlenmiş zaman aralıklarında, bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılması şartlarının tamamının birlikte gerçekleşmesi durumunda anılan bütçe dokümanının vatandaşların erişimine açıldığı kabul edilmektedir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 2).

Anketin geriye kalan 36 sorusundan 18'i vatandaşların bütçe süreçlerine katılım olanaklarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Anılan 18 soruya verilen cevaplara isabet eden puanların basit aritmetik ortalaması hesaplanarak vatandaş katılımı skoru elde edilmektedir. Son olarak kalan 18 soru ise yasama organları ve yüksek denetleme kuruluşlarının bütçenin denetimindeki görevleri ile etkinliğini ölçmektedir. Anılan 18 soru, bağımsız mali kuruluşların rolü; yasama organının rolü ile yüksek denetleme kuruluşlarının rolünü ölçmeyi hedeflemektedir. Adı geçen 18 soruya verilen cevaplara isabet eden puanların basit aritmetik ortalaması hesaplanarak denetim aktörleri ve uygulamaları skoru elde edilmektedir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017a: 121-154).

Uluslararası Bütçe Ortaklığı, bir ülkenin Açık Bütçe Endeksinde 60 puanın üzerinde skor almasının; vatandaşlarının bütçeyle ilgili tartışmalara bilgili bir şekilde dahil olabilmelerini sağlayacak yeterli bütçe bilgisini erişime açtığını gösterdiğini kabul etmiştir. Türkiye, Açık Bütçe endeksinde 2006 yılında 42; 2008 yılında 43; 2010 yılında 57; 2012 yılında 50; 2015 yılında 44 ve son olarak açıklanan 2017 yılında ise 58 skor almıştır. Türkiye'nin 2006 yılından bu yana aldığı Açık Bütçe Endeksi skorları incelendiğinde, şu ana kadar aldığı en yüksek puanı 2017 yılında aldığı, ancak 2017 yılında da eşik değer kabul edilen 60 puanı geçemediği görülmektedir. 2017 yılı Açık Bütçe Endeksi sonuçlarına göre endeks değeri hesaplanan 115 ülkenin ortalama skoru 42 olup Türkiye'nin ortalamadan daha yüksek Açık Bütçe Endeksi skoru aldığı görülmektedir. Uluslararası Bütçe Ortaklığının 2017 yılı Açık Bütçe Endeksine ilişkin değerlendirmesinde, Türkiye'nin bütçe saydamlığını artırması için üç adet öneride bulunulmuştur. Bu önerilerden birincisi, bütçe öncesi ekonomik ve mali plan dokümanlarının web sitesinde zamanında açıklanmasıdır. İkinci olarak denetim raporunda sunulan bilgilerin kapsamının genişletilmesi ve denetim raporunda getirilen önerilerin yerine getirilmesi amacıyla atılan adımlara ilişkin bir raporun kamuoyuna açıklanması tavsiye edilmiştir. Son olarak vatandaşların talep ettikleri bütçe bilgilerini tespit edecek mekanizmaların kurulmasının ve vatandaş bütçesinde sunulan bilgilerin geliştirilmesinin gerektiği belirtilmiştir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017b: 1-2).

Uluslararası Bütçe Ortaklığı, vatandaş katılımı skoru 60 puanın üstünde olan ülkelerin, vatandaşlarına bütçe süreçlerine katılmaları için yeterli imkanı sağladığını değerlendirmektedir. Türkiye, 2017 yılı Açık Bütçe Sörveyinde, vatandaş katılımı skoru olarak sıfır puan almıştır. 2017 yılı Açık Bütçe Sörveyi sonuçlarına göre vatandaş katılımı skoru hesaplanan 115 ülkenin ortalama skoru 12 olup Türkiye'nin vatandaş katılımı konusundaki gereklilikleri yerine getiremediği ve ortalamadan daha düşük vatandaş katılımı

skoru aldığı görülmektedir. Uluslararası Bütçe Ortaklığının 2017 yılı vatandaş katılımı skoruna ilişkin değerlendirmesinde, Türkiye'nin bütçe süreçlerine vatandaş katılımını artırması için üç adet öneri getirilmiştir. İlk olarak, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve bütçe uygulamalarının gözetimi aşamalarında vatandaşlar ile bütçeden sorumlu kamu görevlileri arasında görüş alışverişinin yapılmasını sağlayacak pilot mekanizmaların oluşturulması önerilmiştir. Bu sayede katılımcı bütçe ve sosyal denetim gibi yenilikçi uygulamalar hayata geçirilebilecektir. İkinci olarak yıllık merkezi yönetim bütçesi görüşmelerine vatandaşların veya sivil toplum kuruluşlarının dinleyici olarak katılması tavsiye edilmiştir. Üçüncü olarak ise vatandaşların, Türkiye'nin yüksek denetleme kuruluşu olan Sayıştay'ın denetim programının oluşturulmasına yardımcı olması ve denetim faaliyetlerine katılması önerilmiştir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017b: 2).

Uluslararası Bütçe Ortaklığı, denetim aktörleri ve uygulamalarına ilişkin olarak üç farklı skor hesaplamaktadır. Anılan skorlar ayrı ayrı değerlendirilmekte olup skorları 60 puanın üstünde ölçülen ülkelerin yeterli bütçe denetimi uygulamalarına sahip olduğu kabul edilmektedir. Türkiye, 2017 yılı Açık Bütçe Sörveyinde, denetim aktörleri ve uygulamalarına ilişkin olarak; yasama organının bütçenin hazırlık aşamasında sağladığı denetimi ölçen endekste 62 skor alarak 60 puan eşiğini aşmıştır. Türkiye, yasama organının bütçenin uygulama aşamasında sağladığı denetimi ölçen endekste ise 33 skor alarak 60 puan eşiğini geçememiştir. Türkiye, yüksek denetleme kuruluşunun sağladığı denetimi ölçen endekste ise 78 skor almış olup Türkiye'nin yüksek denetleme kuruluşu olan Sayıştay'ın bütçenin denetiminde yeterli olduğu görülmektedir. Uluslararası Bütçe Ortaklığının 2017 yılı denetim aktörleri ve uygulamalarına ilişkin skorlara ilişkin değerlendirmesinde, Türkiye'nin bütçe denetimini daha etkin hale getirmesi için dört adet öneri getirilmiştir. İlk olarak, merkezi yönetim bütçe tasarısının yasama organında görüşülmesinden önce, yasama organında bütçe politikalarına ilişkin tartışmaların yapılması ve bu tartışmalar neticesinde ortaya çıkacak bütçeye ilişkin önerilerin onaylanması tavsiye edilmiştir. İkinci olarak hükümetin kamu kurumları ile bakanlık bütçeleri arasında aktarma yapmasından, öngörülme gelen gelirleri harcamasından ya da gelirlerde meydana gelen düşüşler nedeniyle harcamaları kismasından önce yasama organına danışması önerilmiştir. Üçüncü olarak denetim süreçlerinin bağımsız bir kuruluş tarafından gözden geçirilmesi tavsiye edilmiştir. Dördüncü ve son olarak ise bütçe denetiminin daha da güçlendirilmesi için bağımsız bir mali kuruluşun kurulması tavsiye edilmiştir (Uluslararası Bütçe Ortaklığı, 2017b: 3-4).

Açık Bütçe Endeksi'nin kapsadığı sekiz temel bütçe dokümanından bütçe öncesi açıklanan ekonomik ve mali plan, bütçe teklifi, yasalaşan bütçe, bütçe dokümanının bütün vatandaşlar tarafından anlaşılabilen teknik olmayan bir dille sunulmuş versiyonu olan vatandaş bütçesi, bakanlıklar ve kamu kuruluşları tarafından yayımlanan yıl içi bütçe raporları ile 6 aylık bütçe uygulama sonuçlarını gösteren yarı yıl bütçe raporunun gerçek zamanlı mali saydamlığı ölçtüğü; yıl sonu bütçe raporu ile denetim raporunun ile geçmişe yönelik mali saydamlığı ölçtüğü düşünülmektedir.

2.2.2. Williams (2009) Tarafından Oluşturulan Bilgi Açıklama Endeksi

Williams (2009: 126), devletlerin açıkladığı veri sayısını ölçmek amacıyla bilgi açıklama endeksini (Release of Information Index) geliştirmiştir. Önerilen endeks, 1960-2000 yılları arasındaki uzun bir dönemi kapsamakta olup 175 ülkeye uygulanmıştır. Endekste kullanılan verilerin ülkeler arasında karşılaştırılabilir nitelikte olmasını sağlamak amacıyla, Dünya Bankası (World Bank) tarafından yayımlanan Dünya Gelişmişlik Göstergeleri (World Development Indicators) ile Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund) tarafından yayımlanan Uluslararası Finansal İstatistikler (International Financial Statistics) veri tabanlarında yer alan veriler seçilmiştir.

Uluslararası Finansal İstatistikler veri tabanında 10 ana başlık altında veriler sınıflandırılmış olup oluşturulan endekste parasal araştırma istatistikleri (monetary survey); faiz, fiyatlar, üretim ve iş gücü istatistikleri; uluslararası işlemler (international transactions) ile kamu maliyesi (government finance) olmak üzere dört ana başlık altında yer alan veriler tercih edilmiştir. Mükerrerliği önlemek için Dünya Gelişmişlik Göstergeleri ile Uluslararası Finansal İstatistikler veri tabanlarında yer alan aynı konudaki verilerden yalnızca bir tanesi endekse dahil edilmiştir. Anılan veri tabanlarında endekse alınan veri türleri mevcut ise, ülkelerin ilgili verileri açıkladığı kabul edilmiştir. Endekste yer alan verilerden yüzde kaçının ülkeler itibariyle adı geçen veri tabanlarında mevcut olduğu hesaplanarak her ülkenin Bilgi Açıklama Endeksi değeri 1960 ile 2000 yılları arasındaki her sene için ayrı olarak tespit edilmiştir (Williams, 2009: 126-130).

Elde edilen Bilgi Açıklama Endeksi değerleri Granger-nedensellik (Granger-casualty) regresyon analizlerinde kullanılmıştır. Araştırma sonucunda, ülkelerin bilgi açıklamasının kısa vadede bürokrasi kalitesine belirgin bir pozitif etki yaptığı; uzun vadede ise yatırımların ve finansal sektörün gelişmesini önemli ölçüde olumlu yönde etkilediği ortaya çıkarılmıştır. Ters nedensellik (reverse casualty) bakımından ise, devletin yürütme organlarının veri

açıklama konusunda yasal zorunluluklarının mevcut olmasının ve ülkenin eğitim seviyesinin, ülkelerin açıkladığı verilerin sayısını artırdığı tespit edilmiştir (Williams, 2009: 130-138).

2.2.3. Andreula ve Diğerleri (2009) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi

Andreula ve diğerleri (2009: 4-9) çalışmalarında önerdikleri mali saydamlık endeksini, Uluslararası Para fonu tarafından yayımlanan Standartların ve Tüzüklerin Gözlemlenmesi Raporlarında (Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)) yer alan niteliksel bilgilere sayısal değerler vererek oluşturmuşlardır. İlk olarak Uluslararası Para Fonu tarafından 2007 yılında revize edilen Mali Saydamlıkta İyi Uygulamalar Tüzüğünde (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) yer alan 45 iyi uygulamadan 39'u seçilerek endekse dahil edilmiştir. Ardından, Uluslararası Para Fonu tarafından yayınlanan Standartların ve Tüzüklerin Gözlemlenmesi Raporları incelenerek ülkelerin seçilen 39 iyi uygulamayı hangi ölçüde yerine getirdiği değerlendirilmiştir. Endeks puanlamasında, tüzük kuralı hiç uygulanmamışsa sıfır puan; kural minimum düzeyde uygulanmışsa iki puan; kural sınırlı seviyede uygulanmışsa dört puan; kural kısmen yerine getirilmişse altı puan; kural önemli ölçüde uygulanmışsa sekiz puan; kuralın tamamen uygulandığı durum ise 10 puan olarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Önerilen mali saydamlık endeksi; bilginin berraklığı ve güvenilirliği ile roller ve sorumluluklar endeksi, bütçe süreçlerinin açıklığı endeksi ile bilginin vatandaşlar tarafından ulaşılabilirliği endeksi olmak üzere üç alt endeksten oluşmaktadır. Alt endesler ve mali saydamlık endeksi, endeks içeriğindeki iyi uygulamalardan alınan puanların basit aritmetik ortalamasının alınması suretiyle hesaplanmıştır (Andreula ve diğerleri, 2009: 4-9).

Çalışmada 2000 - 2008 dönemindeki her yıl için 82 ülkenin mali saydamlık endeksi hesaplanmıştır. Araştırma sonucunda kurumsal kalite ve yönetimdeki iyileşmelerin mali saydamlığı artırdığı ortaya çıkarılmıştır. Devlet kurumlarının demokratikleşmesinin mali saydamlık seviyesi üzerinde belirgin bir pozitif etkisinin olduğu tespit edilmiştir (Andreula ve diğerleri, 2009: 9-14).

2.2.4. Lourenço ve Diğerleri (2013) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi

Lourenço ve diğerleri (2013: 281-286), çalışmalarında önerdikleri saydamlık endeksini oluştururken hangi kamu mali bilgisinin nasıl vatandaşların erişimine açıldığını ölçmeyi hedeflemişlerdir. Yazarlar çalışmalarında, Heald (2006a: 30-32) tarafından yapılan

saydamlık ayrımlarından olay saydamlığı – süreç saydamlığı ayrımını esas alarak olay saydamlığını ölçen bir saydamlık endeksi önermişlerdir. Oluşturulan saydamlık endeksinde kamu kuruluşlarının ayrıntılı kamu verisini internet üzerinden vatandaşların erişimine açarken; görünebilirlik (visibility), verinin işlenmesi için uygun formatta olması ve tüm verilerin ayrı olarak sunulması ilkelerinin sağlanıp sağlanmadığını tespit etme amacını gütmüşlerdir. Oluşturulan saydamlık endeksi ile; kamu verisini analiz ederek sıradan (ordinary) vatandaşların anlayacağı biçimde ifade edebilen teknik bilgi sahibi kişilerin ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığının ölçülmesi amaçlanmıştır.

Lourenço ve diğerleri (2013: 283) oluşturdukları saydamlık endeksinde sadece kamu kaynaklarının harcanmasına ilişkin bilgileri nazara almışlardır. Kamu hizmetleri tanımları, çalışma saatleri ve kamu kuruluşuna ilişkin mevzuat gibi tamamen kurumsal ve doğrudan kamu harcama verileriyle ilgili olmayan bilgiler saydamlık endeksi kapsamı dışında tutulmuştur.

Çalışmada, kamu kuruluşlarının erişime açtığı bilgilerin ulusal ve uluslararası mevzuat ve standartlara uygun olup olmadığının ölçülmesi hedeflenmemiştir. Bununla birlikte araştırmada web sitelerinin interaktiflik ve kullanılabilirlik gibi teknik yönleri nazara alınmamıştır (Lourenço ve diğerleri, 2013: 283).

Yazarlar klasik toplam tutarlar üzerinden bilgi sunan mali tablolar yerine ayrıntılı mikro düzeydeki her bir mali işleme ilişkin bilginin sunulup sunulmadığına odaklanmıştır. Sondajlama yöntemiyle tekil olarak ayrıntılı mali işlemlerin incelenmesinin, geleneksel olarak kağıt vasıtasıyla basılan raporlar üzerinde çok büyük zorluklarla yapılabildiğini; ancak internet üzerinden sayısal verilerin sunulmasıyla sondajlama yöntemiyle analiz yapmanın çok kolay olduğunu; bu amaçla geliştirilen analiz yazılımlarının mevcut olduğunu vurgulamışlardır (Lourenço ve diğerleri, 2013: 284).

Araştırmada, belirlenen her bir bilgi türünün mevcudiyeti varsa görünürlük (visibility), biçim (format) ve teslim (delivery) kriterlerini sağlayıp sağlamadıklarının ölçülmesi hedeflenmiştir (Lourenço ve diğerleri, 2013: 284-285).

Görünürlük kriteri kapsamında; bir bilgi türü web sitesinde mevcut olmasına rağmen web sitesinde herhangi bir linki yoksa, herhangi bir menüde veya site haritasında referansı yoksa, arama araçlarında sonuç olarak çıkmıyorsa anılan bilgi türünün erişime açılmamış olduğu değerlendirilmiştir. Her bir bilgi türü görünürlük kriteri bakımından dört madde vasıtasıyla değerlendirilmiştir. Bu maddeler, web sitesinin ana sayfasında bilginin otonom bir

linkinin/referansının bulunup bulunmaması; web sitesinin ana sayfasında bilgiyi içeren bir alanın olup olmaması; web sitesinin site haritasında bilginin otonom bir referansının bulunup bulunmaması ile web sitesinin arama aracında bilgi arandığında çıkan sonuçlar arasında otonom bir linkinin/referansının bulunup bulunmamasıdır (Lourenço ve diğerleri, 2013: 284).

Biçim kriterinin değerlendirilmesinde, Açık Devlet Çalışma Grubu'nun 2007'de önerdiği açık devlet verisinin sekiz prensibinden beşinci prensip olan verinin makine tarafından işlenebilir olması prensibi esas alınmıştır. Verinin makine tarafından işlenebilir olması, erişime açılan verinin vatandaşlar tarafından otonom olarak kolayca işlenebilmesi ve analiz edilebilmesini ifade etmektedir. Bu kriter sadece yapısal olarak sayısal (numeric) verilere uygulanabilmektedir. Biçim kriteri üç farklı biçimi değerlendirmekte olup bunlar doğrudan işlenebilir (örneğin elektronik tablo (spreadsheet)), çıkarılabilir (extractable) (örneğin metin dokümanı) ve imaj (örneğin pdf dosyası) biçimleridir (Lourenço ve diğerleri, 2013: 284).

Teslim kriteri bağlamında; bir bilgi türünün vatandaşlar tarafından anlaşılabilir elde edilmesinde, o bilgi türünün kendi kendine (otonom) olarak erişilebilir olmasının bulunabilmesini ve erişilebilmesini kolaylaştırdığı; o bilgi türünün daha geniş bir dokümanın içinde bir parça olması durumunda ise vatandaşlar tarafından bulunabilmesinin ve erişilebilmesinin zorlaştığı ifade edilmiştir. Bu nedenle, teslim kriteri altında iki farklı teslim durumu tanımlanmıştır. Bunlardan ilki, bilgi türünün kendi kendine erişilebilir olması (otonom olması); ikincisi ise bilgi türünün daha geniş ve farklı konular ve bilgiler içeren bir dokümanın içinde bir parça olması (bütünleşik olması) durumudur (Lourenço ve diğerleri, 2013: 284-285).

Yazarların önerdiği saydamlık endeksinde her bir bilgi türü yukarıda bahsedilen üç kritere göre değerlendirilerek puanlanmıştır. Görünürlük kriteri altındaki maddelerden web sitesinin ana sayfasında bilginin otonom bir linkinin/referansının bulunması veya web sitesinin ana sayfasında bilgiyi içeren bir alanın olması 20 puan; web sitesinin site haritasında bilginin otonom bir referansının bulunması 40 puan; web sitesinin arama aracında bilgi arandığında çıkan sonuçlar arasında bilginin otonom bir linkinin/referansının bulunması ise 40 puan olarak belirlenmiştir. Görünürlük kriteri altındaki maddeler her bir bilgi türü için aynı anda mevcut olabildiğinden toplanmaktadır ve toplamaları maksimum 100 puana eşit olmaktadır (Lourenço ve diğerleri, 2013: 285-286).

Biçim kriterinin değerlendirilmesinde bilgi türünün doğrudan işlenebilir olması 100 puan; çıkarılabilir olması 50 puan; imaj biçiminde olması ise 25 puan olarak tespit edilmiştir. Teslim kriteri bakımından bilgi türünün otonom olması durumunda 100 puan; bütünleşik

olması durumunda ise 50 puan olarak değerlendirilmiştir. Biçim ve teslim kriterleri altındaki seçeneklerden yalnızca bir tanesi herhangi bir bilgi türü için geçerli olup anılan seçeneklerin toplam maksimum puanı 100'dür. Her bir bilgi türü puanının hesaplanmasında adı geçen üç kriterin ağırlıkları eşit kabul edilmiş olup toplam puan üçe bölünmektedir (Lourenço ve diğerleri, 2013: 285-286).

Çalışmada önerilen saydamlık endeksi bakanlıklar, merkezi yönetim kuruluşları, belediyeler, üniversiteler ve hastaneler gibi çeşitli kamu kuruluşlarına uygulanabilecek şekilde geliştirilmiştir. Önerilen saydamlık endeksi 13 bilgi türünden oluşmaktadır. Bilgi türleri; finansal, bütçesel, yönetime ilişkin ve tamamlayıcı detaylı bilgiler olmak üzere dörde ayrılmıştır. Finansal bilgi türleri olarak bilanço ve gelir tablosu belirlenmiştir. Bütçesel bilgi türleri olarak bütçe dokümanı, bütçe giderleri ve gelirlerinin denetim raporları ile faaliyet ve yatırımlara ilişkin stratejik plan seçilmiştir. Yönetime ilişkin bilgi türü olarak faaliyet raporu belirlenmiştir. Tamamlayıcı detaylı bilgi türleri olarak duran varlıklar, amortismanlar ve karşılıklar; mali duran varlıklar; bütçede yapılan aktarmalar; sözleşmeler; cari transferler, teşvikler ve sübvansiyonlar; borçlar ile yöneticiler dahil çalışanlara ilişkin bilgiler tercih edilmiştir (Lourenço ve diğerleri, 2013: 286-288).

Oluşturulan saydamlık endeksi 45 Portekiz belediyesi ile 49 İtalya belediyesine uygulanmıştır. Araştırma sonucunda; yasalarda vatandaşların erişimine açılması zorunlu tutulan bilgi türlerinin Portekiz ve İtalyan belediyelerinin çoğunluğu tarafından erişime açılmadığı; Portekiz belediyelerinin saydamlık endeksi skoru ortalamasının İtalyan belediyelerinin ortalamasından daha yüksek olduğu tespit edilmiştir (Lourenço ve diğerleri, 2013: 288-292).

Oluşturulan endekste yer alan bilanço, gelir tablosu, bütçe dokümanı, faaliyet ve yatırımlara ilişkin stratejik plan, duran varlıklar, amortismanlar, karşılıklar, mali duran varlıklar, bütçede yapılan aktarmalar, sözleşmeler, cari transferler, teşvikler, sübvansiyonlar ile borçlara ilişkin bilgilerin gerçek zamanlı mali saydamlığa ilişkin olduğu; bütçe giderleri ve gelirlerinin denetim raporları ile faaliyet raporunun ise geçmişe yönelik mali saydamlığa ilişkin olduğu mütalaa edilmektedir.

2.2.5. Avcı (2015) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi

Avcı (2015: 145-162), çalışmasında Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığı ölçmek amacıyla mali saydamlık endeksi oluşturmuştur. Önerilen mali saydamlık endeksi; açık bütçe endeksi, belge içerik endeksi, internet sayfası endeksi ile bilgi talebi endeksi

olmak üzere dört alt endeksten oluşmakta olup alt endekslerin basit aritmetik ortalaması alınarak mali saydamlık endeksi hesaplanmıştır. Adı geçen alt endekslerden açık bütçe endeksi, belge içerik endeksi ile internet sayfası endeksi de kendi içinde alt endekslerden oluşmaktadır. Açık bütçe endeksi; bütçe hazırlık süreci endeksi, bütçe görüşme ve onaylama süreci endeksi ile bütçe uygulama ve izleme süreci endeksi olmak üzere üç alt endeksten oluşmakta olup alt endeksler eşit ağırlığa sahiptir. Belge içerik endeksi; bütçe endeksi, kurumsal mali durum ve beklentiler raporu endeksi ile faaliyet raporu endeksi olmak üzere üç alt endeksten oluşmakta olup üç alt endeksin de eşit ağırlığa sahip olduğu kabul edilmiştir. İnternet sayfası endeksi ise beş alt endeksten meydana gelmekte olup alt endekslerden mali belgeler endeksi %30; meclis, encümen ve komisyona ait bilgi endeksi %20; mevzuat endeksi %15; diğer bilgiler endeksi %15; kurumsal bilgi endeksi %10; rol ve sorumluluklar endeksi ise %10 ağırlığa sahiptir.

Açık bütçe endeksi ile belge içerik endeklerinde yer alan standartlar belediye tarafından sağlanıyorsa bir puan, sağlanmıyorsa sıfır puan olarak değerlendirilmiştir. İnternet sayfası endeksi standartlarında yer alan bilgilerin belediyenin internet sitesinde mevcut olması durumunda bir puan, mevcut değilse sıfır puan; bazı internet sayfası standartlarında ise bu iki seçeneğin yanında bilgilerin belediyenin internet sitesinde eksik olarak yer alması durumunda 0,5 puan verilerek değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bilgi talebi endeksinde ise bilgi talebine belediye tarafından kanuni süre içinde olumlu dönüş yapılması durumunda 100 puan; kanuni süre dışında olumlu dönüş yapılması durumunda 50 puan; olumsuz dönüş yapılması halinde ise sıfır puan verilmiştir (Avcı, 2015: 145-162).

Alt endeksler hesaplanırken maksimum alınabilecek skor 100'e endekslenerek fiili skorlar hesaplanmıştır. Mali saydamlığın tespit edilmesinde, 100 puanın mali saydamlığın tam olduğunu; 80 ile 100 arasındaki puanların mali saydamlığın çok yüksek seviyede olduğunu; 60 ile 80 arasındaki puanların mali saydamlığın yüksek düzeyde olduğunu; 40 ile 60 arasındaki puanların mali saydamlığın orta seviyede olduğunu; 20 ile 40 arasındaki puanların mali saydamlığın çok düşük olduğunu; sıfır ile 20 arasındaki puanların mali saydamlığın çok düşük seviyede gerçekleştiğini; sıfır puanın ise mali saydamlığın mevcut olmadığını gösterdiği kabul edilmiştir (Avcı, 2015: 151).

Çalışmada 2014 yılından önce Türkiye'de mevcut olan 16 büyükşehir belediyesinin mali saydamlık endeksi hesaplanmıştır. Araştırma sonucunda büyükşehir belediyelerinin açık bütçe endeksi ortalaması 62,7; belge içerik endeksi ortalaması 34,1; internet sayfası endeksi ortalaması 57,2; bilgi talebi endeksi ortalaması 30,6; anılan 4 alt endeksin ortalaması

alınarak hesaplanan mali saydamlık endeksi ise 46,2 olarak tespit edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri arasında en düşük mali saydamlık endeksi değeri 28,7; en yüksek değer ise 67,0 olarak ölçülmüştür. Endeks sonuçlarına göre 16 büyükşehir belediyesinin yedisinin düşük seviyede; beşinin orta seviyede; dördünün ise yüksek seviyede saydamlık sınıfında olduğu belirlenmiştir (Avcı, 2015: 163-206).

Oluşturulan endekste yer alan faaliyet raporuna ilişkin unsurların geçmişe yönelik mali saydamlık kapsamına girdiği; diğer unsurların ise gerçek zamanlı mali saydamlık kapsamına girdiği düşünülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin büyük tutarlı mali işlemleri olan imar planlarına ve ihalelere ilişkin herhangi bir unsurun endekste yer almaması ise önerilen endeksin eksiklikleri olarak göze çarpmaktadır.

2.2.6. Avcı ve Bağdigen (2015) Tarafından Oluşturulan Mali Saydamlık Endeksi

Avcı ve Bağdigen (2015: 90-91) tarafından yapılan çalışmada kent konseylerinin büyükşehir belediyelerine ilişkin mali saydamlık algısı anket yöntemi kullanılarak incelenmiştir. Erzurum, İstanbul ve Samsun'da kent konseylerinin kurulmaması, Konya'da ise faaliyette olmaması nedeniyle araştırma, Türkiye'de 2014 yılından önce mevcut olan diğer büyükşehir belediyelerini (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Mersin ve Sakarya) kapsamaktadır. Meydana getirilen ankette, katılımcılara ilişkin demografik içerikli sorular ve mali saydamlık algısını ölçen beşli Likert tipi ölçeğe göre oluşturulan 65 soru yer almakta olup anket mali konularda bilgisi olan kent konseyi üyelerine uygulanmıştır. Mali saydamlık algısına ilişkin olarak ankette yer alan sorular; stratejik plan, bütçe hazırlık sürecinde ihtiyaçların belirlenmesine yönelik alınan kararlar, mecliste bütçe görüşme sürecinde alınan kararlar, gelirlere ilişkin bilgi/belge/veri, harcamalara ilişkin bilgi/belge/veri, borçlara ilişkin bilgi/belge/veri, faaliyet raporu, bütçe denetimine ilişkin bilgi, meclis gündemi ile toplantı yerine ilişkin bilgi, meclis kararları, ihale süreçlerine ilişkin bilgi, imar politikalarına ilişkin kararlar ile internet sayfasındaki bilgi olmak üzere 13 değişkene ilişkin bilginin ulaşılabilir, güncel, açık, gerçek ve kapsamlı olup olmadığını ölçmektedir. Çalışma kapsamında, Ankara kent konseyi üyeleri ankete cevap vermedikleri için geriye kalan 11 büyükşehir belediyesi kent konseyinin mali saydamlık algısı ölçülebilmektedir. Katılımcıların anket sorularına verdikleri yanıtların ortalaması ile her bir büyükşehir belediyesine ilişkin algılanan mali saydamlık değeri hesaplanmıştır.

Çalışmada, algılanan mali saydamlık düzeyi yedi seviyeye ayrılmış olup 5 puanın algılanan mali saydamlığın tam olduğunu; 4 ile 5 arasındaki puanların saydamlığın çok yüksek seviyede olduğunu; 3 ile 4 arasındaki puanların saydamlığın yüksek düzeyde olduğunu; 2 ile 3 arasındaki puanların saydamlığın orta seviyede olduğunu; 1 ile 2 arasındaki puanların mali saydamlığın çok düşük olduğunu; sıfır ile 1 arasındaki puanların mali saydamlığın çok düşük seviyede gerçekleştiğini; sıfır puanın ise mali saydamlığın mevcut olmadığını gösterdiği değerlendirilmiştir (Avcı ve Bağdigen, 2015: 95).

Araştırma bulgularına göre en yüksek ortalama değer 3,92 ile internet sayfası faktörüne ait olup en düşük ortalama değer ise 3,16 ile imar politikaları değişkenine aittir. Bütün değişkenlerin ortalama değeri ise 3,53 olarak bulunmuştur. Bu bakımdan araştırmaya konu büyükşehir belediyelerinde kent konseyi üyeleri tarafından algılanan mali saydamlık seviyesinin yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak, kent konseyi üyelerinin büyükşehir belediyesi ile şahsi ilişki içerisinde olmaları; kent konseyi üyelerinin büyükşehir belediyesi hizmetlerinden ve imkanlarından yararlanması; siyasi sempatilerinin bulunması gibi nedenlerin katılımcıların tarafsız yanıt vermesini engellemiş olabileceği vurgulanmıştır (Avcı ve Bağdigen, 2015: 94-100).

Önerilen endekste yer alan stratejik plan, bütçe hazırlık sürecinde ihtiyaçların belirlenmesine yönelik alınan kararlar, mecliste bütçe görüşme sürecinde alınan kararlar, gelirlere ilişkin bilgi/belge/veri, harcamalara ilişkin bilgi/belge/veri, borçlara ilişkin bilgi/belge/veri, meclis gündemi ile toplantı yerine ilişkin bilgi, meclis kararları, ihale süreçlerine ilişkin bilgi, imar politikalarına ilişkin kararlar ile internet sayfasındaki bilgi unsurlarının gerçek zamanlı mali saydamlığa ilişkin olduğu; faaliyet raporu ile bütçe denetimine ilişkin bilginin ise geçmişe yönelik saydamlık kapsamında olduğu değerlendirilmektedir.

2.2.7. TESEV ve TEPAV tarafından Yayınlanan Mali Saydamlık İzleme Raporları

“Mali Saydamlık İzleme Raporu” ilk olarak Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) bünyesinde Ferhat EMİL ve Hakkı Hakan YILMAZ tarafından 2004 yılında hazırlanmış olup anılan raporda merkezi yönetim bütçe süreçlerinin saydamlığını ölçmek amacıyla geliştirilen “Türkiye Mali Saydamlık İzleme Endeksi”nin 2003 yılına ilişkin sonuçları kamuoyuna açıklanmıştır. 2003 ve 2004 yıllarına ait ilk iki rapor TESEV bünyesinde hazırlandıktan sonra 2005, 2006 ve 2007 yılına ilişkin raporlar Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) bünyesinde hazırlanmıştır (Emil ve Yılmaz, 2009: 2).

Oluşturulan endeks, devletin mali saydamlığının ölçülmesine yönelik unsurların teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmesi, karmaşık bir yapıya sahip olması nedenleri ile aynı kişilerin oluşturduğu ve sayıları 20-25 kişi arasında değişen alanlarında uzman bürokrat, denetim elemanı, akademisyen, sivil toplum örgütü üyesi ve ekonomi basını mensuplarına anket uygulanmak suretiyle hesaplanmaktadır. Mali saydamlık endeksinde bütçe süreçlerinin saydamlığı altı ana ilke kapsamında ölçülmekte olup ana ilkeler altında alt ilkeler belirlenmiştir. Endeksin hesaplanması için düzenlenen anket 108 soru içermektedir (Emil ve Yılmaz, 2009: 2-3).

Geliştirilen endekste alt ilkeler kendi aralarında eşit ağırlığa sahip olup ana ilkeler de eşit ağırlıktadır. Alınabilecek en yüksek genel endeks değeri, ana ilke endeks değerleri ile alt ilke endeksleri 100 olacak şekilde sayısallaştırma uygulanmıştır. Ankette yer alan 108 sorudan 59'u dört şıklı olup anılan sorulara verilen cevaplar 0, 33, 66 ve 1 olarak sayısallaştırılmıştır. Geriye kalan 49 soru ise üç şıklı olup cevapları 0, 50 ve 100 olarak sayısallaştırılmıştır (Emil ve Yılmaz, 2004: 57-58).

Kamu sektörünün ekonomide sahip olduğu rol ve sorumluluklarının açık olması; kamuoyuna bilgi sunma ve raporlama düzeyi; bütçenin hazırlanma ve onaylanma sürecinde açıklık; bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde açıklık; kesin hesapların parlamento tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetimi ve değerlendirilmesi sürecinde açıklık ile mali istatistiklerin raporlanmasındaki kurumsal bağımsızlık ve güvenilirlik mali saydamlık izleme endeksindeki ana ilkeler olarak belirlenmiştir (Emil ve Yılmaz, 2004: 73-101).

Çalışma kapsamında ilk olarak hesaplanan 2003 yılına ait Genel Mali Saydamlık İzleme Endeksi değeri 44,1 olarak bulunmuş olup son olarak hesaplanan 2007 yılına ilişkin endeks değeri ise 43,2 olarak tespit edilmiştir (Emil ve Yılmaz, 2009: 4). 2005 yılına ilişkin hazırlanan “Mali Saydamlık İzleme Raporu IV”te ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tam olarak uygulanması durumunda alınması gereken hipotetik endeks değeri 60,2 olarak hesaplanmıştır (Emil ve Yılmaz, 2006: 29). Bu bakımdan Türkiye’de 5018 sayılı Kanunun mali saydamlığa ilişkin hükümlerinin tam olarak uygulanamadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda incelenen uluslararası ve ulusal çalışmalar çerçevesinde; yazarların ölçmek istedikleri saydamlık türlerinin, saydamlık seviyesini ölçmek istedikleri ülkeler ile yerel yönetimlerin, tabi olunan mevzuat hükümlerinin, endekste kullanılan verilerin ait olduğu yılların ve araştırma amaçlarının farklılık gösterdiği; yazarların oluşturdukları saydamlık endekslerinde kullandıkları unsurların da bu nedenlerle birbirinden önemli ölçüde farklı

olduğu görülmektedir. Önerilen endeksler incelendiğinde faaliyet raporlarının mevcudiyeti gibi geçmişe yönelik saydamlığı sağlayan uygulamalara ilişkin kriterlerin mali saydamlık endekslerinin tamamında yer aldığı göze çarpmaktadır. Endekslerde geçmişe yönelik saydamlığa ilişkin unsurlar ile gerçek zamanlı saydamlığa ilişkin unsurların birlikte yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle, sadece geçmişe yönelik saydamlığı veya sadece gerçek zamanlı saydamlığı ölçen bir endeksin önerilmediği görülmüştür.

Ayrıca, belediyelerin yüksek tutarlı mali sonuçlar doğuran ihale süreçleri ve kararları ile imar planı değişikliği kararlarına ilişkin unsurların Avcı ve Bağdigen'in (2015: 94) oluşturduğu endeks dışındaki endekslerde yer almadığı görülmüştür. Keza, coğrafi bilgi sistemleri ve canlı yayınlar vasıtasıyla çeşitli mali süreç ve kararların vatandaşlara sunulmasına ilişkin unsurlara incelenen endekslerde yer verilmemiştir.

Bu nedenlerle, gerçek zamanlı mali saydamlığın ölçülmesi konusunda literatürde bir boşluk bulunmaktadır. Bu bakımdan, çalışmada önerilecek endeks ile gerçek zamanlı mali saydamlığın ölçülmesine ilişkin boşluk Türkiye'de büyükşehir belediyeleri özelinde giderilebilecektir.

3. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE MALİ SAYDAMLIK: YASAL ÇERÇEVE

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127'nci maddesinin birinci fıkrasında mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu hükme bağlanmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise; mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Mezkur Anayasa hükümlerine göre; Türkiye Cumhuriyeti bünyesinde mahalli idareler olan büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını kanunlara ve diğer alt mevzuata uygun bir biçimde yerine getirmeleri zorunludur.

Bu açıdan, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin mali saydamlığa ilişkin uygulamalarını değerlendirmek için ilk olarak konuya ilişkin mevzuatta yer alan hükümleri göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bu amaçla, çalışmanın üçüncü bölümünde büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığın yasal temellerinin ortaya konulmasını teminen sırasıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ile 2016-2019 Ulusal E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planının büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığa ilişkin hükümleri irdelenecektir.

3.1. Ana Mevzuat

Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin mali saydamlığına ilişkin hususları düzenleyen kanunlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 3194 sayılı İmar Kanunu olup bu kısımda sırasıyla mezkur kanunlar mali saydamlık bağlamında irdelenecektir.

3.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye'de kamu mali yönetiminde yeni bir döneme

girilmiştir. Saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması 5018 sayılı Kanunun temel prensipleri arasında yer almaktadır.

5018 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde; hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması Kanunun amaçları arasında sayılmıştır.

Kamu maliyesinin temel prensiplerinin sıralandığı Kanunun 5'inci maddesinde; kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun üçüncü bölümü kamu kaynağının kullanılmasının genel esaslarını düzenlemekte olup adı geçen bölümde mali saydamlık; hesap verme sorumluluğu ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme Kanunun üç temel esası olarak sırasıyla 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerde açıklanmıştır.

Kanunun 7'nci maddesi “*mali saydamlık*” başlığını taşımakta olup her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır. Maddenin devamında, kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesini teminen;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanmasının,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasının,
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanmasının,
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ile genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır.

Maddenin ikinci bendinde ise mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idarelerinin sorumlu olduğu, bu hususların Hazine ve Maliye Bakanlığınca izleneceği belirtilmiştir.

Mezkur hükümler incelendiğinde; “*her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi*” ile “*hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planlar ile*

bütçelerin hazırlanmasının, yetkili organlarda görüşülmesinin, uygulanmasının ve uygulama sonuçları ... kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması” hükümlerinin gerçek zamanlı saydamlığın uygulanmasını emrettiği; “*ile raporların*” ifadesinin ise geçmişe yönelik saydamlığın uygulanmasını emrettiği değerlendirilmektedir. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun gerçek zamanlı saydamlık ile geçmişe yönelik saydamlığın birlikte uygulanacağını hükme bağladığı mütalaa edilmektedir.

Ancak 5018 sayılı Kanunun ikincil mevzuatında; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının nasıl hazırlanacağı ayrıntılı bir biçimde düzenlenmekle birlikte, gerçek zamanlı saydamlığı sağlayacak uygulamaların ne suretle hayata geçirileceği konusu düzenlenmemiştir. Bu nedenle, gerçek zamanlı saydamlığın hangi uygulamalar vasıtasıyla yapılacağını ve bu uygulamaların hangi özelliklere sahip olacağını belirlemek mevcut durumda kamu idarelerinin takdirindedir. Bu nedenle, gerçek zamanlı saydamlık uygulamalarında belediyeler arasında büyük farklılıklar ortaya çıkabilmektedir.

5018 sayılı Kanunda zorunlu tutulan faaliyet raporlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir hale getirilmesi hususunun hangi yollarla yapılacağı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte açıklanmıştır.

17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 20’nci maddesinde; idare faaliyet raporlarının Yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirlenmiş olan sürelerle uyularak basın açıklaması yapılmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı ve ilgili idarenin internet sayfasında yayınlanacağı hükümleri yer almaktadır.

Mezkur hükümler ile birlikte kamu idarelerinin, faaliyet raporlarını basın açıklaması yapmak suretiyle kamuoyuna duyurması ve kendi internet sitelerinde yayımlaması zorunlu hale getirilmiştir.

Uygulamada kamu idareleri, faaliyet raporlarını “.pdf” uzantılı olarak internet sitelerinde yayımlamaktadır. İdarelerin faaliyet raporlarını okumak isteyen vatandaşların bu raporları internet sitelerinden indirmeleri gerekmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesinde; birim ve idare faaliyet raporlarının, mali bilgiler ile performans bilgilerini içerecek şekilde hazırlanacağı; mali bilgiler başlığı altında kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin

bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara; iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre kamu idarelerinin faaliyet raporlarında; kullanılan kaynaklar, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenleri, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin bilgiler, yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgiler, temel mali tablolar ve temel mali tablolara ilişkin açıklamaların yer alması gerekmektedir.

23/12/2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde kamu idarelerinin mali raporlamalarında düzenlenmesi gereken temel mali tablolar ve bu tabloların içermesi gereken bilgiler belirtilmiştir. Adı geçen Yönetmeliğin “*Mali raporlamada düzenlenecek temel mali tablolar ve diğer mali tablolar*” başlıklı 313’üncü maddesinde; temel mali tabloların 5 adet olduğu belirtilmiş olup bu tablolar; Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosu olarak sıralanmıştır.

Mezkur hükümlere göre; kamu idarelerinin mali raporlamalarında düzenlemesi zorunlu olan temel mali tablolar beş adet olup bunlar; Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu, Nakit Akış Tablosu, Öz Kaynak Değişim Tablosu ile Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosudur.

Ayrıca; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 30’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; belediyelerin de içinde bulunduğu Genel Yönetim kapsamındaki idarelerin; bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan mali durumlarını temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun 30’uncu maddesinde hüküm altına alınan zorunlulukların hangi suretle yerine getirileceği 27/07/2006 tarihli ve 26241 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 9 sıra nolu 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliğinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Tebliğde, kamu idarelerinin temmuz ayı sonuna kadar kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarını hazırlayacakları ifade edilmiştir. Anılan raporlarda, analitik bütçe sınıflandırmasının esas alınarak ocak-haziran dönemi itibarıyla aylık olarak bütçe gider gerçekleştirmeleri ile bütçe gelirleri gerçekleştirmelerine yer verileceği; ayrıca bir önceki yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin gerçekleştirmelerle karşılaştırma yapılarak yaşanan değişimler hakkında açıklamaların yapılacağı belirtilmiştir.

Adı geçen raporlarda, ocak-haziran döneminde idarelerce kamu hizmeti kalitesinin yükseltilmesi, reform projelerinin hayata geçirilmesi, bütçe giderlerinde tasarruf ve etkinliğin sağlanması ile bütçe gelirlerinde performansın artırılması amacıyla gerçekleştirilmiş faaliyetlere yer verileceği ve yılın ilk altı ayı itibarıyla anılan faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin yapılacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yürütülen önemli faaliyet ve yatırım projelerine yılın ilk altı ayında yapılan harcamalar ile mezkur faaliyet ve yatırım projelerinin gerçekleşme durumları ile ilgili bilgilerin raporlarda sunulacağı ifade edilmiştir.

Yılın geriye kalan temmuz- aralık dönemine ilişkin olarak ise, bütçe giderleri ile bütçe gelirlerine ilişkin tahminlerin; bütçe giderleri ile bütçe gelirlerinin gelişimini etkileyebilecek temel değişken ve hususların raporlarda belirtilmesi zorunlu tutulmuştur.

Raporlarda son olarak, yılın ikinci altı aylık döneminde idarelerce kamu hizmeti kalitesinin yükseltilmesi, reform projelerinin hayata geçirilmesi, bütçe giderlerinde tasarruf ve etkinliğin sağlanması ile bütçe gelirlerinde performansın artırılması amacıyla yürütülmesi planlanan faaliyetlere yer verileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yürütülen önemli faaliyet ve yatırım projelerine yılın son altı ayında yapılması planlanan harcamalara ilgili bilgilerin de raporlarda sunulacağı belirtilmiştir.

Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklanan kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarında yer alan cari yılın temmuz-aralık döneminde ilişkin faaliyet ve yatırım projelerine yönelik harcama planlarına ilişkin bilgilerin gerçek zamanlı mali saydamlık kapsamına girdiği düşünülmektedir.

3.1.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu 13/07/2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanun, büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere bütün belediyeleri kapsamaktadır. Dolayısıyla, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda farklı bir düzenleme yapılmamışsa, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri büyükşehir belediyeleri için de uygulanacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 56’ıncı maddesinde; belediye başkanının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen

sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağı; faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verileceği hükme bağlanmıştır.

Maddenin devamında; faaliyet raporunun belediye meclisinin nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulacağı; raporun bir örneğinin İçişleri Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir.

17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte faaliyet raporlarının idarelerin internet sitelerine konulması zorunlu hale getirildiği için belediyelerin de faaliyet raporlarını internet sitelerinde erişime açmak suretiyle kamuoyuna açıklamaları gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “*Hemşehri hukuku*” başlıklı 13’üncü maddesinde, herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu; hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının mevcut olduğu hükme bağlanmıştır. Adı geçen maddede yer alan “*belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme*” ibaresinden gerçek zamanlı saydamlığı da kapsayacak biçimde vatandaşların belediyenin bütün iş ve işlemleri hakkında bilgi edinme hakkının var olduğu anlamının çıkarılması gerektiği düşünülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “*Meclis toplantısı*” başlıklı 20’nci maddesinde belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanının mutlak usullerle belde halkına duyurulacağı; meclis toplantılarının açık olduğu; meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebileceği; meclis görüşmelerinin görevlilerce tutanağa geçirileceği, başkan ve katip üyeler tarafından imzalanacağı; toplantıların, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebileceği hükme bağlanmıştır. Mezkur hükümlerin gerçek zamanlı saydamlık kapsamında vatandaşlara; meclis toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirilme ve toplantıya katılabilme hakkı verdiği görülmektedir. Maddede geçen “*mutlak*” kelimesi “*adet*” kelimesinden türetilmiş olup maddeden; belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanının adet olan, normal olan usullerle vatandaşlara duyurulması gerektiği anlaşılmaktadır. Günümüzde büyükşehir belediyelerinin tamamının web sitelerinin mevcut olduğu ve zamanımızda duyuruların internet sitesi üzerinden yapılmasının normal bir uygulama olduğu hususları birlikte düşünüldüğünde; maddeden belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanının vatandaşlara e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla duyurulmasının gerektiği sonucu çıkarılmaktadır.

Belediye meclisi toplantılarının, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilme imkanının getirilmesiyle; bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılarak e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla toplantıların canlı olarak vatandaşlara sunulabilmesi de mümkün hale getirilmiştir.

Kanunun “*Gündem*” başlıklı 21’inci maddesinde; her ayın belirlenen ilk gününde toplanacak belediye meclisinin gündeminin belediye başkanı tarafından kararlaştırılacağı; gündemin en az üç gün önceden meclis üyelerine bildirileceği; çeşitli yöntemlerle halka duyurulacağı hükme bağlanmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin önemli dercede geliştiği ve vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanma oranının yükseldiği günümüzde; maddede ifade edilen belediye meclis gündeminin çeşitli yöntemlerle halka duyurulması zorunluluğunun e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla yerine getirilmesinin geleneksel yöntemlere nazaran daha etkili, verimli ve ekonomik olacağı mütalaa edilmektedir.

Belediye Kanununun “*Meclis kararlarının kesinleşmesi*” başlıklı 23’üncü maddesinde; yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenilmesine rağmen belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin devamına bakılığında ise kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulmasının zorunlu tutulduğu görülmektedir. Maddede geçen “*uygun araçlarla*” ibaresinin bilgi ve iletişim teknolojilerinin sürekli ilerleme kaydettiği günümüz dünyasında e-Devlet uygulamalarını da kapsadığı düşünülmektedir. Çünkü günümüzde etkililik, ekonomiklik ve verimlilik açısından meclis kararlarının özetlerinin halka duyurulmasında kullanılabilecek en uygun araçların e-Devlet uygulamaları olduğu açıktır.

Kanunun “*İhtisas komisyonları*” başlıklı 24’üncü maddesinde; meclis toplantısını müteakip imar komisyonunun en fazla on iş günü, diğer komisyonların ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandıracağı; ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerin bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanacağı; komisyon raporlarının aleni olduğu; çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceği hüküm altına alınmıştır. Maddede geçen “*çeşitli yollarla*” ibaresinin e-Devlet uygulamalarını da kapsadığı açıktır. E-Devlet uygulamalarının vatandaşlar tarafından kullanılmasının belediyelere olan marjinal maliyetinin oldukça düşük olması sayesinde anılan e-Devlet uygulamalarının ücretsiz olarak vatandaşların istifadesine sunulması mümkün olacaktır. Başka bir ifadeyle, meclis tarafından ihtisas komisyonu raporlarının bedelsiz olarak

vatandaşlara sunulmasına karar verilebilmesi e-Devlet uygulamaları sayesinde mümkün olacaktır.

Yasanın 56'ncı maddesinde; faaliyet raporunun nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulacağı; raporun bir örneğinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderileceği ve kamuoyuna açıklanacağı hüküm altına alınmıştır. Faaliyet raporlarında sona eren mali yıla ilişkin bilgiler yer almakta olup ilgili yıl sona erdikten dört ay sonra faaliyet raporunun vatandaşlara açıklanması nedeniyle anılan maddede geçen faaliyet raporunun kamuoyuna duyurulması işlemi geçmişe yönelik saydamlık kapsamına girmektedir.

Kanuna 15/2/2018 tarihinde eklenen Ek Madde 3'de; belediyelerin, mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye Bilgi Sistemini kullanacağı hüküm altına alınmıştır. Ek Madde 3'ün devamında; e-Belediye Bilgi Sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezi bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının müştereken yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bu bakımdan, yasal mevzuatta hüküm altına alınan belediyelerin saydamlığa ilişkin kamuoyuna bilgi açıklama zorunlulukları, mevzuatla belediyelere verilen görevler ve hizmetler olduğundan; 10/03/2018 tarihinde yürürlüğe giren Ek Madde 3 ile birlikte, anılan görevlerin e-Belediye Bilgi Sistemi vasıtasıyla yapılması zorunlu hale getirilmiştir. Diğer bir ifadeyle belediyeler, meri mevzuatta belediyelere verilen görevler ve hizmetleri, İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları tarafından kurulacak e-Belediye Bilgi Sistemini kullanarak yapmakla yükümlü hale getirilmiştir.

Kanuna 15/2/2018 tarihinde eklenen Geçici Madde 10'da ise; belediyelerin e-Belediye Bilgi Sisteminin kurulduğuna dair bildirimden İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasından itibaren e-Belediye Bilgi Sistemi ile ilgili çalışmaları bir yıl içinde tamamlayacağı; benzer sistemi kullanan belediyelerin, sistemlerinde bulunan ve e-Belediye Bilgi Sistemi için gerekli olan verileri e-Belediye Bilgi Sistemini kullanmaya başladıkları tarihten itibaren bir yıl içinde e-Belediye Bilgi Sistemine aktaracağı; İçişleri Bakanı'nın gerektiğinde bu süreyi bir katına kadar uzatabileceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun geçici 10'uncu maddesi 10/09/2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Mezkur hükümlerle; e-Belediye Bilgi Sisteminin kurulduğunun İçişleri Bakanlığı tarafından belediyelere bildirilmesinden itibaren bir yıl içinde Türkiye'de

mevcut bütün belediyelerin e-Belediye Bilgi Sistemini kullanmaya başlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Böylelikle, belediyelerin kullandığı e-Devlet uygulamalarında tek düzeliğin ve birlikteliğin sağlanması öngörülmüştür.

İçişleri Bakanlığı tarafından e-Belediye Bilgi Sistemine ilişkin <https://www.belediye.gov.tr/> adresinde “e-Belediye Bilgi Sistemi” adlı bir internet sitesi kullanıma açılmıştır. Adı geçen internet sitesinde; e-Belediye Bilgi Sisteminin, vatandaşla hizmet odaklı yerel yönetim anlayışına uygun bir şekilde belediye hizmetlerinin hızlı, güvenli ve kesintisiz verilmesini sağlayacak bir proje ihtiyacından ortaya çıktığı belirtilmiştir.

E-Belediye Bilgi Sisteminin, ileride de geliştirilecek olan belediyececilik yazılımları ile ortak sistem altyapısında çalışacağı ve belediyelerin ortak bir platformda buluşturulmasına imkan sağlayan bir sistem olduğu vurgulanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019c).

2017 yılı mayıs ayı içerisinde İçişleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile yapılan toplantılar sonucunda e-Belediye Bilgi Sisteminin hayata geçirilmesine ilişkin bir protokol hazırlanmış olup 03/05/2017 tarihinde mezkur Bakanlıklar tarafından protokol imzalanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019c).

Anılan protokol çerçevesinde; e-Belediye Bilgi Sistemine 68 adet modülün dahil edilmesi uygun görülmüş olup, 48 adet modülün (yönetim bilgi sistemleri dahilinde) İçişleri Bakanlığı tarafından ve 20 adet modülün (coğrafi bilgi sistemleri dahilinde) ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlanması kararlaştırılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019c).

E-Belediye Bilgi Sistemine ilişkin hazırlanan internet sitesinde, Ağustos 2019 itibarıyla E-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında kullanıma açılan 21 adet modüle ilişkin bilgi verilmiş olup EK-1’de kullanıma açılan modüllere ilişkin bilgiler yer almaktadır.

EK-1 incelendiğinde; e-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında Ağustos 2019 itibarıyla kullanıma açılan modüllerin çoğunlukla mali iş ve işlemlerin elektronik ortamda hazırlanması, kaydının tutulması ile takibinin yapılmasına yönelik olduğu görülmektedir. Anılan modüllerin geliştirilerek veya ayrı modüllerin oluşturularak mevcut güncel mali verilerin vatandaşların erişimine açılması suretiyle gerçek zamanlı mali saydamlığı sağlayacak e-Devlet uygulamalarının hayata geçirilebileceği mütalaa edilmektedir. Bu kapsamda, RUBİS (Ruhsat Bilgi Sistemi), Karar Organları Modülü (Encümen ve Meclis Kararları), SYTS (Sosyal Yardım Takip Sistemi Modülü), Analitik Bütçe Modülü, Analitik Muhasebe Modülü ile Harcama Modüllerinin geliştirilerek vatandaşların erişimine açılmasıyla gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

E-Belediye Bilgi Sisteminin avantajları; vatandaşlara, ülke ekonomisine ve Belediyelere sağlanan yararlar olmak üzere üç başlık altında gruplandırılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2019b).

E-Belediye Bilgi Sistemi ile vatandaşlara;

- Hizmetlerin hızlı, güvenli ve kesintisiz verilmesi mümkün hale getirilmiştir,
- Kişisel Verilerin Korunması Kanununa göre vatandaşların bilgilerinin güvenliği sağlanmaktadır. Yetkili olan kullanıcılar, ancak yetkileri dahilindeki verilere ulaşabileceklerdir. Tüm işlemlerin Log kayıtları tutulmaktadır,
- Bilgi güvenliği ve sistem güvenliği temin edilmektedir,
- Siber tehditlere karşı Endüstriyel Kontrol Sistemleri (EKS) güvenli hale getirilmektedir,
- Zaman ve mekandan bağımsız olarak belediye hizmetlerine erişim mümkün hale getirilmektedir,
- Kesintisiz ve güvenli hizmet verebilecek bir altyapı meydana getirilmektedir,
- Vatandaş odaklı mobil uygulamalarla hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019b).

E-Belediye Bilgi Sistemi ile Türkiye ekonomisine sağlanan yararlar şu şekilde sayılabilir;

- Türkiye'nin bilişim hedefleri doğrultusunda açık kaynak kodlu yazılımlarla dışa olan bağımlılığı düşürülmektedir,
- Sistemin yeni teknolojilere göre yenilenebilen altyapı ve yazılımlar ile geliştirilmektedir,
- Belediyelerin kendi bütçelerinden temin ettikleri yazılım lisansları, sistem donanımları ve entegrasyonların önüne geçilmesi ile yılda en az 2 milyar TL kaynak tasarruf edilecektir,
- Yerli işletim sistemi olan PARDUS İşletim Sistemine uygun çalışma imkanı getirilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2019b).

E-Belediye Bilgi Sisteminin belediyelere sağladığı faydalar ise şu şekilde sıralanmaktadır;

- Belediyelerin ortak bir platformda buluşturulmasını mümkün kılan bir sistemdir,
- Tüm belediyelerin sisteme entegre olması ile belediyelerin, İçişleri Bakanlığının tüm devlet kurumlarıyla olan entegrasyonlarına otomatik olarak erişimleri mümkün hale getirilmektedir,

- Aktif çalışan sistem tasarlanmış olup bir sistem durduğunda diğer sistem anında devreye sokulmaktadır. Sistem verileri, İçişleri Bakanlığı Felaket Kurtarma Merkezi (FKM) fiziki sunucularında saklanmaktadır,
- Belediye başkanına, belediye alt birimlerinin yönetilmesinde kolaylık sunulmaktadır,
- Kaynak ve zaman tasarrufu yapılmaktadır,
- Personel tasarrufu yapılmaktadır,
- Kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması imkanı getirilmektedir,
- Hizmetlerde standarda ve saydamlığa ulaşılmaktadır,
- Yatırımların hızlandırılması mümkün kılınmaktadır,
- Belediye hizmetlerinin, faaliyetlerinin, iş ve işlemlerinin anlık raporlanabilmesi imkanı getirilmektedir,
- Zaman ve mekandan bağımsız olarak yönetme, hizmet sunma ve vatandaşın hizmete erişimi mümkün hale getirilmektedir,
- Belediyelerin tüm işlemlerinin elektronik ortamda kesintisiz olarak yapılabilmesi imkanı getirilmektedir,
- Belediyelerin her türlü ihtiyaçlarına göre standart yazılımlar ve güncellemeler yapılmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2019b).

E-Belediye Bilgi Sisteminden beklenen faydalar incelendiğine; belediye hizmetlerinin, faaliyetlerinin, iş ve işlemlerinin anlık raporlanabilmesinin; zaman ve mekandan bağımsız olarak vatandaşların hizmetlere erişiminin mümkün olacağı görülmektedir. Bahsedilen anlık raporlamaların vatandaşların erişimine açılmasını sağlayan yazılımların geliştirilmesiyle gerçek zamanlı saydamlığın sağlanabileceği mütalaa edilmektedir.

5393 sayılı Kanunun ek 3'üncü ve geçici 10'uncu maddelerine ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın 10/04/2019 tarihli ve "*E-Belediye Bilgi Sistemi Projesi*" konulu Genel Yazısında, e-Belediye Bilgi Sisteminin; Belediyelerin kendi içinde ve tüm kamu kurum ve kuruluşları ile elektronik ortamda kesintisiz yazışma yapması, ihtiyaç olan verilere tek noktadan sağlanacak entegrasyonlarla ulaşması, hizmetlerin kolayca e-Devlet kapısına taşınması, zaman ve mekandan bağımsız hizmet sunma ve belediyeyi yönetme imkanı sağlayan, vatandaş odaklı yerel yönetim anlayışına uygun, ortak bir sistem altyapısında çalışan, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel bilgi sistemlerinden birisi olduğu ifade edilmiştir.

Ancak anılan yazıda; e-Belediye Bilgi Sisteminde yer alması planlanan 68 modülden 10/04/2019 tarihi itibarıyla 17 modülün tamamlanarak kullanıma açıldığı ifade edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2019a). Bu kapsamda; 5393 sayılı Kanunun geçici 10'uncu maddesinde belirtilen İçişleri Bakanlığı tarafından e-Belediye Bilgi Sisteminin tamamen kurulduğuna dair yapılması öngörülen bildirim Ağustos 2019 tarihi itibarıyla yapılmamış olup belediyelerin, e-Belediye Bilgi Sistemine bir yıl içerisinde geçme zorunlulukları henüz başlamamıştır. Bu nedenle mevcut durumda belediyeler istedikleri bilgi ve iletişim programlarını ve uygulamalarını kullanabileceklerdir.

3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23/07/2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Kanunun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde; coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Bununla birlikte, 7099 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanununa eklenip 10/3/2018 tarihinde yürürlüğe giren ek 3'üncü madde ile belediyelerin; mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye Bilgi Sistemini kullanacağı; e-Belediye Bilgi Sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezi bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri ile Çevre ve Şehircilik bakanlıklarının müştereken yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Buna ilaveten 7099 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Belediye Kanununa eklenip 10/9/2018 tarihinde yürürlüğe giren geçici 10'uncu madde ile belediyelerin, e-Belediye Bilgi Sisteminin kurulduğuna dair bildirimin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasından itibaren e-Belediye Bilgi Sistemi ile ilgili çalışmalarını bir yıl içinde tamamlayacağı; benzer sistemi kullanan belediyelerin, sistemlerinde bulunan ve e-Belediye Bilgi Sistemi için gerekli olan verileri e-Belediye Bilgi Sistemini kullanmaya başladıkları tarihten itibaren bir yıl içinde e-Belediye Bilgi Sistemine aktaracağı; İçişleri Bakanının, gerektiğinde bu süreyi bir katına kadar uzatabileceği hüküm altına alınmıştır. Anılan maddelere göre e-Belediye Bilgi Sistemi; coğrafi ve kent bilgi sistemlerini de kapsamaktadır.

Mezkur mevzuat hükümlerine göre; 5393 sayılı Belediye Kanununun ek 3'üncü maddesi ile geçici 10'uncu maddesi; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesinden

daha sonra yürürlüğe girdiği için; coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin e-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları tarafından kurulması gerekmektedir. Dolayısıyla 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanununun 7'nci maddesinde belirtilen coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurma görevi büyükşehir belediyelerinden alınmıştır.

Ancak; İçişleri Bakanlığı'nın 10/04/2019 tarihli ve "E-Belediye Bilgi Sistemi Projesi" konulu Genel Yazısında, e-Belediye Bilgi Sisteminde yer alması planlanan 68 modülden 10/04/2019 tarihi itibarıyla 17 modülün tamamlanarak kullanıma açıldığı ifade edilmiş olup 5393 sayılı Kanunun geçici 10'uncu maddesinde belirtilen İçişleri Bakanlığı tarafından e-Belediye Bilgi Sisteminin tamamen kurulduğuna dair yapılması öngörülen bildirim Ağustos 2019 tarihi itibarıyla henüz yapılmamıştır. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin e-Belediye Bilgi Sistemine bir yıl içerisinde geçme zorunlulukları henüz başlamamıştır. Bu nedenle gelinen noktada büyükşehir belediyeleri coğrafi ve kent bilgi sistemleri de dahil olmak üzere istedikleri bilgi ve iletişim programlarını kullanabileceklerdir.

Ayrıca, ileride e-Belediye Bilgi Sisteminin tamamen kurulduğu durumda dahi büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu konularda; e-Belediye Bilgi Sistemi için gerekli olan verileri üretmek, bu verileri e-Belediye Bilgi Sistemine aktarmak, e-Belediye Bilgi Sistemine geçmek ve e-Belediye Bilgi Sistemini kullanmak büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluğu kapsamında olacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunun 24'üncü maddesinde yer alan, ihtisas komisyon raporlarının aleni olduğu; çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceğine dair hüküm aynen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 15'inci maddesinde de hüküm altına alınmıştır.

3.1.4. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22/01/2002 tarihli ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi uyarınca belediyeler ile bunlara bağlı tüzel kişilikler, kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerini 4734 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak gerçekleştirmek zorundadır. Ayrıca, Kanunun 22'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ihtiyaçlarına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması işlemlerini doğrudan temin usulüne göre yapabileceği hükmü getirilmiştir.

Kamu İhale Kanununun 13'üncü maddesinde; ihalenin yaklaşık maliyetinin Kanunun 8'inci maddesinde yer alan eşik değerin üstünde veya altında kalması durumlarına göre, ihalenin Kamu İhale Bülteninde ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde en az birer defa yayımlanmak suretiyle ilan edilerek duyurulacağı hükme bağlanmıştır. Maddenin son fıkrasında ise; idarelerin zorunlu ilanların dışında işin önem ve özelliğine göre ihaleleri, uluslararası ilan veya yurt içinde çıkan başka gazeteler veya yayın araçları, bilgi işlem ağı veya elektronik haberleşme (internet) yolu ile de ayrıca ilan edebilecekleri hükmü getirilmiştir. Böylelikle Kanunun 13'üncü maddesinde, büyükşehir belediyelerinin 4734 sayılı Kanun kapsamındaki ihalelerini bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak ayrıca ilan edebilmelerinin önü açılmıştır.

Kanunun “*Temel ilkeler*” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; idarelerin Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır. Vatandaşların internet kullanımının arttığı günümüzde, Kanunun 5'inci maddesinde zorunlu tutulan ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenirliliğin, kamuoyu denetiminin sağlanması hususlarının belediyelerin internet sitelerine konulacak gerçek zamanlı mali saydamlık uygulamaları vasıtası ile sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

3.1.5. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 10/09/1983 tarihli ve 18161 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın 1'inci maddesine göre; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerekmektedir. Ancak, daha sonra yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda, mal veya hizmet alımları, taşınmaz mal alımı veya kiralanması ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yapılacağı hükmü getirilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 68'inci maddesinde ise; 4734 sayılı Kanun kapsamında yer alan işlerin ihalelerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir. Mezkur mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; mal veya hizmet alımları, taşınmaz mal alımı veya kiralanması ile yapım işleri dışındaki alım, satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği görülmektedir.

Devlet İhale Kanununun “İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinin birinci fıkrasında; Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının temel ilkeler olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 17’nci maddesinde ise; tahmin edilen bedelin eşik değeri aşması durumunda günlük gazetelerden birinde; tahmin edilen bedelin eşik değerin üç katını aşması durumunda Resmi Gazete’de; tahmin edilen bedelin eşik değeri aşmaması halinde ihalenin yapılacağı yerde çıkan günlük gazetede; günlük gazete çıkmayan yerlerdeki ihalelerde ise ilanın, ilgili idare ile hükümet ve belediye binalarının ilan tahtalarına asılacak yazılar ve belediye yayın araçları ile yapılacağı hükme bağlanmıştır. Maddenin devamında ise idarelerin, işin önem ve özelliğine göre ilanları yurt içinde ve yurt dışında çıkan başka gazeteler veya öteki yayın araçları ile de ayrıca yayımlatabileceği ifade edilerek saydamlığın artırılmasını teminen, Kanunda belirtilen usuller haricindeki uygulamalarla da ayrıca ihale ilanlarının yapılabilmesi imkanı getirilmiştir.

Kanunun 2’nci ve 17’nci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde; bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim imkanının arttığı günümüz dünyasında saydamlığı artırmak amacıyla, gerçek zamanlı e-Devlet uygulamalarıyla ihalelerin ilan edilmesinin daha etkili ve verimli olacağı düşünülmektedir.

3.1.6. 3194 Sayılı İmar Kanunu

3194 sayılı İmar Kanunu 09/05/1985 tarihli ve 18749 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 02/08/2013 tarihli ve 28726 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile İmar Kanununun 8’inci maddesine ek hükümler getirilerek imar planlarının belediyelerin internet sayfalarında ilan edilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

İmar Kanununun “*Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması*” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; imar planlarının nazım imar planı ile uygulama imar planından oluştuğu; belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planlarının ilgili belediyelerce yapılacağı veya yaptırılacağı; bu planların belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe gireceği; anılan planların onay tarihinden itibaren belediye başkanlığınca tespit edilen ilan yerlerinde ve belediyelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edileceği; onaylanmış planlarda yapılacak değişikliklerin de aynı usullere tabi olduğu hükme bağlanmıştır.

14/06/2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 33’üncü maddesinde ise; imar planlarının onaylandığı tarihten itibaren en geç on beş iş günü içinde otuz gün süreyle herkesin görebileceği şekilde idarelerce tespit edilen ilan yerlerinde asılmak suretiyle ve idarelerin internet sayfalarında eş zamanlı olarak ilan edileceği; onaylanmış planlarda yapılacak revizyon, ilave ve değişikliklerin de aynı usullere tabi olduğu hükümleri getirilmiştir.

Böylece, belediye meclislerince ilk defa yapılarak veya sonradan değiştirilerek onaylanan imar planlarının belediyelerin internet sitelerinde onay tarihinden itibaren en geç on beş iş günü içinde bir ay süreyle ilan edilmesi zorunlu hale getirilmiştir. Adı geçen imar planı ilanlarının onay tarihinden itibaren en geç on beş iş günü içinde yapılması gerektiğinden gerçek zamanlı saydamlık uygulamaları kapsamına girdiği düşünülmektedir.

Kanunun anılan (b) bendinin devamında ise imar planlarının aleni olduğu; bu aleniyeti sağlamanın belediyeler de dahil olmak üzere ilgili idarelerin görevi olduğu; belediye başkanlığı ve mülki amirliklerin, imar planının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar haline getirip çoğaltarak tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere vereceği hükümleri yer almaktadır.

14/06/2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin 34’üncü maddesinde ise; her tür ve ölçekteki planların plan notları, açıklama raporları ve ekleriyle birlikte aleni olduğu; aleniyeti sağlamanın planı onaylayan idarenin görevi olduğu; idarelerin imar planlarının tamamını veya bir kısmını kopyalar veya kitapçıklar halinde ya da sayısal ortamda çoğaltarak, tespit edilecek ücret karşılığında isteyenlere vereceği; ayrıca idarelerin, internet sayfasında sürekli yayımlamak suretiyle de planlara aleniyet sağlayabileceği hüküm altına alınmıştır.

Günümüzde belediyelerin imar planlarını bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla aleni hale getirmesinin daha ekonomik olduğu açıktır. İmar planları onay tarihinden itibaren gerçek zamanlı olarak elektronik ortamda internet vasıtasıyla ücretsiz olarak vatandaşların erişimine açılabilir.

İmar Kanununun 8’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen tanımlar ve esaslara göre hazırlanıp onaylanan halihazır haritalar, plan, plan değişikliği ve revizyonları, parselasyon planları, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri ile imar mevzuatına konu edilen orto-görüntüler ile diğer coğrafi veri ve bilgilerin, belediyeler de dahil olmak üzere ilgili idareler ile kurum ve kuruluşlarınca;

Cumhurbaşkanınca belirlenen usul ve esaslara ve ilgili standartlara uygun şekilde ve sayısal olarak; üretilmesi, elektronik ortamda ilan edilmesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca tesis edilecek elektronik ortam üzerinden paylaşılması, arşivlenmesi ve güncellenmesinin zorunlu olduğu; yapı ruhsatına ilişkin işlemlerde bu verilerin esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun anılan (ç) bendi ile belediyelerin görevli ve yetki alanına giren plan, plan değişikliği ve revizyonları, parselasyon planları, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri ile imar mevzuatına konu edilen orto-görüntüler ile diğer coğrafi veri ve bilgilerin belediyeler tarafından vatandaşlara elektronik ortamda ilan edilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bu bakımdan, yukarıda adı geçen (b) bendinden daha kapsamlı olarak, belediyelerin görevli ve yetki alanına girmek kaydıyla halihazır haritalar, parselasyon planları, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri ile imar mevzuatına konu edilen orto-görüntüler ile diğer coğrafi veri ve bilgilerin de vatandaşlara elektronik ortamda ilan edilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Yukarıda adı geçen imar planları dışındaki bilgi ve belgelerin, güncel olarak belediyeler tarafından internet ortamında ilan edilmesinin zorunlu olması nedeniyle gerçek zamanlı saydamlık uygulamaları kapsamında değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Anılan (ç) bendinde belirtilen görevlerden hangilerinin büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanına girdiğinin tespit edilmesi için ilgili yasaların ve alt mevzuatın incelenmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Bu nedenle büyükşehir olan illerde; büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinin hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve nazım imar planlarını yapmak

büyükşehir belediyelerinin görevi olup 3194 sayılı İmar Kanununun 8'inci maddesinde belirtilen imar planlarını elektronik ortamda üretmek ve ilan etmek zorunluluğunu büyükşehir belediyelerinin yerine getirmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci madesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ise; kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmanın büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda, büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili parselasyon planları, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerini vermek büyükşehir belediyelerinin görevi olup 3194 sayılı İmar Kanununun 8'inci maddesinde belirtilen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerini elektronik ortamda üretmek ve ilan etmek zorunluluğunu da büyükşehir belediyeleri yerine getirecektir.

29/01/2015 tarihli ve 29251 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 5'inci maddesinin yedinci fıkrasında; büyükşehirlerde alışveriş merkezlerine yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Anılan hükme göre, 29/01/2015 tarihinden itibaren büyükşehirlerde alışveriş merkezlerine yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi vermeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

Bu açıdan, büyükşehir belediyesi olan illerde il sınırları içerisindeki nazım imar planları, uygulama imar planları, bu planlara ilişkin değişiklikler ile revizyonlar, parselasyon planları ve alışveriş merkezlerine verilecek yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgelerini; büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olarak ise yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerini sayısal olarak üretmek ve elektronik ortamda ilan etmek büyükşehir belediyelerinin zorunlu görevidir.

Onaylanarak yürürlüğe giren mezkur bilgi ve belgelerin, yürürlükte olduğu süre boyunca sürekli olarak elektronik ortamda vatandaşların erişimine açılması gerektiğinden anılan aleniyetin gerçek zamanlı saydamlık kapsamına girdiği değerlendirilmektedir.

3.2. Temel Politika Belgeleri

Bu başlık altında 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ile 2016-2019 Ulusal E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planında yer alan mali saydamlığa ilişkin stratejiler ve eylemler incelenecek ve anılan eylemlerin hayata geçirilip geçirilmediği değerlendirilecektir.

3.2.1. 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı

06/03/2015 tarihli ve 29287 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı yürürlüğe konulmuştur.

2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planında sekiz adet eksen belirlenmiş olup saydamlığa ilişkin eylemler; “*Bilgi ve iletişim teknolojileri destekli yenilikçi çözümler*” adlı altıncı eksen ile “*Kamu hizmetlerinde kullanıcı odaklılık ve etkinlik*” adlı sekizinci ekseninde yer almaktadır.

Eylem Planının 115’inci paragrafında; kamu verisinin üçüncü taraflarla paylaşılmasının, bir yandan katma değerli yeni hizmetlerin yaratılmasına, bir yandan da kamu yönetiminde saydamlığı içeren açık devlet yaklaşımının hayata geçirilmesine yardımcı olacağı ifade edilmiştir.

Eylem Planının 43’üncü eylemi, “*Akıllı uygulamaların desteklenmesi*” olarak belirlenmiştir. Adı geçen eylemin gerekçesinde, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen verilerin kritik bir konuma sahip olduğu; örnek olarak merkezi ve yerel yönetimler tarafından üretilen trafik, yol yapım ve bakım ile kaza verileri ve toplu taşıma bilgilerinin paylaşılmasıyla, yolculuk zamanlaması ile rota ve ulaşım modu seçimi konularında daha etkili kararlar alınmasının ve mevcut altyapı ve araçların daha verimli kullanılmasını sağlayacak çözümlerin geliştirilmesinin mümkün hale geleceği ifade edilmektedir. Bu nedenlerle, kamu verileri üzerine tasarlanacak akıllı çözümlerin yenilikçi yerel aktörler tarafından kamu desteğiyle hayata geçirileceği ve bu çözümlerin ülke genelinde paylaşımını sağlayacak kapsamlı bir çalışmaya ihtiyaç duyulduğu vurgulanmaktadır.

Eylem Planında 59’uncu eylem, “*Kent yönetimi bilgi sistemi geliştirilmesi*” olarak tespit edilmiştir. Kent yönetimlerinin fiziki, sosyal, kültürel, ekonomik ve yönetsel alanlarda bütüncül çalışmalar gerçekleştirilmesini sağlamak, kente ilişkin politikaların oluşturulması, sağlıklı plan ve programların belirlenmesi, saydam ve katılımcı bir planlama ve denetim mekanizması oluşturulması için kent yönetimi bilgi sistemine ihtiyaç bulunduğu; söz konusu

bilgi sistemlerinin 81 il için kentin ihtiyaç ve dinamiklerine göre geliştirilmesinin gerektiği belirtilmiştir. Kent sakinlerinin kent özelindeki büyük yatırım ve çevre kararlarının alınmasına söz konusu sistem üzerinden katılımının sağlanmasına yönelik altyapının da oluşturulması öngörülmüştür.

Eylem Planının 67'nci eylemi ise “*Kamu verisinin paylaşılması*” olarak belirlenmiştir. Kamu verisinin paylaşımı ve yeniden kullanımına ilişkin politikaların geliştirileceği; buna dayalı olarak kamu verisinin üçüncü taraflarca yeni katma değerli ürün ve hizmetler için yeniden kullanılmasına ilişkin yasal ve idari düzenlemelerin yapılacağı, ayrıca gerekli teknik altyapının oluşturulacağı planlanmıştır.

İlgili eylem kapsamında; yerel yönetimler dahil olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının topladıkları ve ürettikleri verilerin, kişisel bilgilerin korunması, güvenlik, ticari sır gibi kısıtların dikkate alınarak kamu bilgisinin katma değerli hizmetler yaratmak amacıyla kullanımı ve bu sayede yeni girişimlerin oluşması, saydam kamu yönetimi anlayışına katkı sağlanması ve daha fazla bilimsel çalışma yapılmasına imkan tanınması amacıyla paylaşılacağı belirtilmiştir. Bu amaçla gerekli hukuki ve teknik altyapının hazırlanacağı, kamu verisinin üçüncü taraflarla paylaşımı ve yeniden kullanımı için lüzumlu açık veri kataloğunun oluşturulacağı, kurumların veri paylaşımı konusunda ihtiyaç duyacakları danışmanlık hizmetinin sunulacağı öngörülmüştür.

Ayrıca, sekiz ülkenin katılımı ile kamu yönetiminde saydamlığın artırılması, yolsuzlukla mücadele, yönetişimin güçlendirilmesi için yeni teknolojilerin kullanılması amacıyla Açık Yönetim Ortaklığı (Open Government Partnership -OGP) girişiminin başlatıldığı; Türkiye'nin de anılan girişime üye olduğu ve kamu bilgisinin paylaşımı konusunda taahhütte bulunduğu ifade edilmiştir.

Adı geçen eylem kapsamında; kamu verisinin yeniden kullanımına ilişkin ilke, usul ve esaslar belirleneceği; yeniden kullanıma açılacak verinin tanımının yapılacağı ve kamu veri kataloğunun oluşturulacağı; kamu kurumlarının belirlenen usul ve esaslar dahilinde, hangi teknik standartlarda veri paylaşabilecekleri ve verinin güncel tutulması konularında bir rehber oluşturulacağı; kamu verisinin paylaşımı için gerekli altyapının teknik özelliklerinin belirleneceği ve veri.gov.tr portalının hizmete açılacağı; kamu kurumlarının, belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak bir takvim çerçevesinde verilerini paylaşımına açacağı öngörülmüştür.

Stratejide, 2018 yılı sonunda açık veri kataloğuna dahil edilecek veri seti sayısının 10.000'ün üzerinde olması hedef olarak belirlenmiştir. Ancak; Ağustos 2019 tarihi itibarıyla gelen noktada eylem belirtilen kamu veri kataloğunun, rehberin ve veri.gov.tr portalının oluşturulmadığı görülmektedir.

Türkiye'nin Açık Yönetim Ortaklığı'ndaki son konumuna bakıldığında; 21/09/2017 tarihi itibarıyla OGP üyeliğinden çıkarıldığı görülmektedir (OGP, 2017). OGP Yönetim Komitesi'nin 21/09/2016 tarihli Kararında; 2014'ten bu yana ard arda iki eylem planı döngüsü boyunca herhangi bir Ulusal Eylem Planı sunmaması nedeniyle Türkiye'nin OGP üyeliğinin pasif (inactive) konumuna alındığı belirtilmiştir (OGP, 2016).

OGP Yönetim Komitesi'nin 21/09/2017 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti'nin ABD Büyükelçiliği'ne yazdığı mektupta ise; üyeliğinin askıya alındığı tarihten itibaren 12 ay boyunca Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin OGP Yönetim Komitesi ile temas kurmadığı; yeni bir Ulusal Eylem Planı yayınlamadığı ifade edilerek OGP kuralları uyarınca Türkiye'nin üyeliğinin sona erdirildiği bildirilmiştir (OGP, 2017). Bu bakımdan, Türkiye'nin saydamlığın sağlanmasına ilişkin uluslararası kuruluşların getirdiği gereklilikleri yerine getiremediği gözlemlenmektedir.

3.2.2. 2016-2019 Ulusal E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı

19/07/2016 tarihli ve 29775 2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanan 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı yürürlüğe girmiştir.

Adı geçen Eylem Planında; e-Devlet ekosisteminde dinamizmin ve sürdürülebilirliğin tesisi ve devamı için bilgi asimetrisinin giderilmesi ve kapsayıcılığın artırılmasına yönelik katılım odaklı ve saydam süreçlerin desteklenmesi yolu ile sağlıklı bir bilgi yönetiminin sağlanmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır.

Eylem Planında; e-Devlet vizyonuna ulaşmak için dört adet stratejik amaç tespit edilmiş olup bu stratejik amaçlardan ikincisi altyapı ve idari hizmetlere yönelik ortak sistemlerin hayata geçirilmesidir. Anılan stratejik amaç kapsamında 2.3 nolu hedef *“İdari hizmetlere yönelik bilişim sistemlerinde bütünlük ve sürekliliğin sağlanması”* olarak belirlenmiştir. Mezkur hedef dahilinde ise 2.3.2 nolu *“Yerel yönetimlerin sundukları benzer hizmetler için uygulamaların geliştirilmesi”* eylemi tanımlanmıştır.

Anılan eylem ile yerel yönetimlerin sundukları benzer hizmetler için ortak kullanılabilecek uygulamaların tespit edilmesinin, ihtiyaçların belirlenmesinin, uygulamaların geliştirilmesinin ve geliştirilen uygulamaların tüm yerel yönetim birimlerinde yaygınlaştırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Anılan eylem kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanununa 10/3/2018 tarihinde ek 3'üncü madde ile geçici 10'uncu madde eklenerek e-Belediye Bilgi Sisteminin kurulması ve bütün belediyelerin e-Belediye Bilgi Sistemine dahil olması zorunlu hale getirilmiştir. Ancak, Ağustos 2019 tarihi itibarıyla e-Belediye Bilgi Sisteminin bütün modülleri uygulamaya konulamamıştır.

Eylem Planında yer alan stratejik amaçlardan dördüncüsü ise “*Kullanım, katılım ve şeffaflığın artırılması*” olarak belirlenmiştir. Verilerin açık veri olarak paydaşların kullanımına açılması ile bir taraftan kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin güçlendirileceği, diğer taraftan ekonomik değer yaratılacağı ve kamu hizmetlerinde nicelik ve nitelik bakımından iyileştirmeler sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca açık veri yaklaşımlarıyla şeffaflık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesinin katılımcılığın etkinliğini de artıracığı ifade edilmiştir.

Mezkur amaç kapsamında üç adet hedef belirlenmiş olup bu hedeflerden ikincisi, “*Açık verinin kullanım alanlarının yaygınlaştırılması*” olarak tespit edilmiştir. Anılan hedefin saydamlığın artırılmasına yönelik bir hedef olduğu mütalaa edilmektedir.

Adı geçen hedefe ulaşmak için dört adet eylem belirlenmiş olup bunlar; açık veri paylaşım portalının oluşturulması, kamu verilerinin açık veriye dönüştürülmesi ve paylaşılması, kamu yatırımları ve gerçekleştirmeleri izleme portalının oluşturulması ile kamu harcamaları izleme portalının oluşturulmasıdır. Ayrıca, 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planında yer alan 43 nolu “*Akıllı uygulamaların desteklenmesi*” eylemi ile 67 nolu “*Kamu verisinin paylaşılması*” eyleminin mezkur hedef kapsamında izleneceği ifade edilmiştir.

4.2.1 nolu “*Açık veri paylaşım portalının oluşturulması*” eylemi kapsamında; açık veri paylaşım ilkeleri, kişisel bilginin güvenliği ve mahremiyeti gözetilerek kamu kurumlarında, yerel yönetimlerde, özel sektörde ve sivil toplum kuruluşlarında üretilen verilerin açık veri olarak ortak bir veri kaynağından tüm paydaşların kullanımına açılacağı ifade edilmiştir.

Adı geçen eyleme gerekçe olarak; Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarının ürettikleri veri ve istatistiklerin belirli dönemlerde kendi web sitelerinde yayınlamakta olduğu; ancak bu verilerin daha geniş kitlelerin erişimine açılması ve işlenerek kullanılabılır hale

getirilmesi gerektiği; bu verilere tek bir merkezden ulaşılabilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması, telif hakkı, patent ya da diğer kontrol mekanizmalarının tek bir elden standart olarak yürütülebilmesi ve herkes tarafından ücretsiz olarak erişilebilmesi için merkezi bir veri paylaşım portalına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Kamu verisinin açık olarak sunulmasının kurumların saydamlığının ve hesap verilebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olacağı; karar destek mekanizmalarının geliştirilmesine ve operasyonel verimliliğin artmasına yardımcı olacağı; bilimsel çalışmalarda kullanılabilecek veri havuzu oluşturulacağı öngörülmüştür.

Ancak, gelinen noktada Ağustos 2019 tarihi itibarıyla kamu verisinin paylaşılacağı ortak bir açık veri paylaşım portalı oluşturulamamıştır.

4.2.2 nolu “*Kamu verilerinin açık veriye dönüştürülmesi ve paylaşılması*” eylemi kapsamında; kurumların kamu ile paylaşmakta oldukları verilerin makineler tarafından okunabilir ve işlenebilir formatta paylaşılmasının sağlanacağı; ilgili verilerin analiz edilebileceği, böylece istatistiklerden farklı araştırmalarda da yararlanılmasının mümkün hale getirileceği; ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının performansına ait istatistiki bilgilerin de bu platform üzerinden sunulması ve vatandaşların kamu hizmet süreçlerinin performanslarını izleyebilmesinin temin edileceği ifade edilmektedir.

Anılan eylemin hayata geçirilmesi ile birlikte devletin saydamlığının artacağı; vatandaşların sorgulayıcı ve katılımcı olmasının sağlanacağı; vatandaşların yönetime geri bildirimde bulunmasının mümkün hale getirileceği; açık verinin kullanılarak verimlilik artışının sağlanması ve yeni ürün ve hizmetlerin oluşturulması ile ekonomik değer yaratılmasının sağlanacağı; hizmetlerin geliştirilmesi ve sunumunda yenilikçi çözümlerin üretilmesine zemin hazırlanacağı öngörülmüştür.

Ancak, Ağustos 2019 tarihi itibarıyla bakıldığında; kamu kuruluşlarının vatandaşlar ile paylaşmakta oldukları verilerin makineler tarafından okunabilir ve işlenebilir formatta paylaşılmasının sağlanamadığı görülmektedir. Belediyeler özelinde bakıldığında da adı geçen eylemin tamamlanamadığı tespit edilmiştir.

4.2.3 nolu “*Kamu yatırımları ve gerçekleştirmeleri izleme portalının oluşturulması*” eylemi kapsamında; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yatırım plan ve programları ile yatırım plan ve programlarına alınan işlere ait gerçekleştirme ve yatırım durumlarının bir portal ile paydaşların kullanımına açılacağı; bunun neticesinde ise yatırım ve gerçekleştirme

bilgileri açık veri olarak paylaşılacağı, paydaşların analiz ve araştırma yaparak ekonomik katma değer oluşturmalarına imkan sağlanacağı belirtilmiştir.

Adı geçen eylemin tamamlanması neticesinde devletin saydamlığının artırılacağı, vatandaşların katılımcı olmasının sağlanacağı; kamu kaynaklarının etkin bir şekilde dağıtılması ve kullanılmasına katkı sağlanacağı; kamu yatırımları ve gerçekleştirmelerine ilişkin verilerin bilimsel araştırmalar yoluyla detaylı analizinin mümkün kılınacağı ve teşvik edileceği ifade edilmiştir.

Ancak, gelinen durumda Ağustos 2019 tarihi itibarıyla; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan yatırım plan ve programları ile yatırım plan ve programlarına alınan işlere ait gerçekleştirme ve yatırım durumlarına ilişkin verilerin vatandaşlarla paylaşılmasını sağlayacak bir portalın oluşturulamadığı görülmektedir.

4.2.4 nolu “*Kamu harcamaları izleme portalının oluşturulması*” eylemi dahilinde; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan bütçe harcamalarının belirlenecek detayda bir portal ile paydaşların kullanımına açılacağı; aynı zamanda kamu harcama bilgilerinin açık veri olarak paylaşılacağı paydaşların analiz ve araştırma yaparak ekonomik katma değer oluşturmalarına imkan sağlanacağı ifade edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından ve kamu-özel işbirliği projeleri kapsamında yapılan harcamaların, saydamlık ve hesap verebilirliğinin artırılması amacıyla kamuoyu ile paylaşılması gerektiği; bu kapsamda açık devlet anlayışı benimsenerek kamu verisinin paylaşılması için bir portal oluşturulacağı belirtilmiştir. Bu portal oluşturulurken ortak kriterlerin, niteliğin ve yasal çerçevenin belirleneceği; portalın vatandaş odaklı (vatandaş bütçesi vb.) olarak geliştirileceği kayda alınmıştır.

Ayrıca; yayınlanan verilerin farklı platformlar ve programlama dilleri tarafından okunabilir ve işlenebilir şekilde paylaşılmasının sağlanacağı; açık veri paylaşımı için formatların belirleneceği ve kurumların bu formatlarda veriler üretmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Mezkur eylemin hayata geçirilmesi ile birlikte; Devletin saydamlığının artırılacağı; vatandaşların katılımcı olmasının sağlanacağı; vatandaşların yönetime geri bildirim sunmasının sağlanacağı; saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilerek açık devlet olma yolunda önemli bir adım atılacağı öngörülmektedir.

Adı geçen eylem kamuda saydamlığın sağlanması adına oldukça önemli adımların atılmasını öngörmekte birlikte Ağustos 2019 tarihi itibarıyla; kamu harcamaları izleme portalının oluşturulamadığı görülmektedir.

4. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE GERÇEK ZAMANLI MALİ SAYDAMLIK ENDEKSİ GELİŞTİRİLMESİ: BİR ARAŞTIRMA

Bu bölümde ilk olarak Türkiye’de büyükşehir belediyeleri için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi oluşturulacak; ardından Türkiye’de halihazırda mevcut 30 büyükşehir belediyesinin her biri için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi değeri hesaplanacaktır.

4.1. Araştırmanın Metodolojisi

Bu başlık altında sırasıyla araştırmanın gerekçesi, amacı, kapsamı ve kısıtları ile yöntemi açıklanacaktır.

4.1.1. Araştırmanın Gerekçesi

Mali saydamlık vatandaşların bütçe hakkının bir gereği olarak, ödedikleri vergilerin ne suretle kullanıldığı hakkında bilgilendirilmesini ifade etmektedir. Uygulamada mali saydamlığı sağlamaya yönelik olarak yayımlanan faaliyet raporları ve kesin hesap kanunu gibi dokümanlar geçmiş dönemlere ilişkin bilgileri içermekte olup halihazırda devam eden iş ve işlemlere ilişkin bilgi sunmamaktadır. Heald (2006a), belirli zaman periyotlarında geçmiş dönemlere ilişkin bilgileri içeren dokümanların yayımlanması suretiyle sağlanan saydamlığı geçmişe yönelik saydamlık (transparency in retrospect); halihazırda devam eden iş ve işlemlere ilişkin bilgilerin yayımlanması suretiyle sağlanan saydamlığı ise gerçek zamanlı saydamlık (transparency in real time) olarak tanımlamaktadır.

Türkiye’de konu ile ilgili yapılmış çalışmalara bakıldığında; Avcı (2015) çalışmasında büyükşehir belediyeleri için mali saydamlık endeksi oluşturarak Türkiye’de 2014 yılından önce mevcut olan 16 büyükşehir belediyesinin mali saydamlık seviyesini ölçmüştür. Diğer bir çalışmada ise Avcı ve Bağdigen (2015), algılanan mali saydamlık endeksi oluşturarak 11 büyükşehir belediyesi kent konseyi üyelerinin algılanan mali saydamlık düzeyini ölçmüştür. Yazında Türkiye’de belediyelerde mali saydamlık endeksine ilişkin yapılmış başka bir çalışmaya rastlanmamıştır. Belediyeler dışındaki diğer kamu kuruluşları açısından da gerçek zamanlı saydamlığı ölçmeye yönelik bir çalışma bulunamamıştır.

Bu bakımdan, yapılacak tez çalışması Türkiye’de gerçek zamanlı saydamlık konusunda yapılacak ilk araştırma olarak yazına katkıda bulunacaktır. Çalışma sonucunda Türkiye’de mevcut büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı saydamlık seviyeleri hakkındaki ilk

somut veriler elde edilmiştir. Elde edilen veriler gerçek zamanlı saydamlık seviyelerinin yükseltilmesi için atılması gereken adımlar hakkında yol gösterici olma mahiyetindedir.

4.1.2. Araştırmanın Amacı

Tezin amacı Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde mali saydamlığa ilişkin e-Devlet uygulamalarının çeşitli boyutları ile araştırılarak gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin oluşturulması ve Türkiye’de halihazırda mevcut 30 büyükşehir belediyesinin gerçek zamanlı mali saydamlık düzeyinin ölçülerek gerçek zamanlı mali saydamlık düzeylerinin açığa çıkarılmasıdır. Elde edilen sonuçların değerlendirilerek gerçek zamanlı mali saydamlık konusunda ilerleme sağlanması için yapılması gerekenler hakkında öneriler getirilmesi amaçlanmaktadır.

4.1.3. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları

Tez Türkiye’de halen mevcut olan 30 büyükşehir belediyesinin tamamını kapsamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin tamamının gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi değeri hesaplanacağı için çalışma sörvey niteliğinde ampirik bir çalışma olacaktır.

06/12/2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı 13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla 13 İl Belediyesinin; 22/03/2013 tarihli ve 28595 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6447 sayılı Kanunla ise Ordu İli Belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükselmiştir.

Türkiye’de 24.07.2019 tarihi itibarıyla 1389 belediye mevcuttur (İçişleri Bakanlığı, 2019e). Anılan belediyelerin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i büyükşehir olmayan il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 403’ü büyükşehir olmayan illerdeki ilçe belediyesi, 386’sı ise büyükşehir olmayan illerdeki belde belediyesidir (İçişleri Bakanlığı, 2019e). Mezkur belediyelerin tamamı için mali saydamlık endeksi değerinin hesaplanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi zaman kısıtı nedeniyle mümkün olamayacağı için çalışmada bütçe büyüklüklerinin bütün belediyeler içindeki payı ile kurumsal yapı ve insan kaynağı bakımlarından daha önde olan büyükşehir belediyeleri incelenecektir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre 2017 yılında Türkiye’deki bütün belediyenin toplam bütçe gideri 112.048.078.000-TL; 30 büyükşehir belediyesinin toplam bütçe gideri ise 56.690.752.000-TL olarak gerçekleşmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı,

2019). Bu bakımdan, 30 büyükşehir belediyesinin bütün belediyeler içindeki bütçe gideri payı 2017 yılında %50,6 seviyesindedir. 2018 yılında ise Türkiye’deki tüm belediyelerin toplam bütçe gideri 132.004.672.000-TL; 30 büyükşehir belediyesinin toplam bütçe gideri ise 65.139.573.000-TL olarak gerçekleşmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019). Bu açıdan, 30 büyükşehir belediyesinin bütün belediyeler içindeki bütçe gideri payı 2018 yılında %49,3 düzeyindedir. Bu bakımdan, Türkiye’de mevcut 1389 belediye tarafından yapılan toplam bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı çalışmanın kapsamı dahilindedir.

Ayrıca, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu uyarınca nüfusu 750.000’in üstündeki illerde büyükşehir belediyesi kurulmakta olup büyükşehir belediyeleri popülasyonu tüm belediyelerin popülasyonuna göre nüfus, ekonomik gelişmişlik ve yönetim yapısı olarak daha homojen bir yapıdadır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerin nüfusları ile ekonomik gelişmişlik durumları arasında ise aşırı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin büyükşehir ilçe belediyeleri ile belde belediyeleri arasında, karşılaştırma yapmayı anlamsız hale getirecek derecede büyük yönetsel, ekonomik ve demografik farklar mevcuttur. Yukarıda açıklanan nedenlerle araştırmanın kapsamı, aralarında karşılaştırma yapılabilecek derecede benzer olan 30 büyükşehir belediyesi ile sınırlı tutulmuştur.

Çizelge 4.1’de araştırma kapsamına alınan 30 büyükşehir belediyesine yer verilmiştir.

Sıra No	Büyükşehir Belediyesi Adı
1	Adana Büyükşehir Belediyesi
2	Ankara Büyükşehir Belediyesi
3	Antalya Büyükşehir Belediyesi
4	Aydın Büyükşehir Belediyesi
5	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi
6	Bursa Büyükşehir Belediyesi
7	Denizli Büyükşehir Belediyesi
8	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi
9	Erzurum Büyükşehir Belediyesi
10	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi
11	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
12	Hatay Büyükşehir Belediyesi
13	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
14	İzmir Büyükşehir Belediyesi
15	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi
16	Kayseri Büyükşehir Belediyesi
17	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi
18	Konya Büyükşehir Belediyesi
19	Malatya Büyükşehir Belediyesi
20	Manisa Büyükşehir Belediyesi
21	Mardin Büyükşehir Belediyesi
22	Mersin Büyükşehir Belediyesi
23	Muğla Büyükşehir Belediyesi
24	Ordu Büyükşehir Belediyesi
25	Sakarya Büyükşehir Belediyesi
26	Samsun Büyükşehir Belediyesi
27	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi
28	Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi
29	Trabzon Büyükşehir Belediyesi
30	Van Büyükşehir Belediyesi

Çizelge 4.1. Araştırma kapsamına alınan büyükşehir belediyeleri

4.1.4. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada Türkiye’de büyükşehir belediyeleri için gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi ile alt endeksler oluşturulacak ve Türkiye’de halihazırda mevcut 30 büyükşehir belediyesinin tamamı için anılan endekslerin skoru hesaplanacaktır.

Endeksleri oluşturan bilgi unsurları belirlenirken bilginin büyükşehir belediyelerinin mali iş ve işlemlerine ilişkin olması şartı aranmıştır. Bu nedenle, organizasyon şeması, iletişim bilgileri, otobüs hatları, otobüs sefer saatleri, hal fiyatları, nöbetçi eczaneler gibi büyükşehir belediyelerini mali yönden etkilemeyen bilgilere ilişkin uygulamalar mali saydamlık endekslerine dahil edilmemiştir. İkinci olarak, araştırmanın amacı doğrultusunda yalnızca gerçek zamanlı mali saydamlığı sağlayan bilgiler endekslere alınmış olup geçmiş yıla ilişkin faaliyet raporlarının yayınlanması gibi geçmişe yönelik mali saydamlığa ilişkin bilgiler endekslerin kapsamı dışında tutulmuştur.

Endeks puanları hesaplanırken Uluslararası Bütçe Ortaklığı (2017a) tarafından kabul edilen vatandaş erişimine açılma kriterleri kabul edilmiştir. Buna göre, bir mali saydamlık uygulaması büyükşehir belediyesine ait web sitesinde, belirlenen zaman aralıklarında, bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılmışsa anılan mali saydamlık uygulamasının vatandaşların erişimine açıldığı kabul edilmiştir. Ayrıca, son yıllarda sosyal medyanın öneminin artması ve kullanımının yaygınlaşması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin resmi Youtube, Facebook ve Twitter adresleri üzerinden canlı yayın uygulamaları da değerlendirmeye dahil edilmiştir. Bu kapsamda, endekslerde yer alan uygulamaların mevcut olup olmadığı büyükşehir belediyelerinin web siteleri ile sosyal medya hesapları incelenerek belirlenmiştir.

Araştırma 1-10 Ağustos 2019 tarihlerinde 30 büyükşehir belediyesinin web siteleri ile sosyal medya hesaplarının incelenerek elde edilen verilerin kullanılması suretiyle yapılmıştır.

4.1.5. Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Endeksi

Büyükşehir belediyelerinin mali iş ve işlemleri çok çeşitlidir ve bu iş ve işlemlerin geniş uygulama alanları mevcuttur. Mali iş ve işlemlere ilişkin gerçek zamanlı saydamlığın konular itibarıyla ölçüm, değerlendirme ve analizinin yapılabilmesini sağlamak amacıyla gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinin dört alt endekse ayrılmasına karar verilmiştir.

Oluşturulan alt gerçek zamanlı saydamlık endeksleri Çizelge 4.2’de gösterilmektedir.

Alt Endeks Adı	Kısaltma
1. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi	(GZİHSE)
2. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi	(GZMKESE)
3. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi	(GZİMSE)
4. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi	(GZFSE)

Çizelge 4.2. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksini oluşturan alt endeksler

Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi Eş. 4.1 kullanılarak hesaplanmaktadır.

$$GZMSE_j = (c_{GZİHSE} \times GZİHSE_j) + (c_{GZMKESE} \times GZMKESE_j) + (c_{GZİMSE} \times GZİMSE_j) + (c_{GZFSE} \times GZFSE_j) \quad (4.1)$$

Eş 4.1’de;

j : Endeks skoru hesaplanan büyükşehir belediyesi ($1 \leq j \leq 30$),

$c_{GZİHSE}, c_{GZMKESE}, c_{GZİMSE}, c_{GZFSE}$: Sırasıyla gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi; gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi; gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi ile gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksinin gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi içindeki ağırlık oranı,

$c_{GZİHSE} + c_{GZMKESE} + c_{GZİMSE} + c_{GZFSE} = 1$ ’dir.

Alt endeks konularının tamamının yüksek öneme sahip olduğu değerlendirilmiş olup alt endekslerin eşit ağırlıklığa sahip olması gerektiğine karar verilmiştir. Bu nedenle, gerçek zamanlı mali saydamlık endeksini oluşturan alt endekslerin tamamının ağırlık oranı 0,25 olarak belirlenmiştir.

Oluşturulan alt endekslerde, maksimum alınabilecek skor 100’e endekslenmiştir. Bu nedenle, gerçek zamanlı mali saydamlık endeksinde alınabilecek maksimum skor da 100’dür. Endekslerde alınan skorlar, sonuçların değerlendirilmesini kolaylaştırmak amacıyla belirli aralıklar itibariyle sınıflandırılmış olup belirlenen gerçek zamanlı mali saydamlık sınıfları Çizelge 4.3’te gösterilmektedir.

Endeks Skoru Aralığı	Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Sınıfı
100	Tam
$80 \leq \text{GZMSE} < 100$	Çok Yüksek
$60 \leq \text{GZMSE} < 80$	Yüksek
$40 \leq \text{GZMSE} < 60$	Orta
$20 \leq \text{GZMSE} < 40$	Düşük
$0 < \text{GZMSE} < 20$	Çok Düşük
0	Yok

Çizelge 4.3. Gerçek zamanlı mali saydamlık sınıfları

Çizelge 4.3'te toplam yedi gerçek zamanlı mali saydamlık sınıfının oluşturulduğu; sınıfların 20 puan aralıklarıyla belirlendiği görülmektedir. Çizelge 4.3'te gösterilen saydamlık sınıfları alt endeksler için de kullanılacaktır.

4.1.5.1. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi

Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi sekiz unsurdan oluşmakta olup her bir unsur endekste eşit ağırlığa sahiptir. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar Çizelge 4.4'te verilmiştir.

Ayrıca, EKAP vasıtasıyla ihalelere verilen tekliflerin sadece sayısı açıklanmaktadır. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksine ise ihalelere verilen tekliflerin sadece sayısının değil, teklif tutarları ile teklifleri veren isteklilere ilişkin bilgilerin de yayınlanmasını içeren “Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen tekliflerin yayınlanması” unsuru üçüncü unsur olarak dahil edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin bilgilerin toplu olarak yayınlandığı EKAP benzeri bir platform mevcut değildir. Bu nedenle Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin saydamlık ancak ihaleyi yapan kamu idaresi tarafından sağlanabilmektedir. İhale süreçlerinin benzerlikler taşıması nedeniyle, Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin oluşturulan unsurlar, Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihaleler için de endekse dahil edilmiştir. Bu kapsamda, endeksin beşinci unsuru “Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanının yayınlanması”; altıncı unsuru “Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin canlı olarak yayınlanması”; yedinci unsuru “Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen tekliflerin yayınlanması”; sekizinci unsuru ise “Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonucunun yayınlanması” olarak belirlenmiştir.

Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi Eş. 4.2 kullanılarak hesaplanmaktadır.

$$GZIHSE_j = \frac{\sum_{i=1}^N IHUS_{ji}}{N} \times 100 \quad (4.2)$$

Eş 4.2’de;

$N=8$,

j : Endeks skoru hesaplanan büyükşehir belediyesi ($1 \leq j \leq 30$),

$IHUS$: Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi unsurundan alınan skor,

i : Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi unsuru numarası ($1 \leq i \leq 8$)’dir.

Endeks unsuru ilgili büyükşehir belediyesinin web sitesinde veya resmi sosyal medya hesabında belirlenen zaman aralıklarında bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılmış ise bir puan; adı geçen şartlarda içerik olarak kısmen açılmışsa 0,5 puan; anılan şartlarda erişime açılmamışsa sıfır puan verilmiştir. Endeks 100’e endekslenmiş olup alınabilecek maksimum puan 100’dür.

4.1.5.2. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi

Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi 12 unsurdan oluşmakta olup her bir unsur endekste eşit ağırlığa sahiptir. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar Çizelge 4.5’te verilmiştir.



Sıra No	Endeks Unsuru
1	Büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması
2	Büyükşehir belediye meclisi gündeminin duyurulması
3	Büyükşehir belediye meclisi toplantıların canlı olarak yayınlanması
4	Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının özetlerinin duyurulması
5	Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının tüm içeriğinin duyurulması
6	Büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının özetlerinin sunulması
7	Büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının tüm içeriğinin sunulması
8	Büyükşehir belediye encümeni toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması
9	Büyükşehir belediye encümeni gündeminin duyurulması
10	Büyükşehir belediye encümeni toplantıların canlı olarak yayınlanması
11	Büyükşehir belediye encümeni kararlarının özetlerinin duyurulması
12	Büyükşehir belediye encümeni kararlarının tüm içeriğinin duyurulması

Çizelge 4.5. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar

Belediye meclislerinin mali konularda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, il çevre düzeni planını kabul etmek; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek; kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek; şartlı bağışları kabul etmek; vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 5.000 TL'den fazla dava konusu olan

belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek; bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek; belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modelleri ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek Belediye Kanununda belediye meclislerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanının ilan edilmesi ile kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin duyurulması Belediye Kanununda belirtilen yasal zorunluluklardır. Bu zorunluluğun e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla yerine getirilmesinin daha fazla vatandaşın haberdar edilmesini sağlayarak saydamlıkta etkinliğin artırılabilceği düşünülmektedir. Bu nedenle, endeksin birinci unsuru “Büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması”; ikinci unsuru “Büyükşehir belediye meclisi gündeminin duyurulması”; dördüncü unsuru ise “Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının özetlerinin duyurulması” olarak tespit edilmiştir.

Türkiye’de vatandaşlar canlı yayınlanan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) oturumlarına ilgi göstermekte ve seçtikleri milletvekillerin iş ve işlemleri ile konuşma ve davranışlarını canlı olarak seyredip haberdar olmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi toplantıların da canlı olarak yayınlanmasının; vatandaşların ilgisini çekeceği ve asil olan vatandaşların, seçtikleri siyasi vekiller olan belediye meclis üyeleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle endeksin üçüncü unsuru “Büyükşehir belediye meclisi toplantıların canlı olarak yayınlanması” olarak belirlenmiştir.

Mevzuatta meclis kararlarının yalnızca özetlerinin ilan edilmesi zorunlu tutulmakla birlikte kararların tamamının yayımlanmasının saydamlığı artıracakı düşüncesiyle; endeksin beşinci unsuru “Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının tüm içeriğinin duyurulması” olarak belirlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinde imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması Büyükşehir Belediye Kanununda zorunlu tutulmuştur. Belediye meclisleri, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konuları ilgili ihtisas komisyonlarına havale etmekte; ihtisas komisyonlarının hazırladıkları raporlar belediye meclis üyeleri tarafından incelenmekte ve meclis kararları oylanırken belediye meclis üyelerinin vereceği oylarda anılan raporların etkisi olmaktadır. Vatandaşların, belediye meclis üyelerinin verdikleri oyların dayanağı olan

ihhtisas raporlarına ulaşmasıyla asil olan vatandaşlar; vekilleri olan meclis üyelerinin hangi kararları ne için verdikleri hakkında daha fazla bilgiye sahip olacaklardır. Bu açıdan, endeksin altıncı unsuru “Büyükşehir belediyesi ihhtisas komisyonları raporlarının özetlerinin sunulması”; yedinci unsuru ise “Büyükşehir belediyesi ihhtisas komisyonları raporlarının tüm içeriğinin sunulması” olarak belirlenmiştir.

Büyükşehir belediye encümeni, Büyükşehir Belediye Kanunu uyarınca belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Encümenin kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak; öngörölmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak; kanunlarda öngörölen cezaları vermek; vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek ve taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi önemli mali görev ve yetkileri mevcuttur.

Belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanının ilan edilmesi ile kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin duyurulması Belediye Kanununda zorunlu tutulmasına rağmen encümen toplantıları toplantılarının yeri ve zamanı ile encümen kararlarının özetlerinin duyurulması hakkında yasal bir zorunluluk bulunmamaktadır. Encümen toplantılarında da meclis toplantılarındaki gibi önemli konularda ve yüksek mali tutarlarda kararlar alınması; üyelerinin vatandaşlar tarafından seçilen belediye başkanı, meclis üyeleri ve belediye başkanı tarafından seçilen belediye yöneticilerinden oluşması nedenleriyle encümen toplantı ve kararlarının da meclis toplantı ve kararları gibi vatandaşların bilgisine sunulması gerektiği mütalaa edilmektedir. Bu bakımdan; “Büyükşehir belediye encümeni toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması”; “Büyükşehir belediye encümeni gündeminin duyurulması”, “Büyükşehir belediye encümeni toplantıların canlı olarak yayınlanması”, “Büyükşehir belediye encümeni kararlarının özetlerinin duyurulması”; “Büyükşehir belediye encümeni kararlarının tüm içeriğinin duyurulması” unsurları endeksin son beş unsuru olarak belirlenmiştir.

Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi Eş. 4.3 kullanılarak hesaplanmaktadır.

$$GZMKESE_j = \frac{\sum_{i=1}^N MKEUS_{ji}}{N} \times 100 \quad (4.3)$$

Eş 4.3'te;

$N=12$,

j : Endeks skoru hesaplanan büyükşehir belediyesi ($1 \leq j \leq 30$),

$MKEUS$: Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi unsurundan alınan skor,

i : Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi unsuru numarası ($1 \leq i \leq 12$)'dir.

Endeks unsuru ilgili büyükşehir belediyesinin web sitesinde veya resmi sosyal medya hesabında belirlenen zaman aralıklarında bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılmış ise bir puan; anılan şartlarda içerik olarak kısmen açılmışsa 0,5 puan; anılan şartlarda erişime açılmamışsa sıfır puan verilmiştir. Endeks 100'e endekslenmiş olup alınabilecek maksimum puan 100'dür.

4.1.5.3. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi

Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi sekiz unsurdan oluşmakta olup her bir unsur endekste eşit ağırlığa sahiptir. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar Çizelge 4.6'da verilmiştir.

Sıra No	Endeks Unsuru
1	İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması
2	İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması
3	İl sınırları içerisindeki uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması
4	İl sınırları içerisindeki uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması
5	İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının sunulması
6	İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması
7	İl sınırları içerisindeki alışveriş merkezlerine verilecek yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgelerinin sunulması
8	Büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olarak düzenlenen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin sunulması

Çizelge 4.6. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar

3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca imar planlarının, plan değişikliklerinin ve revizyonlarının, parselasyon planlarının, yapı ruhsatlarının ve yapı kullanma izin belgelerinin, imar mevzuatına konu edilen orto-görüntüler ile diğer coğrafi veri ve bilgilerin, belediyeler de dahil olmak üzere ilgili idareler ile kurum ve kuruluşlarınca sayısal olarak üretilmesi ve elektronik ortamda ilan edilmesi zorunludur. İmar planlarının coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla ilan edilmesinin bilgiye ulaşmayı kolaylaştıracağı ve vatandaşların daha fazla ilgisini çekeceği düşünülmektedir. Bu doğrultuda, imar planlarının ve plan revizyonlarının ilan edilmesinin yanında; imar planlarının ve plan revizyonlarının coğrafi bilgi sistemleri üzerinden ilan edilmesine yönelik e-Devlet uygulamaları da endekse unsur olarak dahil edilmiştir. Bu nedenle endeksin ilk altı unsuru sırasıyla “İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması”, “İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması”, “İl sınırları içerisindeki uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması”, “İl sınırları içerisindeki

uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması”, “İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının sunulması” ve “İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması” olarak tespit edilmiştir.

İl sınırları içerisindeki alışveriş merkezleri ile büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işlerine yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgesi büyükşehir belediyesi tarafından verilmektedir. İmar Kanununda yapı ruhsatları ile yapı kullanma izin belgelerinin sayısal olarak üretilmesi ve elektronik ortamda ilan edilmesi zorunlu tutulmuştur. Yapı ruhsatları ile yapı kullanma izin belgelerinin verilmesinde ortaya çıkabilen usulsüzlüklerin engellenmesine önemli ölçüde katkı sağlayacağı düşüncesi ile “İl sınırları içerisindeki alışveriş merkezlerine verilecek yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgelerinin sunulması” ile “Büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olarak düzenlenen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin sunulması” unsurları sırasıyla yedinci ve sekizinci unsur olarak endekse dahil edilmiştir.

Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi Eş. 4.4 kullanılarak hesaplanmaktadır.

$$GZIMSE_j = \frac{\sum_{i=1}^N IMUS_{ji}}{N} \times 100 \quad (4.4)$$

Eş 4.4’te;

$N=8$,

j : Endeks skoru hesaplanan büyükşehir belediyesi ($1 \leq j \leq 30$),

$IMUS$: Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi unsurundan alınan skor,

i : Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi unsuru numarası ($1 \leq i \leq 8$)’dir.

Endeks unsuru ilgili büyükşehir belediyesinin web sitesinde veya resmi sosyal medya hesabında belirlenen zaman aralıklarında bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılmış ise bir puan; anılan şartlarda içerik olarak kısmen açılmışsa 0,5 puan; anılan şartlarda erişime açılmamışsa sıfır puan verilmiştir. Endeks 100’e endekslenmiş olup alınabilecek maksimum puan 100’dür.

4.1.5.4. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi

Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi sekiz unsurdan oluşmakta olup her bir unsur endekste eşit ağırlığa sahiptir. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar Çizelge 4.7’de verilmiştir.



Sıra No	Endeks Unsuru
1	Bütçe gerçekleşmeleri hakkında aylık olarak bilgi sunulması
2	Güncel vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin sunulması
3	Cari yıl bütçesinin sunulması
4	Cari yıl mali durum ve beklentiler raporunun sunulması
5	Devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması
6	Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması
7	Devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması
8	Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması

Çizelge 4.7. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksini oluşturan unsurlar

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7’nci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceğı; bütçelerin hazırlanmasının, yetkili organlarda görüşülmesinin, uygulanmasının ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 13’üncü maddesinde ise hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme hakkının mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin her geçen gün geliştiğı ve kullanımının vatandaşlar arasında yaygınlaştığı günümüzde; kamu kaynağının elde edilmesinin ve kullanılmasının, bütçelerin ve bütçelerin uygulanmasının ve faaliyetlerin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir hale getirilmesinin en etkili ve ekonomik yönteminin gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları yöntemiyle anılan aleniyetin sağlanması olduğu değerlendirilmektedir.

Bütçe gelirleri ile bütçe giderlerine ilişkin gerçekleşmelerin bir sene sonra faaliyet raporları vasıtasıyla sunulması geçmişe yönelik mali saydamlık kapsamına girmektedir. Ancak bütçe gerçekleşmelerinin aylık olarak sunulmasının vatandaşların ilgisini daha fazla çekeceğı ve gecikme yaşanmaksızın mali saydamlığın sağlanacağı mütalaa edilmektedir. Bu nedenle, endeksin birinci unsuru “Bütçe gerçekleşmeleri hakkında aylık olarak bilgi sunulması” olarak belirlenmiştir.

Vatandaşların cari yıl içinde ödediği vergi, resim, harç ve ücretlere ilişkin tarifelerin sunulması vatandaşların halihazırda belediye tarafından uygulanmakta olan tarifeler hakkında bilgilendirilmesini sağladığından endeksin ikinci unsuru “Güncel vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin sunulması” şeklinde tespit edilmiştir.

Cari yıl bütçesi, yıl içinde yapılacak bütçe harcamaları için tahsis edilen ödenekleri, bütçe gelirlerine ilişkin tahminleri ve bütçe açığının nasıl finanse edileceğini gösteren mali belgedir. Halihazırda yıl içinde yapılmakta olan gider, gelir ve finansmanlara ilişkin bilgileri içermesi nedeniyle, cari yıl bütçesi gerçek zamanlı mali saydamlık kapsamında değerlendirilmiş olup endeksin üçüncü unsuru “Cari yıl bütçesinin sunulması” olarak belirlenmiştir.

Kurumsal mali durum ve beklentiler raporlarında yer alan cari yılın temmuz-aralık döneminde ilişkin faaliyet ve yatırım projelerine yönelik harcama planlarına ilişkin bilgiler raporun yayınlandığı zaman dilimine ilişkin olduğundan gerçek zamanlı mali saydamlık kapsamına girmektedir. Bu açıdan, endeksin dördüncü unsuru “Cari yıl mali durum ve beklentiler raporunun sunulması” olarak tespit edilmiştir.

Yasal olarak hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirilme hakkı mevcut olup, hemşehrilerin anılan hakkı kullanabilmesinin en etkili ve ekonomik yolunun gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla belediye faaliyetleri hakkında bilgiye ulaşması olduğu mütalaa edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin yatırımları, vatandaşlar açısından önemi ve parasal maliyetinin yüksek olması nedenleriyle faaliyetlerden ayrı olarak değerlendirilmiştir. Coğrafi bilgi sistemleri yoluyla faaliyet ve yatırımlar hakkında bilgi verilmesinin görsel bilgi içermesi, faaliyet ve yatırımların coğrafi olarak hangi bölgelerde yapıldığının açıkça görülebilmesi ve kullanım kolaylığı gibi nedenlerle vatandaşların ilgisini çekeceği düşünülmektedir. Bu sebeple, faaliyetlerin ve yatırımların coğrafi bilgi sistemleri yoluyla sunulması ayrı unsurlar olarak endekse dercedilmiştir. Bu kapsamda, endeksin son dört unsuru sırasıyla “Devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması”, “Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması”, “Devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması” ve “Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması” olarak belirlenmiştir.

Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi Eş. 4.5 kullanılarak hesaplanmaktadır.

$$GZFSE_j = \frac{\sum_{i=1}^N FUS_{ji}}{N} \times 100 \quad (4.5)$$

Eş 4.5'te;

$N=8$,

j : Endeks skoru hesaplanan büyükşehir belediyesi ($1 \leq j \leq 30$),

FUS : Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi unsurundan alınan skor,

i : Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi unsuru numarası ($1 \leq i \leq 8$)'dir.

Endeks unsuru ilgili büyükşehir belediyesinin web sitesinde veya resmi sosyal medya hesabında belirlenen zaman aralıklarında bütün vatandaşların erişimine ücretsiz olarak açılmış ise bir puan; anılan şartlarda içerik olarak kısmen açılmışsa 0,5 puan; anılan şartlarda erişime açılmamışsa sıfır puan verilmiştir. Endeks 100'e endekslenmiş olup alınabilecek maksimum puan 100'dür.

4.2. Araştırmanın Bulguları

Bu alt bölümde yapılan araştırmanın sonuçlarına yer verilecektir.

Çizelge 4.8'de araştırmaya konu büyükşehir belediyelerinin web sitesi adresleri verilmektedir.

Sıra No	Büyükşehir Belediyesi Adı	Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi Adresi
1	Adana Büyükşehir Belediyesi	http://www.adana.bel.tr/
2	Ankara Büyükşehir Belediyesi	https://www.ankara.bel.tr/
3	Antalya Büyükşehir Belediyesi	http://antalya.bel.tr/
4	Aydın Büyükşehir Belediyesi	http://aydin.bel.tr/
5	Balıkesir Büyükşehir Belediyesi	http://www.balikesir.bel.tr/
6	Bursa Büyükşehir Belediyesi	https://www.bursa.bel.tr/
7	Denizli Büyükşehir Belediyesi	http://www.denizli.bel.tr/
8	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi	http://www.diyarbakir.bel.tr/tr
9	Erzurum Büyükşehir Belediyesi	https://www.erkurum.bel.tr/
10	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi	http://www.eskisehir.bel.tr/ebb.php
11	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi	https://gaziantep.bel.tr/
12	Hatay Büyükşehir Belediyesi	http://www.hatay.bel.tr/
13	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	https://www.ibb.istanbul/
14	İzmir Büyükşehir Belediyesi	https://www.izmir.bel.tr/
15	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi	https://kahramanmaras.bel.tr/
16	Kayseri Büyükşehir Belediyesi	https://www.kayseri.bel.tr/
17	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	https://www.kocaeli.bel.tr/
18	Konya Büyükşehir Belediyesi	http://www.konya.bel.tr/
19	Malatya Büyükşehir Belediyesi	http://www.malatya.bel.tr/
20	Manisa Büyükşehir Belediyesi	http://www.manisa.bel.tr/
21	Mardin Büyükşehir Belediyesi	https://www.mardin.bel.tr/
22	Mersin Büyükşehir Belediyesi	https://www.mersin.bel.tr/
23	Muğla Büyükşehir Belediyesi	https://www.mugla.bel.tr/
24	Ordu Büyükşehir Belediyesi	https://www.ordu.bel.tr/
25	Sakarya Büyükşehir Belediyesi	https://www.sakarya.bel.tr/
26	Samsun Büyükşehir Belediyesi	https://www.samsun.bel.tr/
27	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi	https://www.sanliurfa.bel.tr/
28	Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi	http://www.tekirdag.bel.tr/
29	Trabzon Büyükşehir Belediyesi	https://www.trabzon.bel.tr/
30	Van Büyükşehir Belediyesi	http://van.bel.tr/

Çizelge 4.8. Araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerinin web sitesi adresleri

Büyükşehir belediyelerinin isimlerinin kullanılabilmesi için izinlerinin gerekmesi nedeniyle çalışmada büyükşehir belediyelerinin isimleri kullanılmamıştır. Her bir büyükşehir belediyesini temsil etmesi için A, B, C, Ç, D, E, F, G, Ğ, H, I, İ, J, K, L, M, N, O, Ö, P, R, S, Ş, T, U, Ü, V, X, Y, Z kodlarından biri rassal olarak atanmıştır.

4.2.1. Gerçek Zamanlı İhale Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular

Araştırmaya konu büyükşehir belediyelerine ilişkin hesaplanan gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorları Çizelge 4.9’da büyükten küçüğe doğru sıralanmış olarak verilmektedir.



Büyükşehir Belediyesi Kodu	1. Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanının yayınlanması	2. Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin canlı olarak yayınlanması	3. Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen tekliflerin yayınlanması	4. Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonucunun yayınlanması	5. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanının yayınlanması	6. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin canlı olarak yayınlanması	7. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen tekliflerin yayınlanması	8. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonucunun yayınlanması	Gerçek Zamanlı İhale Saydamlığı Endeksi (GZİHSE)
Z	1	1	1	1	1	1	1	1	100,0
N	1	1	1	1	0	0	0	0	50,0
X	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
A	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
C	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
D	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
F	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
G	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
Ğ	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
H	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
İ	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
L	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
M	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
O	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
P	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
S	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
Ş	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
V	1	0	0	0	1	0	0	0	25,0
E	1	0	0	0	0	0	0	0	12,5
K	0	0	0	0	1	0	0	0	12,5
Ö	0	0	0	0	1	0	0	0	12,5
Y	0	0	0	0	1	0	0	0	12,5
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ç	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
İ	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ü	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ortalama	0,63	0,07	0,10	0,07	0,67	0,03	0,03	0,03	20,4

Çizelge 4.9. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorları

Çizelge 4.9'da yer alan endeks unsurlarından ilki incelendiğinde, 19 büyükşehir belediyesinin Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınladığı; 11 büyükşehir belediyesinin ise yayınlamadığı görülmektedir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin %63'ünün Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınladığı anlaşılmaktadır. Mevzuatta yasal zorunluluğun mevcut

olmaması nedeniyle 11 büyükşehir belediyesinin Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlamadığı düşünülmektedir.

Çizelge 4.9'da yer alan ikinci endeks unsuruna bakıldığında sadece iki büyükşehir belediyesinin Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınladığı görülmekte olup bu sayı oran olarak yalnızca %7'ye tekabül etmektedir. 28 büyükşehir belediyesi ise Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınlamamaktadır. İhalelerin canlı olarak yayınlanmasının gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanmasının en önemli unsurlarından biri olduğu; vatandaşların canlı ihale yayınlarını seyreterek ödedikleri vergilerin nasıl harcandığı konusunda bilgileneceği düşünülmektedir. Özellikle Türkiye'de canlı televizyon ve sosyal medya yayınlarının rağbet görmesi nedenleriyle ihalelerin canlı olarak yayınlanmasının oldukça etkili bir gerçek zamanlı ihale saydamlığı uygulaması olduğu mütalaa edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin %93'ünün Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınlamamasının nedeninin; mevzuatta yasal zorunluluğun bulunmaması olduğu değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.9'da yer alan üçüncü endeks unsuru incelendiğinde; üç büyükşehir belediyesinin Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen teklifleri yayınladığı görülmekte olup bu sayı büyükşehir belediyelerinin yalnızca %10'unu oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin %90'ına tekabül eden 27 büyükşehir belediyesi ise Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen teklifleri yayınlamamaktadır. İhalelere verilen teklifler ihalede oluşan rekabetin önemli bir göstergesi niteliğinde olup kamu idaresinin ihaleyi sonuçlandırıp ekonomik olarak en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde ihaleyi bırakma ya da ihaleyi iptal etme kararlarına da temel oluşturmaktadır. Bu bakımdan vatandaşların, vekillerinin aldığı ihale kararlarına dayanak olan ihale tekliflerini öğrenmesi; bilgi asimetrisinin kaldırılması açısından oldukça önemlidir. Büyükşehir belediyelerinin %90'ının Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen teklifleri yayınlamamasının nedeninin; mevzuatta yasal zorunluluğun olmaması gösterilebilir.

Çizelge 4.9'da yer alan dördüncü endeks unsuru incelendiğinde; Kamu İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonucunun yalnızca iki büyükşehir belediyesi tarafından yayımlandığı görülmektedir. EKAP üzerinden ihale sonucu, yaklaşık maliyet ve ihaleyi kazanan istekliye ilişkin bilgiler elektronik olarak yayınlanmaktadır. Ancak; belediyelerin internet siteleri veya sosyal medya hesapları üzerinden de ihale sonuçlarının yayınlanması daha fazla vatandaşın ihale sonuçlarından haberdar olmasını sağlayarak bilgi asimetrisini azaltacaktır. Büyükşehir belediyelerinin %93'ünün Kamu İhale Kanunu kapsamındaki

ihalelerin sonuçlarını yayınlamamasının nedeninin; mevzuatta yasal zorunluluğun bulunmaması olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 4.9'da yer alan beşinci endeks unsuruna bakıldığında; büyükşehir belediyelerinin %67'sini oluşturan 20 büyükşehir belediyesinin Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınladığı görülmektedir. 10 büyükşehir belediyesi ise Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlamamaktadır. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin EKAP gibi bir platformun mevcut olmaması nedeniyle; idarelerin daha fazla sayıda isteklinin teklif vermesini sağlamak amacıyla Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlama yoluna gittiği düşünülmektedir. Ancak 2886 sayılı Kanunda ilanların elektronik ortamda yapılmasının zorunlu tutulmaması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin %30'unu oluşturan 10 büyükşehir belediyesinin Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlamadığı düşünülmektedir.

Çizelge 4.9'da yer alan altıncı endeks unsuru incelendiğinde; yalnızca bir büyükşehir belediyesinin Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınladığı görülmektedir. 29 büyükşehir belediyesi ise Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınlamamaktadır. Saydamlığın sağlanabilmesi için belediyelerin satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin yapılmasına esas olan Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin gerçek zamanlı olarak canlı yayınlar vasıtasıyla vatandaşların bilgisine sunulması gerektiği düşünülmektedir. Ancak, mevzuatta zorunluluğun bulunmaması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin %97'sini oluşturan 29 büyükşehir belediyesi Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihaleleri canlı olarak yayınlamamaktadır.

Çizelge 4.9'da yer alan yedinci endeks unsuruna bakıldığında; Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere verilen teklifleri sadece bir büyükşehir belediyesinin yayınladığı görülmektedir. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin %97'sini oluşturan 29 büyükşehir belediyesinin satım, kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi kapsamındaki ihalelerine verilen teklifler vatandaşlar tarafından bilinmemektedir. Anılan bilgi asimetrisinin nedeninin, yasal zorunluluğun bulunmaması olduğu düşünülmektedir.

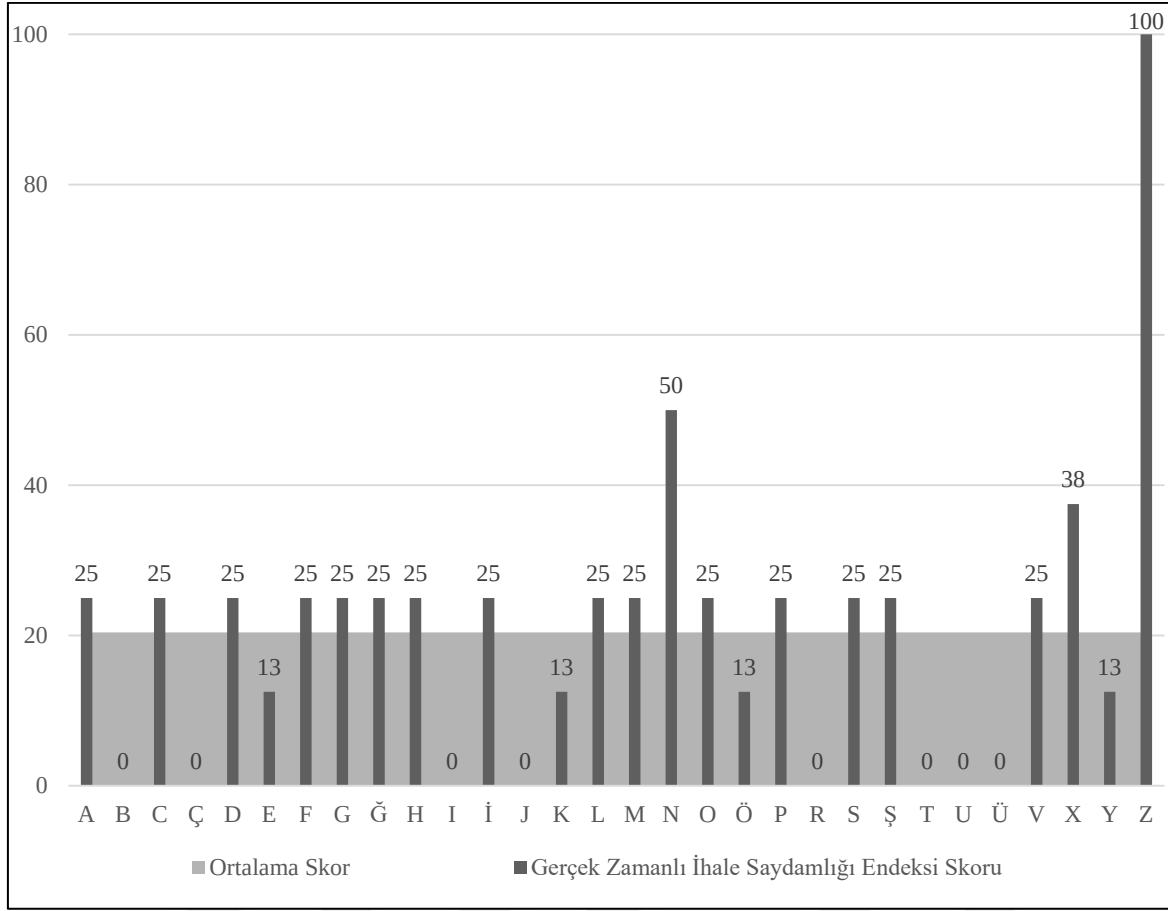
Çizelge 4.9'da yer alan sekizinci ve son endeks unsuru incelendiğinde; Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonucunun yalnızca bir büyükşehir belediyesi tarafından elektronik ortamda yayımlandığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin %97'sini oluşturan 29 büyükşehir belediyesi ise Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonuçlarını

elektronik ortamda yayınlamamaktadır. EKAP benzeri Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonuçlarının yayımlandığı bir platformun bulunmaması; saydamlığın sağlanması için Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin sonuçlarının elektronik ortamda yayınlanmasını daha lüzumlu hale getirmektedir. Mevzuatta yasal zorunluluğun bulunmaması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin ihale sonuçlarını elektronik ortamda ilan etmekten imtina ettiği düşünülmektedir.

Çizelge 4.9 incelendiğinde sadece bir büyükşehir belediyesinin bütün gerçek zamanlı ihale saydamlığı unsurlarını elektronik ortamda yerine getirerek 100 puan aldığı ve tam gerçek zamanlı ihale saydamlığına ulaştığı görülmektedir. Sekiz büyükşehir belediyesinin ise gerçek zamanlı ihale saydamlığı unsurlarının hiçbirine sahip olmadığı ve sıfır puan aldığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle anılan sekiz büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı ihale saydamlığı yoktur. Dört büyükşehir belediyesi 12,5 puan alarak gerçek zamanlı ihale saydamlığını çok düşük seviyede sağlayabilmiştir. Gerçek zamanlı ihale saydamlığını düşük seviyede sağlayabilen büyükşehir belediyesi sayısı 16; orta seviyede sağlayabilen büyükşehir belediyesi sayısı ise sadece birdir. 30 büyükşehir belediyesinin aldığı skorların basit aritmetik ortalaması ise 20,4 puan olarak hesaplanmış olup ortalama olarak Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı ihale saydamlığını ancak düşük seviyede sağladığı ortaya çıkarılmıştır.

Endeks sonuçlarında en yüksek ikinci endeks skorunun 50 puan olduğu; en yüksek skor olan 100 puan ile ikinci en yüksek skor olan 50 puan arasında 50 puan gibi oldukça yüksek bir farkın mevcut olduğu göze çarpmaktadır. Bir büyükşehir belediyesinin endekste 100 puan alması; üst yönetici olan belediye başkanlarının iradesini ortaya koyduğunda büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı ihale saydamlığını tam olarak sağlayabileceklerini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Şekil 4.1’de, gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorlarının ortalama skorla kıyaslanabilmesini sağlamak amacıyla skorların çubuk grafik şeklinde gösterimine yer verilmiştir.



Şekil 4.1. Gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması

Şekil 4.1 incelendiğinde, 18 büyükşehir belediyesinin ortalama skor olan 20,4'ün üzerinde gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi skoru aldığı; 12 büyükşehir belediyesinin ise ortalama skorun altında puan aldığı görülmektedir.

4.2.2. Gerçek Zamanlı Meclis, Komisyon ve Encümen Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular

Çizelge 4.10'da araştırmaya konu büyükşehir belediyelerine ilişkin hesaplanan gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorları büyükten küçüğe doğru sıralanmış olarak verilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kodu	1. Büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması	2. Büyükşehir belediye meclisi gündeminin duyurulması	3. Büyükşehir belediye meclisi toplantıların canlı olarak yayınlanması	4. Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının özetlerinin duyurulması	5. Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının tüm içeriğinin duyurulması	6. Büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının özetlerinin sunulması	7. Büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının tüm içeriğinin sunulması	8. Büyükşehir belediye encümeni toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapılması	9. Büyükşehir belediye encümeni gündeminin duyurulması	10. Büyükşehir belediye encümeni toplantılarının canlı olarak yayınlanması	11. Büyükşehir belediye encümeni kararlarının özetlerinin duyurulması	12. Büyükşehir belediye encümeni kararlarının tüm içeriğinin duyurulması	Gerçek Zamanlı Meclis, Komisyon ve Encümen Saydamlığı Endeksi (GZMKESE)
F	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	75,0
D	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	0	66,7
İ	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	66,7
H	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	58,3
M	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	58,3
Ğ	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	50,0
O	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	50,0
N	1	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0	0	41,7
C	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	41,7
P	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	41,7
Ş	1	1	0	1	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0	0	37,5
İ	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0,5	0	37,5
X	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	33,3
L	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	33,3
Z	1	1	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	29,2
A	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
S	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
V	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
K	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
Ö	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
Ç	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
J	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
R	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
Ü	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25,0
E	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16,7
B	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16,7
Y	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8,3
T	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8,3
G	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ortalama	0,87	0,87	0,17	0,85	0,32	0,37	0,27	0,00	0,07	0,00	0,15	0,07	33,2

Çizelge 4.10. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorları

Çizelge 4.10'da yer alan endeks unsurlarından ilki incelendiğinde, 26 büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanını elektronik

ortamda yayınladığı; dört büyükşehir belediyesinin ise yayınlamadığı görülmektedir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin %87'sinin büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanını elektronik ortamda yayınladığı anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Kanunda belediye meclisi toplantılarının mutlak usullerle belde halkına duyurulması zorunlu tutulmuş olup açıkça elektronik ortamda ilan edilmesinin öngörülmemesi nedeniyle dört büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanını internet sitesinde ilan etmediği düşünülmektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan ikinci endeks unsuruna bakıldığında büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanını elektronik ortamda yayınlayan belediyelerin meclis gündemlerini de elektronik ortamda yayınladığı görülmektedir. Uygulamada belediyelerin internet sitelerinde meclisi toplantılarının yeri ve zamanı ile meclis gündemi çoğunlukla birlikte ilan edilmektedir. Meclis toplantılarının yeri ve zamanını elektronik ortamda yayınlamayan belediyelerin ise meclis gündemlerini de elektronik ortamda yayınlamadığı göze çarpmaktadır. 5393 sayılı Kanunda belediye meclisi gündeminin çeşitli yöntemlerle halka duyurulması zorunlu tutulmasına rağmen açıkça elektronik ortamda ilan edilmesinin öngörülmemesi nedeniyle dört büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi toplantılarının yeri ve zamanını internet sitesinde ilan etmediği değerlendirilmektedir. Vatandaşların oylarıyla seçilen belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin meclis toplantılarında görüşecekleri konular hakkında daha fazla vatandaşın haberdar edilmesinin saydamlığın sağlanması bakımından önemli olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan üçüncü endeks unsuru incelendiğinde; beş büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi toplantılarının canlı olarak yayınladığı görülmekte olup bu sayı büyükşehir belediyelerinin %17'sini oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin %83'üne tekabül eden 25 büyükşehir belediyesi ise büyükşehir belediye meclisi toplantılarını canlı olarak yayınlamamaktadır. 5393 sayılı Kanuna bakıldığında meclis toplantılarının açık olduğu; toplantıların meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla kaydedilebileceğinin hükme bağlandığı görülmektedir. Meclis toplantılarının açıklığını sağlamanın en etkili yolunun TBMM oturumlarının televizyon üzerinden ve internetten canlı yayınlanması uygulamasına benzer şekilde belediyelerin meclis toplantılarını internet siteleri veya sosyal medya hesapları üzerinden canlı olarak yayınlanması olduğu düşünülmektedir. Bu sayede vatandaşlar seçtikleri belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin iş, işlem, konuşma ve davranışlarını gerçek zamanlı olarak seyredip öğrenebileceklerdir.

Çizelge 4.10'da yer alan dördüncü endeks unsuru incelendiğinde; 25 büyükşehir belediyesinin kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının özetlerini elektronik ortamda duyurduğu; bir büyükşehir belediyesinin kısmen duyurduğu; dört büyükşehir belediyesinin ise duyurmadığı görülmektedir. Belediye Kanununda kesinleşen meclis kararlarının uygun araçlarla halka duyurulması zorunlu tutulmuşsa da açıkça elektronik ortamda ilan edilmesinin zorunlu tutulmaması nedeniyle bütün büyükşehir belediyelerinin meclis kararlarının özetlerini elektronik ortamda duyurmadığı değerlendirilmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştiği; internet kullanımının yaygınlaştığı günümüzde elektronik ortamda internet vasıtasıyla yapılacak duyuruların geleneksel ilan yöntemlerinden daha etkili, verimli ve ekonomik olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan beşinci endeks unsuruna bakıldığında; sekiz büyükşehir büyükşehir belediyesinin kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarının tüm içeriğini elektronik ortamda yayınladığı; üçünün kısmen yayınladığı; 19'unun ise yayınlamadığı görülmektedir. Kesinleşen meclis kararlarının tüm içeriğini yayınlayan büyükşehir belediyesi sayısının; özetlerini yayınlayanların sayısından daha az olduğu göze çarpmaktadır. Bunun sebebinin ise mevzuatta meclis kararlarının yalnızca özetlerinin yayınlanmasının zorunlu tutulması olduğu düşünülmektedir. Halbuki bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılabilmesi için vatandaşların, seçtikleri belediye meclisi üyeleri ile belediye başkanının aldığı kararların tüm içeriğini bilmeleri gerekmektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan altıncı endeks unsuru incelendiğinde; 10 büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının özetlerini elektronik ortamda tüm vatandaşların erişimine açtığı; iki büyükşehir belediyesinin kısmen erişime açtığı; 18 büyükşehir belediyesinin ise erişime açmadığı görülmektedir. İhtisas komisyonları raporları belediye meclisi üyelerinin alacakları kararlara temel ve dayanak oluşturmaktadır. Bu nedenle; ihtisas komisyonları raporları incelenmeden sadece meclis kararlarının incelenmesiyle belediye meclis üyelerinin aldıkları kararlar hakkında vatandaşların sağlıklı yorum yapabilmesi mümkün değildir. Belediye Kanununda komisyon raporlarının aleni olduğu; çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verileceği hüküm altına alınmıştır. Çağımızda bilginin halka duyurulmasının en düşük maliyetli yöntemi elektronik ortamda bilginin ilan edilip erişime açılmasıdır. Bilginin elektronik ortamda ilan edilmesiyle ücretsiz olarak erişimi de mümkün olacaktır. Ancak Kanunda komisyon raporlarının aleniyetinin elektronik ortamda yapılacağı açıkça belirtilmediği için büyükşehir belediyelerinin

çoğunluğunun ihtisas komisyonu raporlarının özetlerini elektronik ortamda duyurmadağı değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan yedinci endeks unsuruna bakıldığında; yedi büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları raporlarının tüm içeriğini elektronik ortamda tüm vatandaşların erişimine açtığı; iki büyükşehir belediyesinin kısmen erişime açtığı; 21 büyükşehir belediyesinin ise erişime açmadığı görülmektedir. İhtisas komisyonu raporlarının tüm içeriğini yayınlayan büyükşehir belediyesi sayısının; özetlerini yayınlayanların sayısından daha az olduğu gözle çarpılmaktadır.

Çizelge 4.10'da yer alan sekizinci endeks unsuru incelendiğinde; hiçbir büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye encümeni toplantılarının yeri ve zamanı hakkında bilgilendirme yapmadığı görülmektedir. Encümen belediye başkanının başkanlığında, meclisin seçtiğı üyeler ile belediye başkanının seçtiğı üyelerden oluşmakta olup yüklü tutarlardaki mali kararların belediye adına alındığı bir karar organıdır. Kanunda encümen toplantılarının gizli yapılacağına dair bir hüküm bulunmamasına rağmen hiçbir büyükşehir belediyesi encümen toplantılarını açık yapmamaktadır.

Çizelge 4.10'da yer alan dokuzuncu endeks unsuruna bakıldığında iki büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye encümeni gündemini elektronik ortamda ilan ettiğı görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununda zorunlu tutulmamasına rağmen az sayıda da olsa bazı büyükşehir belediyelerinin encümeni gündemini elektronik ortamda ilan etmesi; üst yönetici olan belediye başkanının istemesi halinde gerçek zamanlı saydamlığın üst seviyelere çıkarılabileceğini göstermektedir.

Çizelge 4.10'da yer alan 10'uncu endeks unsuru incelendiğinde; hiçbir büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye encümeni toplantılarını canlı olarak yayınlamadığı görülmektedir. Belediye meclisi toplantılarını canlı yayınlayan büyükşehir belediyeleri varken encümen toplantılarını canlı yayınlayan hiçbir büyükşehir belediyesi mevcut değildir. Bu durumun belediye meclisi toplantılarının açık olduğunun 5393 sayılı Kanunda açıkça belirtilmiş olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Belediye encümeninin; meclisin görevlerine benzer görevleri olmasına rağmen meclis toplantılarının açık olduğu 5393 sayılı Kanunda belirtilmiş; ancak encümen toplantılarının açık olduğu Kanunda belirtilmemiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri encümen toplantılarını canlı yayınlamaktan imtina etmektedirler. Bu ise seçmenler ile seçilenler arasındaki bilgi asimetrisinin artmasına neden olmaktadır.

Çizelge 4.10'da yer alan 11'inci endeks unsuruna bakıldığında; dört büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye encümeni kararlarının özetlerini elektronik ortamda duyurduğu; bir büyükşehir belediyesinin kısmen duyurduğu; 25 büyükşehir belediyesinin ise duyurmadığı görülmektedir. Dört büyükşehir belediyesinin tamamen; bir büyükşehir belediyesinin ise kısmen internet sitelerinde encümen kararlarının özetlerini vatandaşların erişimine açması; üst yöneticilerin idarelerini kullanması durumunda mevzuatta mecbur tutulmayan saydamlık uygulamalarının da idareler tarafından hayata geçirilebileceğini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

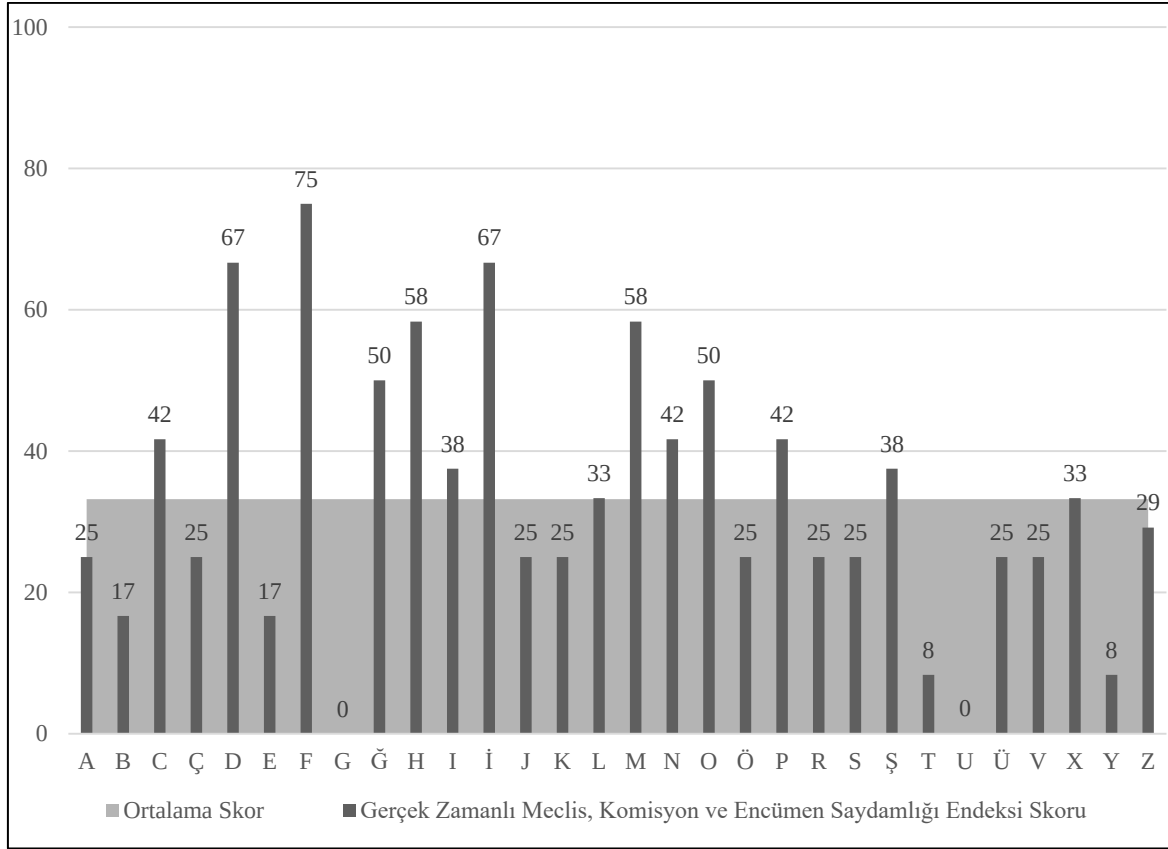
Çizelge 4.10'da yer alan son endeks unsuru incelendiğinde sadece iki büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye encümeni kararlarının tüm içeriğini elektronik ortamda duyurduğu görülmektedir. Büyükşehir belediye encümeni kararlarının tüm içeriğinin duyuran büyükşehir belediye sayısının özetlerini duyuranların sayısından az olduğu gözlemlenmektedir.

Çizelge 4.10 incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 33,2 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığına sahip olduğu gözlemlenmektedir. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri skor alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığına ulaşan büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Endekste en yüksek puan alan büyükşehir belediyesi ancak 75 puana erişebilmiştir. İki büyükşehir belediyesi ise hiçbir endeks unsurunu kısmen dahi olsa yerine getiremeyerek sıfır puan almıştır. Başka bir deyişle iki büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı bulunmamaktadır. Araştırma sonucunda üç büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; yedisinin orta seviyede; 14'ünün düşük seviyede; 4'ünün ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığını sağladığı ortaya çıkarılmıştır.

Endeks unsurlarına bakıldığında belediye meclisinin saydamlığına ilişkin unsurların büyükşehir belediyeleri tarafından daha yüksek oranda yerine getirildiği görülmektedir. Bunun nedeni olarak meclis gündemi; toplantı yeri ve zamanı ile kesinleşen meclis kararlarının ilan edileceğine ve meclis toplantılarının açık olduğuna yönelik mevzuat hükümlerinin mevcut olması gösterilebilir. Fakat mevzuatta ilanların elektronik ortamda yapılması zorunlu tutulmadığı için anılan unsurları dahi yerine getirmeyen büyükşehir belediyelerinin mevcut olduğu gözlemlenmektedir.

Şekil 4.2’de, gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorlarının ortalama skorla kıyaslanabilmesini teminen skorların grafik şeklinde gösterimi yer almaktadır.





Şekil 4.2. Gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması

Şekil 4.2'ye bakıldığında; 14 büyükşehir belediyesinin aldığı gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi skorunun ortalama skor olan 33,2'nin üzerinde olduğu; 16 büyükşehir belediyesinin aldığı puanın ise ortalama skorun altında olduğu görülmektedir.

4.2.3. Gerçek Zamanlı İmar Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular

Çizelge 4.11'de araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyelerine ilişkin hesaplanan gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorları büyükten küçüğe doğru sıralanmış halde verilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kodu	1. İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması 2. İl sınırları içerisindeki nazım imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması 3. İl sınırları içerisindeki uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların sunulması 4. İl sınırları içerisindeki uygulama imar planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması 5. İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının sunulması 6. İl sınırları içerisindeki parselasyon planlarının coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla sunulması 7. İl sınırları içerisindeki alışveriş merkezlerine verilecek yapı ruhsatı ile yapı kullanma izin belgelerinin sunulması 8. Büyükşehir Belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olarak düzenlenen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin								Gerçek Zamanlı İmar Saydamlığı Endeksi (GZİMSE)
D	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
İ	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
O	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
P	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
Ş	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
Z	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
A	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
V	1	1	1	1	1	1	0	0	75,0
M	1	1	1	0	1	0	0	0	50,0
F	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
H	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
Ğ	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
N	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
I	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
X	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
L	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
K	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
Ü	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
E	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
T	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
G	1	0	1	0	1	0	0	0	37,5
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ö	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ç	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
J	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
R	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Y	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
U	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Ortalama	0,70	0,30	0,70	0,27	0,70	0,27	0,00	0,00	36,7

Çizelge 4.11. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorları

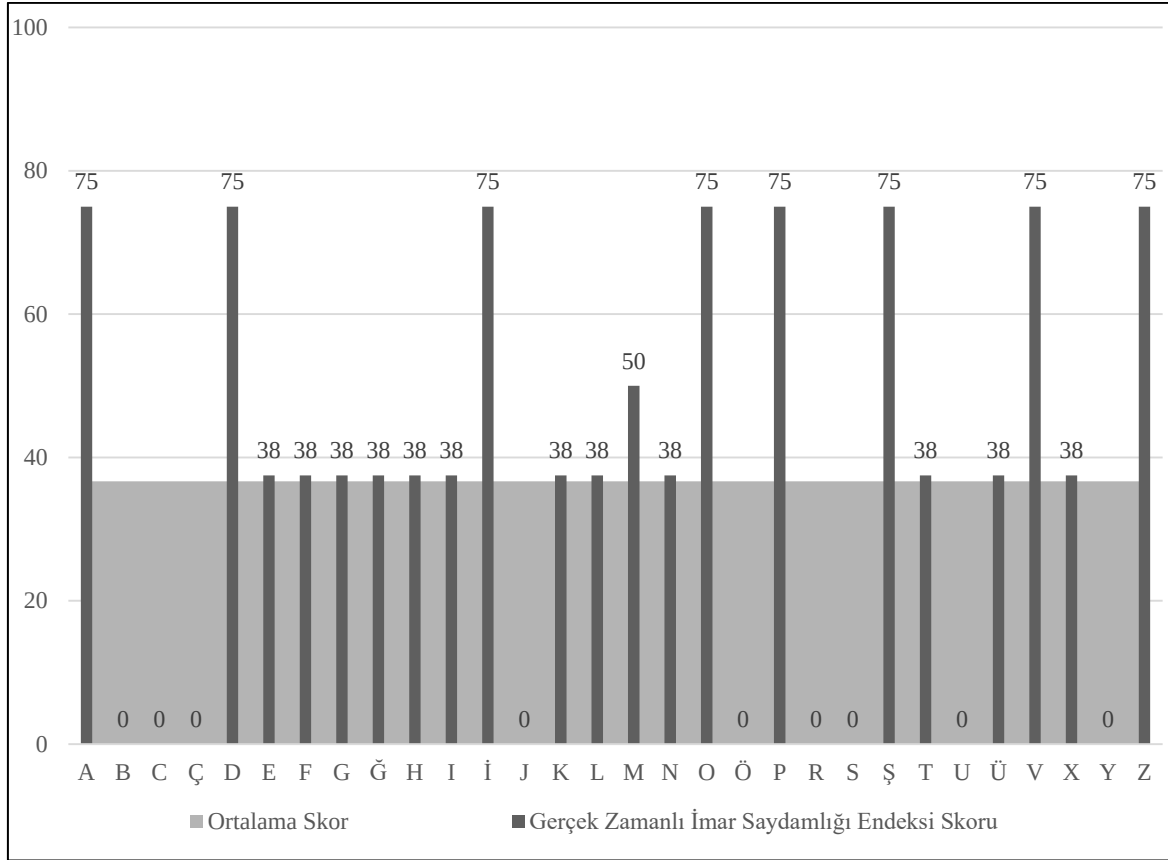
Çizelge 4.11’de yer alan endeks unsurlarından birincisi, üçüncüsü ve beşincisi incelendiğinde, 21 büyükşehir belediyesinin il sınırları içerisindeki nazım imar planları, uygulama imar planları ve parselasyon planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonları elektronik ortamda yayınladığı görülmektedir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin %70’inin il sınırları içerisindeki nazım imar planları, uygulama imar planları ve parselasyon planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonları elektronik ortamda yayınladığı gözlemlenmektedir. Mezkur unsurların yüksek denilebilecek bir oranda büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmesine neden olarak imar planlarının internet sitelerinde yayınlanmasının, 3194 sayılı İmar Kanununda 2013 yılında yapılan değişiklikle zorunlu hale getirilmesi gösterilebilir. Mevzuatta zorunlu tutulmasına rağmen bütün belediyelerin anılan yasal hükme uymamasının sebebinin ise Kanunda belirtilen zorunluluğu yerine getirmeyen kamu personeline uygulanacak herhangi bir idari yaptırımın olmaması olduğu düşünülmektedir.

Çizelge 4.11’de yer alan ikinci, dördüncü ve altıncı endeks unsurlarına bakıldığında; il sınırları içerisindeki nazım imar planları; uygulama imar planları ve parselasyon planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonları coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla vatandaşların erişimine açan büyükşehir belediyesi sayısının dokuz; uygulama imar planları ve parselasyon planları ile bu planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonları coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla vatandaşların erişimine açan büyükşehir belediyesi sayısının ise sekiz olduğu görülmektedir. Burada dikkati çeken nokta; coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla imar planlarını duyuran büyükşehir belediyesi sayısının elektronik ortamda imar planlarını duyuran büyükşehir belediyesi sayısından az olmasıdır. Bunun nedenlerinin ise İmar Kanununda planların yalnızca internet sitelerinde duyurulmasının zorunlu tutulması; anılan duyurunun coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla da yapılacağının belirtilmemesi ile coğrafi bilgi sistemlerinin gelişmiş sistemler olması dolayısıyla teknik altyapı, yüksek mali kaynak ve teknik bilgiye sahip personele ihtiyaç duyulmasıdır.

Çizelge 4.11’de yer alan yedinci ve sekizinci endeks unsurlarına bakıldığında; il sınırları içerisindeki alışveriş merkezlerine verilecek yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgeleri ile büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili olarak düzenlenen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgelerinin hiçbir büyükşehir belediyesi tarafından elektronik ortamda sunulmadığı görülmektedir. Halbuki; İmar Kanununun 8’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yapı ruhsatları ile yapı kullanma izin belgelerinin sayısal olarak üretilmesi ve elektronik ortamda ilan

edilmesi zorunlu tutulmuştur. Kanunda; elektronik ortamda ilanlat yapılmaması durumunda uygulanacak herhangi bir idari müeyyidenin belirlenmemesi nedeniyle; büyükşehir belediyelerinin mezkur yapı ruhsatları ile yapı kullanma izin belgelerini elektronik ortamda ilan etmedikleri değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.11 incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı imar saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 36,7 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığına eriştiği gözlemlenmektedir. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri puan alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığını gerçekleştiren büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Endekste en yüksek puan alan sekiz büyükşehir belediyesi 75 puana ulaşmıştır. Dokuz büyükşehir belediyesi ise hiçbir endeks unsurunu kısmen de olsa yerine getiremeyerek sıfır puan almıştır. Başka bir deyişle dokuz büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı yoktur. Araştırma sonucunda sekiz büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; birinin orta seviyede; 12'sinin ise düşük seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığını sağladığı ortaya çıkarılmıştır. Şekil 4.3'te, gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorlarının ortalama skorla kıyaslanabilmesini sağlamak amacıyla skorların grafik şeklinde gösterimi yer almaktadır.



Şekil 4.3. Gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması

Şekil 4.3 incelendiğinde, 21 büyükşehir belediyesinin ortalama skor olan 36,7'nin üzerinde gerçek zamanlı imar saydamlığı endeksi skoru aldığı; 9 büyükşehir belediyesinin ise ortalama skorun altında puan aldığı görülmektedir.

4.2.4. Gerçek Zamanlı Faaliyet Saydamlığı Endeksine İlişkin Bulgular

Araştırmaya konu büyükşehir belediyelerine ilişkin hesaplanan gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorları Çizelge 4.12'de büyükten küçüğe doğru sıralanmış olarak verilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kodu	1. Bütçe gerçekleştirmeleri hakkında aylık olarak bilgi sunulması	2. Güncel vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin sunulması	3. Cari yıl bütçesinin sunulması	4. Cari yıl mali durum ve beklentiler raporunun sunulması	5. Devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması	6. Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgilerin sunulması	7. Devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması	8. Coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgilerin sunulması	Gerçek Zamanlı Faaliyet Saydamlığı Endeksi (GZFSE)
P	0	1	0	1	1	1	1	1	75,0
Ğ	0	1	0	1	1	1	1	1	75,0
F	1	1	1	1	0,5	0	0,5	0,5	68,8
D	1	1	1	1	0,5	0	0,5	0	62,5
V	0	0	0	1	1	1	1	1	62,5
N	0	1	1	1	1	0	1	0	62,5
Z	0	1	1	1	0,5	0	0,5	0	50,0
H	0	1	1	1	0,5	0	0,5	0	50,0
X	0	1	1	1	0,5	0	0,5	0	50,0
R	0	1	0	0	1	0	1	1	50,0
E	0	1	1	0	0,5	0	0,5	0	37,5
G	0	1	1	0	1	0	0	0	37,5
C	0	1	0	1	0,5	0	0,5	0	37,5
M	0	1	1	0	0	0	0,5	0	31,3
İ	0	1	0	0	0,5	0	0,5	0	25,0
Ş	0	0	0	1	0,5	0	0,5	0	25,0
I	0	1	0	0	0,5	0	0,5	0	25,0
L	0	0	0	1	0,5	0	0,5	0	25,0
K	0	0	0	1	0,5	0	0,5	0	25,0
Ü	0	1	0	0	0,5	0	0,5	0	25,0
J	0	0,5	0	1	0,5	0	0	0	25,0
U	0	0	0	1	0,5	0	0,5	0	25,0
O	0	0,5	0	0	0,5	0	0,5	0	18,8
A	0	0,5	0	0	0,5	0	0,5	0	18,8
S	0	0	0	1	0,5	0	0	0	18,8
Ö	0	0	0	0	0,5	0	1	0	18,8
T	0	0	0	0	0,5	0	0,5	0	12,5
Ç	0	0	0	0	0,5	0	0,5	0	12,5
B	0	0	0	1	0	0	0	0	12,5
Y	0	0	0	0	0,5	0	0,5	0	12,5
Ortalama	0,07	0,58	0,30	0,57	0,57	0,10	0,53	0,15	35,8

Çizelge 5.12. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorları

Çizelge 4.12’de yer alan endeks unsurlarından ilki incelendiğinde, yalnızca iki büyükşehir belediyesinin bütçe gerçekleştirmeleri hakkında aylık olarak elektronik ortamda bilgi sunduğu;

28 büyükşehir belediyesinin ise sunmadığı görülmektedir. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin sadece %7'sinin bütçe gerçekleştirmeleri hakkında aylık olarak elektronik ortamda bilgi sunduğu anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7'nci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği; bütçelerin hazırlanmasının, yetkili organlarda görüşülmesinin, uygulanmasının ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacağı hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 13'üncü maddesinde ise hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme hakkının mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin her geçen gün geliştiği ve kullanımının vatandaşlar arasında yaygınlaştığı günümüzde; kamu kaynağının elde edilmesinin ve kullanılmasının; bütçelerin, bütçelerin uygulanmasının ve faaliyetlerin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir hale getirilmesinin en etkili ve ekonomik yönteminin gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla aleniyetin ve erişimin sağlanması olduğu düşünülmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri haricindeki yöntemlerle; anılan bilgilerin kamuoyu tarafından ulaşılabilirliğinin tam olarak sağlanamayacağı mütalaa edilmektedir. Ancak; 5018 ve 5393 sayılı Kanunlarda bütçe uygulamaları ile faaliyetlerin aleniyetinin ve erişilebilirliğinin elektronik ortamda sağlanacağına ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle; büyükşehir belediyelerinin %93 gibi oldukça yüksek bir oranda bütçe gerçekleştirmeleri hakkında aylık olarak elektronik ortamda bilgi sunmadığı değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.12'de yer alan ikinci endeks unsuruna bakıldığında 16 büyükşehir belediyesinin güncel vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin elektronik ortamda sunduğu; üçünün kısmen sunduğu; 11'inin ise sunmadığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını topladıkları vergi, resim, harç ve ücretler oluşturmaktadır. Anılan gelirleri toplamak aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin görevi ve faaliyetidir. Bu nedenle, 5018 sayılı Kanunun 7'nci; 5393 sayılı Kanunun ise 13'üncü maddeleri uyarınca gelirlere esas olan vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin vatandaşlara duyurulması gerektiği değerlendirilmektedir. Günümüzde, anılan duyurunun yapılma yönteminin en ekonomik ve verimli yönteminin e-Devlet uygulamaları olduğu düşünülmektedir. Ancak; 5018 ve 5393 sayılı Kanunlarda güncel vergi, resim, harç ve ücret tarifelerinin elektronik ortamda sunulacağına ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle; büyükşehir belediyelerinin tamamının mezkur ilanata elektronik ortamda yapmadığı değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.12’de yer alan üçüncü endeks unsuru incelendiğinde; dokuz büyükşehir belediyesinin cari yıl bütçesini elektronik ortamda sunduğu görülmekte olup bu sayı büyükşehir belediyelerinin %30’unu oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin %70’ine tekabül eden 21 büyükşehir belediyesi ise cari yıl bütçesini elektronik ortamda yayınlamamaktadır. Bütçe, yıl içinde yapılacak bütçe harcamaları için tahsis edilen ödenekleri; bütçe gelirlerine ilişkin tahminleri ve bütçe açığının nasıl finanse edileceğini gösteren mali belgedir. 5393 sayılı Kanunun 7’nci maddesinde bütçenin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak anılan aleniyetin ve erişilebilirliğin elektronik ortamda sağlanacağı açıkça belirtilmemiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin %70’i gibi yüksek bir kısmının bütçelerini elektronik ortamda erişime açmaktan imtina ettiği mütalaa edilmektedir.

Çizelge 4.12’de yer alan dördüncü endeks unsuru incelendiğinde; büyükşehir belediyelerinin %57’sini oluşturan 17 büyükşehir belediyesinin cari yıl mali durum ve beklentiler raporunu elektronik ortamda sunduğu; 13’ünün ise sunmadığı görülmektedir. Ulaşılan %57’lik oran bütçeye ilişkin diğer unsurları yerine getiren büyükşehir belediyelerinin oranlarına kıyasla yüksek olmakla birlikte yeterli değildir. Çünkü vatandaşların 5018 sayılı Kanunun 30’uncu maddesi uyarınca belediyelerin cari yıl mali durum ve beklentiler raporuna ulaşma hakları bulunmaktadır. Zira Kanunun 30’uncu maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan mali durumlarını temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacağı hükme bağlanmıştır. Ancak maddede belirtilen kamuoyuna açıklama görevinin açıkça elektronik ortamda yapılacağının belirtilmemesi nedeniyle bazı büyükşehir belediyelerinin cari yıl mali durum ve beklentiler raporunu elektronik ortamda sunmaktan imtina ettiği düşünülmektedir.

Çizelge 4.12’de yer alan beşinci endeks unsuruna bakıldığında; altı büyükşehir belediyesinin devam eden faaliyetleri hakkındaki güncel bilgileri elektronik ortamda sunduğu; 22’sinin kısmen sunduğu; ikisinin ise sunmadığı görülmektedir. Devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgileri elektronik ortamda sunan büyükşehir belediyelerinin çoğunlukla internet sitelerinde yer alan “Büyükşehir bugün ne yapıyor?” adlı bölümde günlük olarak yapılan çalışmalara ilişkin bilgileri verdikleri gözlemlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun 7’nci; 5393 sayılı Kanunun ise 13’üncü maddeleri uyarınca hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirilme hakkı mevcut olup, hemşehrilerin anılan hakkı kullanabilmesinin en etkili ve ekonomik yolunun gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla belediye

faaliyetleri hakkında bilgiye ulaşması olduğu mütalaa edilmektedir. Kanunlarda hemşehrilerin belediye faaaliyetleri hakkındaki bilgilendirilme hakkının e-Devlet uygulamaları yoluyla kullandırılacağına açıkça belirtilmemesi nedeniyle büyükşehir belediyelerinin tamamının anılan e-Devlet uygulamalarını kullanmadığı; kullananların çoğunluğunun ise sadece faaliyetlerinin sınırlı bir kısmını açıkladığı değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.12’de yer alan altıncı endeks unsuru incelendiğinde; yalnızca üç büyükşehir belediyesinin coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgiler sunduğu görülmektedir. 27 büyükşehir belediyesi ise devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgileri coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla sunmamaktadır. Faaliyetlere ilişkin bilgilerin coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla harita üzerinde gösterilmesi yapılan hizmetlerin ilçe, semt, mahalle, cadde ve sokaklara göre dağılımının daha kolay görülmesini sağlayacaktır. Böylece il sakinleri illerinin hangi bölgelerinde hangi faaliyetlerin yapıldığı hakkında bilgiye sahip olacaklardır. Alt endeksin beşinci ve altıncı unsurları karşılaştırıldığında; devam eden faaliyetler hakkında güncel bilgileri coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla sunan büyükşehir belediye sayısının diğer e-Devlet uygulamaları aracılığıyla sununların sayısından çok daha az olduğu görülmektedir. Buna neden olarak coğrafi bilgi sistemlerini kurmanın, işletmenin ve güncel tutmanın daha maliyetli olması; teknik bilgiye sahip insan gücünü gerektirmesi; coğrafi bilgi sistemi yazılımlarının geliştirilmesinin daha uzun sürmesi gösterilebilir.

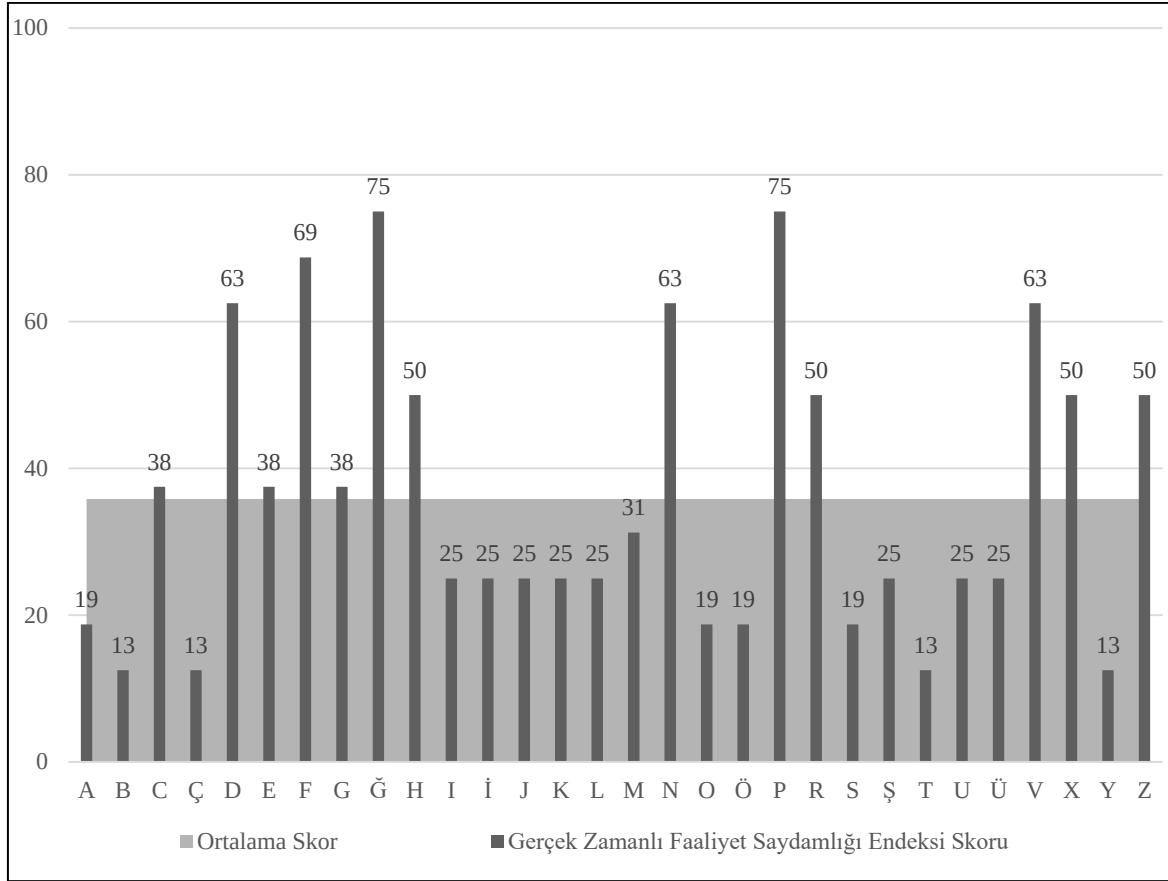
Büyükşehir belediyelerinin yatırımları, vatandaşlar açısından önemi ve parasal tutarlarının yüksek olması nedenleriyle faaliyetlerden ayrı olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte yatırımların açıklanmasına ilişkin sonuçlar faaliyetlerin açıklanmasına ilişkin sonuçlara benzer çıkmıştır. Çizelge 4.12’de yer alan yedinci endeks unsuruna bakıldığında; altı büyükşehir belediyesinin devam eden yatırımları hakkında güncel bilgileri elektronik ortamda sunduğu; 20’sinin kısmen sunduğu; dördünün ise sunmadığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanunun 7’nci; 5393 sayılı Kanunun ise 13’üncü maddeleri uyarınca hemşehrilerin belediyenin faaaliyetleri dahilinde olan yatırımları hakkında bilgilendirilme hakkı mevcut olup, hemşehrilerin anılan hakkı kullanabilmesinin en etkili ve ekonomik yolunun gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla belediye yatırımları hakkında bilgiye ulaşması olduğu mütalaa edilmektedir. Kanunlarda hemşehrilerin belediye yatırımları hakkında bilgilendirilme hakkının e-Devlet uygulamaları yoluyla kullandırılacağına açıkça belirtilmemesi nedeniyle büyükşehir belediyelerinin tamamının anılan e-Devlet

uygulamalarını kullanmadığı; kullananların çoğunluğunun ise yatırımların sadece sınırlı bir kısmını açıkladığı gözlemlenmektedir.

Çizelge 4.12’de yer alan sekizinci ve son endeks unsuru incelendiğinde; yalnızca dört büyükşehir belediyesinin coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgiler sunduğu, birinin ise kısmen sunduğu görülmektedir. 25 büyükşehir belediyesi ise devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgileri coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla sunmamaktadır. Yatırımlara ilişkin bilgilerin coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla harita üzerinde gösterilmesi yatırımların ilçe, semt, mahalle, cadde ve sokaklara göre dağılımının daha kolay görülmesini sağlayarak belediyelerin yatırımlarını hangi bölgelerde yoğunlaştırdığı ortaya çıkacaktır. Böylece il sakinleri illerinin hangi bölgelerinde hangi yatırımların yapıldığı hakkında bilgiye sahip olacaklardır. Alt endeksin yedinci ve sekizinci unsurları karşılaştırıldığında; devam eden yatırımlar hakkında güncel bilgileri coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla sunan büyükşehir belediye sayısının diğer e-Devlet uygulamaları aracılığıyla sununların sayısından çok daha az olduğu görülmektedir. Buna neden olarak coğrafi bilgi sistemlerini kurmanın, işletmenin ve güncel tutmanın daha maliyetli olması; teknik bilgiye sahip insan gücünü gerektirmesi; coğrafi bilgi sistemi yazılımlarının geliştirilmesinin daha uzun sürmesi gösterilebilir.

Çizelge 4.12 incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 35,8 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığına ulaştığı gözlemlenmektedir. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri puan alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığına ulaşan büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı görülmektedir. Endekste en yüksek puan alan iki büyükşehir belediyesi 75 puana ulaşmıştır. Dört büyükşehir belediyesi ise 12,5 puan alarak gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı seviyesi sıralamasında son sırada yer almıştır. Araştırma sonucunda altı büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; dördünün orta seviyede; 12’sinin düşük seviyede; sekizinin ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığını sağlayabildiği açığa çıkarılmıştır.

Şekil 4.4’te, gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorlarının ortalama skorla kıyaslanabilmesini teminen skorların grafik şeklinde gösterimi yer almaktadır.



Şekil 4.4. Gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması

Şekil 4.4'e bakıldığında; 13 büyükşehir belediyesinin aldığı gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi skorunun ortalama skor olan 35,8'in üzerinde olduğu; 17 büyükşehir belediyesinin aldığı puanın ise ortalama skorun altında olduğu görülmektedir.

4.2.5. Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Endeksine İlişkin Bulgular

Çizelge 4.13'te araştırmaya konu büyükşehir belediyelerine ilişkin tespit edilen gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları büyükten küçüğe doğru sıralanmış olarak verilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Kodu	Gerçek Zamanlı İhale Saydamlığı Endeksi (GZİHSE)	Gerçek Zamanlı Meclis, Komisyon ve Encümen Saydamlığı Endeksi (GZMKESE)	Gerçek Zamanlı İmar Saydamlığı Endeksi (GZİMSE)	Gerçek Zamanlı Faaliyet Saydamlığı Endeksi (GZFSE)	Gerçek Zamanlı Mali Saydamlık Endeksi (GZMSE)
Z	100,0	29,2	75,0	50,0	63,5
D	25,0	66,7	75,0	62,5	57,3
P	25,0	41,7	75,0	75,0	54,2
F	25,0	75,0	37,5	68,8	51,6
N	50,0	41,7	37,5	62,5	47,9
İ	25,0	66,7	75,0	25,0	47,9
Ğ	25,0	50,0	37,5	75,0	46,9
V	25,0	25,0	75,0	62,5	46,9
H	25,0	58,3	37,5	50,0	42,7
O	25,0	50,0	75,0	18,8	42,2
M	25,0	58,3	50,0	31,3	41,1
Ş	25,0	37,5	75,0	25,0	40,6
X	37,5	33,3	37,5	50,0	39,6
A	25,0	25,0	75,0	18,8	35,9
L	25,0	33,3	37,5	25,0	30,2
C	25,0	41,7	0,0	37,5	26,0
E	12,5	16,7	37,5	37,5	26,0
G	25,0	0,0	37,5	37,5	25,0
I	0,0	37,5	37,5	25,0	25,0
K	12,5	25,0	37,5	25,0	25,0
Ü	0,0	25,0	37,5	25,0	21,9
R	0,0	25,0	0,0	50,0	18,8
S	25,0	25,0	0,0	18,8	17,2
T	0,0	8,3	37,5	12,5	14,6
Ö	12,5	25,0	0,0	18,8	14,1
J	0,0	25,0	0,0	25,0	12,5
Ç	0,0	25,0	0,0	12,5	9,4
Y	12,5	8,3	0,0	12,5	8,3
B	0,0	16,7	0,0	12,5	7,3
U	0,0	0,0	0,0	25,0	6,3
Ortalama	20,4	33,2	36,7	35,8	31,5

Çizelge 4.13. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları

Çizelge 4.13 incelendiğinde; Türkiye’de mevcut 30 büyükşehir belediyesinin gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları ortalamasının 31,5 olduğu görülmektedir. Bu ise

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin vatandaşlara ancak düşük seviyede gerçek zamanlı mali saydamlığı sunabildiğini göstermektedir. Araştırma sonucunda sadece bir büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; 11’inin orta seviyede; dokuzunun düşük seviyede; dokuzunun ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı mali saydamlığı hayata geçirebildiği açığa çıkarılmıştır. Endekste alınan en yüksek puan 63,5; en düşük puan ise 6,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu bakımdan, en yüksek puan alan büyükşehir belediyesi ile en düşük puan alan büyükşehir belediyesi arasında 57,2 puan gibi oldukça yüksek bir fark mevcuttur.

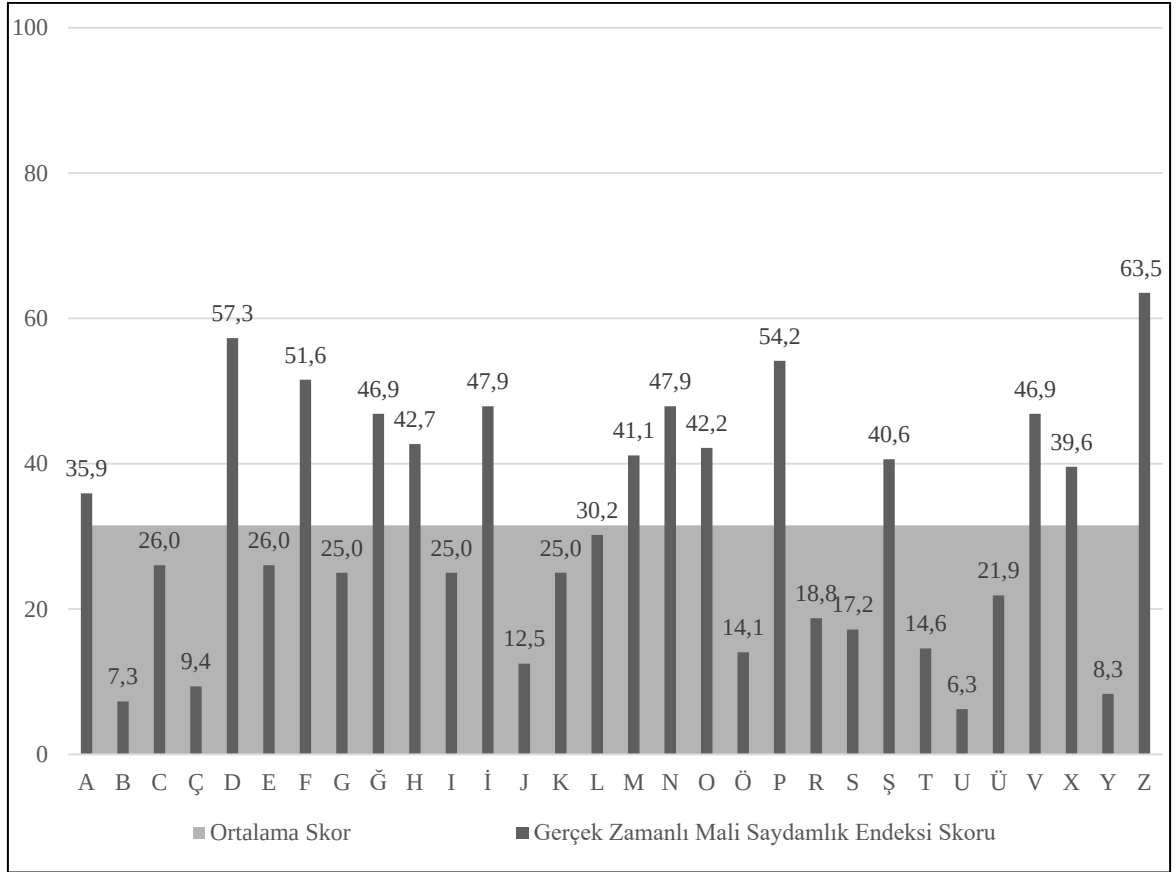
Büyükşehir belediyeleri tarafından gerçek zamanlı mali saydamlığın ortalama olarak ancak düşük seviyede sağlanabilmesinin ve bütün büyükşehir belediyelerinin aynı yasal mevzuata tabi olmalarına rağmen gerçek zamanlı mali saydamlık konusunda aralarında oldukça büyük bir uygulama farkının ortaya çıkmasının nedenlerinin, mevzuatta yer alan gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin hükümlerin e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla yerine getirileceğinin yoruma mahal bırakmayacak bir surette belirtilmemesi; mevzuat hükümlerine aykırı iş ve işlem yapan personele uygulanacak idari müeyyidelerin bulunmaması ile bazı büyükşehir belediyelerinin özellikle coğrafi bilgi sistemleri gibi gelişmiş e-Devlet uygulamalarını hayata geçirebilecek teknik altyapı, mali kaynak ile teknik bilgi ve birikime sahip personele sahip olmaması gösterilebilir.

Mevzuatta açık emredici hüküm bulunmaması nedeniyle büyükşehir belediye başkanları ile yetkili büyükşehir belediyesi personeli elektronik ortamda mali iş, işlem, faaliyet ve yatırımlarını erişime açmaktan imtina edebilmektedirler.

Yasal zorunluluğun olduğu uygulamalarda ise kanuni hükümleri yerine getirmeyen personele uygulanacak idari para cezası, disiplin cezası gibi müeyyidelerin belirlenmemesi nedeniyle elektronik ortamda yerine getirilmesi yasal olarak zorunlu tutulan saydamlık hükümlerinin dahi bütün büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmediği gözlemlenmektedir.

Özellikle coğrafi bilgi sistemleri gibi gelişmiş e-Devlet uygulamalarını hayata geçirebilmek ve güncel olarak işletebilmek için gelişmiş teknik altyapı, mali kaynak ile teknik bilgi ve birikime sahip personele sahip olunması gerekmektedir. Bazı büyükşehir belediyelerinin sayılan unsurların tamamına sahip olmadığı gözlemlenmektedir.

Şekil 4.5’te, gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorlarının ortalama skorla kıyaslanabilmesini sağlamak amacıyla skorların grafik şeklinde gösterimi yer almaktadır.



Şekil 4.5. Gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları ile ortalama skorun karşılaştırılması

Şekil 4.5 incelendiğinde, 14 büyükşehir belediyesinin ortalama skor olan 31,5'in üzerinde gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skoru aldığı; 16 büyükşehir belediyesinin ise ortalama skorun altında puan aldığı görülmektedir.



5. SONUÇ VE ÖNERİLER

İnsanlık tarihi incelendiğinde; siyasi rejimlerin totaliterlikten demokrasiye doğru dönüşümlerinde ve idarecilerin kamu kaynaklarını kullanma yetkilerinin sınırlandırılmasında bütçelerin sosyal sözleşme fonksiyonuna sahip olduğu görülmektedir. Çağımızda temsili demokrasinin uygulandığı ülkelerde bütçe, vatandaşların temsilcisi olan meclisin bütçeyi onaylayarak yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermesi suretiyle uygulanmaktadır. Yürütme organı bu yetkiyi devralmasına karşılık siyasal ve hukuksal sorumluluk altına girmektedir. Anılan sosyal sözleşmenin en önemli unsuru da, siyasetçilerin vatandaşlardan aldığı yetkiyi kullanarak yaptığı iş ve işlemlerin hesabını vatandaşlara seçimler yoluyla vermesidir. Hesap verme sorumluluğunun seçimler yoluyla etkin bir biçimde yerine getirilmesi için vatandaşların, politikacıların faaliyetleri ve bu faaliyetlerin sonuçları hakkında yeterli bilgiye sahip olması şarttır. Vatandaşların siyasetçilerin iş ve işlemleri hakkında bilgiye sahip olması ise ancak saydamlık ile mümkündür.

Saydamlığın bu önemli ve hassas rolü nedeniyle saydamlık seviyesinin ölçülmesine yönelik literatürde birçok çalışma yapılmıştır. Yazında mevcut saydamlık endeksleri incelendiğinde; faaliyet raporlarının mevcudiyeti gibi geçmişe yönelik saydamlığı sağlayan uygulamalara ilişkin kriterlerin mali saydamlık endekslerinin tamamında yer aldığı göze çarpmaktadır. Endekslerde geçmişe yönelik saydamlığa ilişkin unsurlar ile gerçek zamanlı saydamlığa ilişkin unsurların birlikte yer aldığı; herhangi bir ayrımın yapılmadığı görülmektedir. Bu açıdan, sadece geçmişe yönelik saydamlığı veya sadece gerçek zamanlı saydamlığı ölçen bir endeksin geliştirilmediği anlaşılmaktadır.

Ayrıca belediyeler özelinde; yüksek tutarlı mali sonuçlar doğuran ihale süreçleri ve kararları ile imar planı değişikliği kararlarına ilişkin unsurların çoğunlukla endekslerde yer almadığı görülmüştür. Keza, coğrafi bilgi sistemleri ve canlı yayınlar vasıtasıyla mali süreç ve kararların vatandaşlara sunulmasına ilişkin unsurlara incelenen endekslerde yer verilmemiştir. Ancak, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişim ve yaygınlaşma ile birlikte coğrafi bilgi sistemleri temelli uygulamalar, canlı yayınlar, anlık veri paylaşımı uygulamaları ve benzeri uygulamalar kamu idareleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Böylece anılan e-Devlet uygulamaları ile güncel verilerin kesintisiz olarak vatandaşların erişimine açılarak gerçek zamanlı mali saydamlığın vatandaşlara sunulması mümkün hale gelmiştir. Bununla birlikte gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet

uygulamalarının kullanımı konusunda kamu idareleri arasında ciddi farklar mevcuttur. Bu noktada cevaplanması gereken sorular mevcuttur. Gerçek zamanlı mali saydamlığı sağlamaya yönelik e-Devlet uygulamaları kamu idareleri tarafından hangi oranda hayata geçirilmektedir? Gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamalarını kullanan kamu idarelerinin sayısının artırılması için yapılması gerekenler nelerdir? Bu soruları cevaplayabilmek için öncelikle kamu idarelerinin gerçek zamanlı mali saydamlık seviyelerinin ölçülmesi gerekmekte olup literatürde bu yönde bir çalışmanın mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Yazındaki bu boşluğu Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri özelinde gidermek amacıyla tezde gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi önerilmiştir.

Endeks, gerçek zamanlı ihale saydamlığı endeksi, gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı endeksi, gerçek zamanlı imar saydamlığı endeks ile gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı endeksi olmak üzere dört alt endeksten oluşturulmuş olup alt endekslerin tümü eşit ağırlığa sahiptir. Endeks değerleri; 1-10 Ağustos 2019 tarihlerinde Türkiye'de mevcut 30 büyükşehir belediyesinin tamamının internet siteleri ile resmi sosyal medya hesapları incelenerek hesaplanmıştır. Bu bakımdan araştırma sörvey niteliğinde ampirik bir çalışmadır.

Araştırma sonucunda, gerçek zamanlı ihale saydamlığı alt endeksi bağlamında sadece bir büyükşehir belediyesinin bütün gerçek zamanlı ihale saydamlığı unsurlarını elektronik ortamda yerine getirerek 100 puan aldığı ve tam gerçek zamanlı ihale saydamlığına ulaştığı tespit edilmiştir. Sekiz büyükşehir belediyesinin ise gerçek zamanlı ihale saydamlığı unsurlarının hiçbirine sahip olmadığı ve sıfır puan aldığı belirlenmiştir. Başka bir ifadeyle anılan sekiz büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı ihale saydamlığı yoktur. Dört büyükşehir belediyesi 12,5 puan alarak gerçek zamanlı ihale saydamlığını çok düşük seviyede sağlayabilmiştir. Gerçek zamanlı ihale saydamlığını düşük seviyede sağlayabilen büyükşehir belediyesi sayısı 16; orta seviyede sağlayabilen büyükşehir belediyesi sayısı ise sadece birdir. 30 büyükşehir belediyesinin aldığı skorların basit aritmetik ortalaması ise 20,4 puan olarak hesaplanmış olup ortalama olarak Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı ihale saydamlığını ancak düşük seviyede sağladığı ortaya çıkarılmıştır.

Ayrıca, en yüksek ikinci endeks skorunun 50 puan olduğu; en yüksek skor olan 100 puan ile ikinci en yüksek skor olan 50 puan arasında 50 puan gibi oldukça yüksek bir farkın mevcut olduğu belirlenmiştir. Bir büyükşehir belediyesinin endekste 100 puan alması; üst yönetici olan belediye başkanlarının iradesini ortaya koyduğunda büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı ihale saydamlığını tam olarak sağlayabileceklerini göstermesi açısından oldukça

önemlidir. Diğer 29 büyükşehir belediyesinin de tam gerçek zamanlı ihale saydamlığına ulaşabilmesi için ihale kanunlarına ihale ilanları, ihalelere verilen teklifler ile ihale sonuçlarının kamu idarelerinin internet sitelerinde duyurulmasını ve ihalelerin canlı olarak yayınlamasını zorunlu tutan maddeler eklenmelidir. Ayrıca 100 puan alan büyükşehir belediyesinin halihazırda kullandığı gerçek zamanlı ihale saydamlığı uygulamalarının iyi uygulama örnekleri kapsamında İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından incelenerek diğer belediyelerin de anılan uygulamaları kullanması için ortak olarak kullanılabilecek yazılımlar geliştirilmelidir. Bu kapsamda, adı geçen iyi uygulama örneklerinden faydalanılarak geliştirilecek yazılımların E-Belediye Bilgi Sistemine modül olarak eklenmesi gerektiği mütalaa edilmektedir.

İhalelerin canlı olarak yayınlanmasının gerçek zamanlı ihale saydamlığının sağlanmasının en önemli unsurlarından biri olduğu; vatandaşların canlı ihale yayınlarını seyrederek ödedikleri vergilerin nasıl harcandığı konusunda bilgileneceği düşünülmektedir. Özellikle Türkiye’de canlı televizyon ve sosyal medya yayınlarının rağbet görmesi nedenleriyle ihalelerin canlı olarak yayınlanmasının oldukça etkili bir gerçek zamanlı ihale saydamlığı uygulaması olduğu düşünülmektedir. Bu bakımdan; 2886 ve 4734 sayılı Kanunlarda; ihalelerin canlı olarak yayınlanmasının zorunlu tutulmasına yönelik değişikliklerin yapılmasının gerekli olduğu mütalaa edilmektedir.

İhalelere verilen teklifler ihalede oluşan rekabetin önemli bir göstergesi niteliğinde olup idarenin ihaleyi sonuçlandırıp ekonomik olarak en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde ihaleyi bırakma ya da ihaleyi iptal etme kararlarına da temel oluşturmaktadır. Bu nedenle vatandaşların, vekillerinin aldığı ihale kararlarına dayanak olan ihale tekliflerini öğrenmesi; bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılması açısından önemlidir. Bu açıdan; ihale Kanunlarına; ihalelere verilen tekliflerin elektronik olarak yayınlanmasını zorunlu tutan değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelere ilişkin EKAP gibi bir platformun mevcut olmaması nedeniyle; idarelerin daha fazla sayıda isteklinin teklif vermesini sağlamak amacıyla Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlama yoluna gittiği düşünülmektedir. Ancak 2886 sayılı Kanunda ilanların elektronik ortamda yapılmasının zorunlu tutulmaması nedeniyle büyükşehir belediyelerinin %30’unu oluşturan 10 büyükşehir belediyesinin Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlamadığı düşünülmektedir. Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihalelerin ilanını elektronik ortamda yayınlayan büyükşehir belediyesi sayısının artırılarak gerçek

zamanlı mali saydamlık seviyesinin yükseltilmesi ve ihalelere verilen teklif sayısının yükseltilerek rekabetin artırılması için; 2886 sayılı Kanunda ilanların elektronik ortamda yapılmasının zorunlu tutulması gerektiği düşünülmektedir.

Araştırmanın gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı alt endeksi bulguları kapsamında; büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 33,2 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığına sahip olduğu açığa çıkarılmıştır. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri skor alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığına ulaşan büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Endekste en yüksek puan alan büyükşehir belediyesi ancak 75 puana erişebilmiştir. İki büyükşehir belediyesi ise hiçbir endeks unsurunu kısmen dahi olsa yerine getiremeyerek sıfır puan almıştır. Başka bir deyişle iki büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı bulunmamaktadır. Araştırma sonucunda üç büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; yedisinin orta seviyede; 14'ünün düşük seviyede; dördünün ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığını sağladığı ortaya çıkarılmıştır.

Belediye meclisi toplantılarını canlı yayınlayan büyükşehir belediyeleri varken encümen toplantılarını canlı yayınlayan hiçbir büyükşehir belediyesi mevcut değildir. Bu durumun belediye meclisi toplantılarının açık olduğunun 5393 sayılı Kanunda açıkça belirtilmiş olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Belediye encümeninin; meclisin görevlerine benzer görevleri olmasına rağmen meclis toplantılarının açık olduğu 5393 sayılı Kanunda belirtilmiş; ancak encümen toplantılarının açık olduğu Kanunda belirtilmemiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri encümen toplantılarını canlı yayınlamaktan imtina etmektedirler. Bu ise seçmenler ile seçilenler arasındaki bilgi asimetrisinin artmasına neden olmaktadır. Bilgi asimetrisinin azaltılması için Kanunda belediye encümen toplantılarının da aleni olduğuna yönelik düzenleme yapılmalı; ayrıca aleniyetin encümen toplantılarının elektronik ortamda canlı yayınlanması suretiyle sağlanmasının zorunlu olduğu açıkça belirtilmelidir.

Araştırmanın gerçek zamanlı imar saydamlığı alt endeksi sonuçları bağlamında; büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı imar saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 36,7 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığına eriştiği belirlenmiştir. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri puan

alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığını gerçekleştiren büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Endekste en yüksek puan alan sekiz büyükşehir belediyesi 75 puana ulaşmıştır. Dokuz büyükşehir belediyesi ise hiçbir endeks unsurunu kısmen de olsa yerine getiremeyerek sıfır puan almıştır. Başka bir deyişle dokuz büyükşehir belediyesinde gerçek zamanlı meclis, komisyon ve encümen saydamlığı yoktur. Araştırma sonucunda sekiz büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; birinin orta seviyede; 12'sinin ise düşük seviyede gerçek zamanlı imar saydamlığını sağladığı ortaya çıkarılmıştır.

Coğrafi bilgi sistemlerini temel alan yazılım ve uygulamalar bilgisayarlarda ve cep telefonlarında gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır. Görselliğin yüksek olması, kullanım kolaylığı, imar planlarının harita temelli olması gibi nedenlerle coğrafi bilgi sistemleri tabanlı gerçek zamanlı imar saydamlığı uygulamalarının görselliği düşük e-Devlet uygulamalarına nazaran vatandaşların ilgisini daha fazla çekeceği, bu nedenle etkinliğinin daha yüksek olacağı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan; 3194 sayılı İmar Kanununda imar planları ile planlara ilişkin değişiklikler ve revizyonların coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla da vatandaşların erişimine açılmasını zorunlu tutan yasal düzenlemelerin yapılmasının gerçek zamanlı imar saydamlığını artıracak mütalaa edilmektedir.

Çalışmanın gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı alt endeksi sonuçları kapsamında; büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı skorlarının basit aritmetik ortalamasının 35,8 olduğu; ortalama olarak büyükşehir belediyelerinin düşük seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığına ulaştığı ortaya konulmuştur. Hiçbir büyükşehir belediyesinin 80 ve üzeri puan alamaması nedeniyle tam veya çok yüksek seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığına ulaşan herhangi bir büyükşehir belediyesinin mevcut olmadığı belirlenmiştir. Endekste en yüksek puan alan ilk iki büyükşehir belediyesi 75 puana ulaşmıştır. Dört büyükşehir belediyesi ise 12,5 puan alarak gerçek zamanlı faaliyet saydamlığı seviyesi sıralamasında son sırada yer almıştır. Araştırma sonucunda altı büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; dördünün orta seviyede; 12'sinin düşük seviyede; sekizinin ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı faaliyet saydamlığını sağlayabildiği açığa çıkarılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 7'nci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği; bütçelerin hazırlanmasının, yetkili organlarda görüşülmesinin, uygulanmasının ve uygulama sonuçlarının kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacağı hüküm

altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 13'üncü maddesinde ise hemşehrilerin belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakkının mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin her geçen gün geliştiği ve kullanımının vatandaşlar arasında yaygınlaştığı günümüzde; kamu kaynağının elde edilmesinin ve kullanılmasının, bütçelerin ve bütçelerin uygulanmasının ve faaliyetlerin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir hale getirilmesinin en etkili ve ekonomik yönteminin gerçek zamanlı e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla mezkur aleniyetin ve erişimin sağlanması olduğu düşünülmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojileri haricindeki yöntemlerle; anılan bilgilerin kamuoyu tarafından ulaşılabilirliğinin tam olarak sağlanamayacağı mütalaa edilmektedir. Ancak; 5018 ve 5393 sayılı Kanunlarda bütçe uygulamaları ile faaliyetlerin aleniyetinin ve erişilebilirliğinin elektronik ortamda sağlanacağına ilişkin açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle; büyükşehir belediyelerinin %93 gibi oldukça yüksek bir oranda bütçe gerçekleştirmeleri hakkında aylık olarak elektronik ortamda bilgi sunmadığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda; gerçek zamanlı saydamlık seviyesinin artırılıp bilgi asimetrisinin ortadan kaldırılabilmesini teminen 5018 ve 5393 sayılı Kanunlara bütçe uygulamaları ile faaliyetlerin aleniyetinin ve erişilebilirliğinin elektronik ortamda sağlanacağına ilişkin açık hükümlerin konulması gerektiği mütalaa edilmektedir.

Alt endeksteeki unsurlar karşılaştırıldığında; devam eden faaliyetler ve yatırımlar hakkında güncel bilgileri coğrafi bilgi sistemleri vasıtasıyla sunan büyükşehir belediye sayısının diğer e-Devlet uygulamaları aracılığıyla sunanların sayısından çok daha az olduğu görülmektedir. Buna neden olarak coğrafi bilgi sistemlerini kurmanın, işletmenin ve güncel tutmanın daha maliyetli olması; teknik bilgiye sahip insan gücünü gerektirmesi; coğrafi bilgi sistemi yazılımlarının geliştirilmesinin daha uzun sürmesi gösterilebilir. Anılan sorunları ortadan kaldırmak için halihazırda coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla faaliyetlerini ve yatırımlarını sunan büyükşehir belediyelerinin tecrübe ve bilgi birikiminden faydalanılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilmekte olan E-Belediye Bilgi Sistemine coğrafi bilgi sistemleri aracılığıyla faaliyetlerin ve yatırımların sunulmasına ilişkin modüller eklenmeli ve bütün büyükşehir belediyelerinin kullanması sağlanmalıdır. Ayrıca anılan Bakanlıklar tarafından coğrafi bilgi sistemleri konusunda büyükşehir belediyelerine eğitim verilmelidir.

Araştırma sonucunda; Türkiye'de mevcut 30 büyükşehir belediyesinin gerçek zamanlı mali saydamlık endeksi skorları ortalamasının 31,5 olduğu ortaya çıkarılmıştır. Bu ise Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin gerçek zamanlı mali saydamlığı ancak düşük

seviyede vatandaşlara sunabildiğini göstermektedir. Araştırma sonucunda sadece bir büyükşehir belediyesinin yüksek seviyede; 11'inin orta seviyede; dokuzunun düşük seviyede; dokuzunun ise çok düşük seviyede gerçek zamanlı mali saydamlığı hayata geçirebildiği açığa çıkarılmıştır. Endekste alınan en yüksek puan 63,5; en düşük puan ise 6,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu bakımdan, en yüksek puan alan büyükşehir belediyesi ile en düşük puan alan büyükşehir belediyesi arasında 57,2 puan gibi oldukça yüksek bir fark mevcuttur.

Büyükşehir belediyeleri tarafından gerçek zamanlı mali saydamlığın ortalama olarak ancak düşük seviyede sağlanabilmesinin ve bütün büyükşehir belediyelerinin aynı yasal mevzuata tabi olmalarına rağmen gerçek zamanlı mali saydamlık konusunda aralarında oldukça büyük bir uygulama farkının ortaya çıkmasının nedenlerinin, mevzuatta yer alan gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin hükümlerin e-Devlet uygulamaları vasıtasıyla yerine getirileceğinin yoruma mahal bırakmayacak bir surette belirtilmemesi; mevzuat hükümlerine aykırı iş ve işlem yapan personele uygulanacak idari müeyyidelerin bulunmaması ile bazı büyükşehir belediyelerinin özellikle coğrafi bilgi sistemleri gibi gelişmiş e-Devlet uygulamalarını hayata geçirebilecek teknik altyapı, mali kaynak ile teknik bilgi ve birikime sahip personele sahip olmaması gösterilebilir.

Mevzuatta açık emredici hüküm bulunmaması nedeniyle büyükşehir belediye başkanları ile büyükşehir belediyesinin diğer yönetici personeli mali iş, işlem, faaliyet ve yatırımlarını elektronik ortamda erişime açmaktan imtina edebilmektedirler. Bunun önlenmesi için 5018, 5393, 5216, 4734, 2886 ve 3194 sayılı Kanunlara kamu idarelerinin mali saydamlığa ilişkin yükümlülüklerini elektronik ortamda bütün vatandaşların erişebileceği bir biçimde yerine getirmelerinin zorunlu olduğuna dair açık hükümlerin eklenmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

Yasal zorunluluğun olduğu uygulamalarda ise kanuni hükümleri yerine getirmeyen personele uygulanacak idari para cezası, disiplin cezası gibi müeyyidelerin belirlenmemesi nedeniyle elektronik ortamda yerine getirilmesi yasal olarak zorunlu tutulan saydamlık hükümlerinin dahi bütün büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmediği görülmektedir. Bu sorunun çözümü için yasal olarak zorunlu tutulan mali saydamlık uygulamalarını kusurlarıyla yerine getirmeyen personele idari para cezası, disiplin cezası gibi caydırıcı müeyyidelerin uygulanmasını emreden yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesinin şart olduğu mütalaa edilmektedir.

Özellikle coğrafi bilgi sistemleri gibi gelişmiş e-Devlet uygulamalarını hayata geçirebilmek ve güncel olarak işletebilmek için gelişmiş teknik altyapı, mali kaynak ile teknik bilgi ve birikime sahip personele sahip olunması gerekmektedir. Bazı büyükşehir belediyelerinin sayılan unsurların tamamına sahip olmadığı gözlemlenmektedir. Mezkur engelleri ortadan kaldırmak için E-Belediye Bilgi Sistemini kurmak ve uygulanmasını sağlamakla görevli olan İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları tarafından gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik iyi uygulama örneklerine sahip büyükşehir belediyeleri tespit edilmeli; tespit edilen büyükşehir belediyelerinin teknik bilgi ve tecrübesinden yararlanılarak bütün büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılabilir gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamaları geliştirilmeli ve geliştirilen uygulamalar E-Belediye Bilgi Sisteminine modül olarak eklenmelidir. İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları anılan modüllerin uygulanması için gerekli olan teknik altyapının kurulması konusunda büyükşehir belediyelerine teknik ve mali destek vermeli, modüllerin güncel olarak işletilmesini sağlayacak teknik personele eğitimler düzenlemelidir.

E-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında Ağustos 2019 itibarıyla kullanıma açılan modüllerin çoğunlukla mali iş ve işlemlerin elektronik ortamda hazırlanması, kaydının tutulması ile takibinin yapılmasına yönelik olduğu görülmektedir. Anılan modüllerin geliştirilerek veya ayrı modüllerin oluşturularak mevcut güncel mali verilerin vatandaşların erişimine açılması suretiyle gerçek zamanlı mali saydamlığı sağlayacak e-Devlet uygulamalarının hayata geçirilebileceği mütalaa edilmektedir. Bu kapsamda, RUBİS (Ruhsat Bilgi Sistemi), Karar Organları Modülü (Encümen ve Meclis Kararları), SYTS (Sosyal Yardım Takip Sistemi Modülü), Analitik Bütçe Modülü, Analitik Muhasebe Modülü ile Harcama Modüllerinin geliştirilerek vatandaşların erişimine açılmasıyla gerçek zamanlı mali saydamlığın sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Çalışmada yalnızca büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında olan gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamaları incelenmiş olup bakanlıklar, genel bütçeli diğer idareler, üniversiteler, özel bütçeli diğer idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idare birlikleri ile bu idarelere bağlı ve ilgili kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde kullanacakları gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamaları çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca, araştırmada sadece mali saydamlığa ilişkin e-Devlet uygulamaları irdelenmiş olup büyükşehir belediyelerinin mali olmayan iş ve işlemleri araştırmanın sınırları dışında bırakılmıştır.

Araştırmada elde edilen bulgular esas alınarak, büyükşehir belediyelerinde gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamalarının geliştirilmesi ve bu uygulamaların büyükşehir belediyeleri tarafından kullanımının yaygınlaştırılması mümkün hale gelecektir. Araştırma Türkiye’de gerçek zamanlı mali saydamlık konusunda yapılan ilk ampirik çalışma olup gelecekte diğer kamu idareleri ile büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerde gerçek zamanlı mali saydamlığa yönelik e-Devlet uygulamaları konularında ilerleyen zamanlarda yapılacak ampirik araştırmalar için yol gösterici olacaktır. Sadece geçmişe yönelik mali saydamlığı ölçen endekslerin oluşturulması ve geçmişe yönelik saydamlık ile gerçek zamanlı saydamlığın karşılaştırılması ise gelecekte üzerinde çalışılabilecek diğer araştırma konularıdır.





KAYNAKLAR

- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. and Stein, E. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *Journal of Development Economics*, 59 (2), 253-273.
- Alesina, A. and Perotti, R. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process". *The American Economic Review*, 86 (2), 401-407.
- Alt, J. E. and Lassen, D. D. (2006). "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries". *European Economic Review*, 50 (69), 1403-1439.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. and Rose, S. (2006). "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States". Economic Policy Research Unit Working Paper Series, No: 2006-02, University of Copenhagen, Copenhagen. Web: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/82079/1/wp-06-02.pdf-en> adresinden 08.04.2019'da alınmıştır.
- Andreula, N., Chong, A. and Guillen, J. B., (2009). "Institutional Quality and Fiscal Transparency". IDB Working Paper, No. 36
- Araujo, J. F. F. E. d. and Tejedo-Romero, F. (2016). "Local Government Transparency Index: Determinants of Municipalities' Rankings". *International Journal of Public Administration*, 29 (4), 327-347.
- Armstrong, C. L. (2011). "Providing a Clearer View: An Examination of Transparency on Local Government Websites". *Government Information Quarterly*, 28 (1) 11-16.
- Armstrong, E. (2005). "Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues" Economic & Social Affairs, 1-14. New York: United Nations. Web: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020955.pdf> adresinden 13.04.2019'da alınmıştır.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (2000). "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı". Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (Editörler). "*Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık*" içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 27-44.
- Avacı, M. (2015). *Mali Saydamlık: Türkiye'de Büyükşehir Belediyeler Uygulaması*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Zonguldak.
- Avacı, M. ve Bağdigen M. (2015). "Kent Konsey Üyelerinin Mali Saydamlık Algısı: Büyükşehir Belediyeleri Örneği". *Maliye Dergisi*, 168 (Ocak-Haziran 2015), 85-107.
- Baker, D. and Chin, R. (2016). "E-Availability and E-Accessibility of Financial Documents: A Cross-State Examination of U.S. County Websites". *The Electronic Journal of e-Government*, 14 (1), 73-86.

- Bannister, F. and Connolly, R. (2011). "The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in E-Government". *Policy & Internet*, 3 (1), 1-30.
- Bastida, F. and Benito, B. (2007). "Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison". *Public Administration*, 85 (3), 667-716.
- Benito, B. and Bastida, F. (2009). "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417.
- Bernoth, K. and Wolff, G. B. (2008). "Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia". *Scottish Journal of Political Economy*, 55 (4), 465-487.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. and Grimes, J. M. (2010). "Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies". *Government Information Quarterly*, 27 (3), 264-271.
- Birkinshaw, P. (2010). "Freedom of Information and Its Impact in the United Kingdom" *Government Information Quarterly*, 27 (4), 312-321.
- Brown, D. (2005). "Electronic Government and Public Administration". *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 241-254.
- Cucciniello, M. and Nasi, G. (2014). "Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency?" *International Journal of Public Administration*, 37 (13), 911-921.
- Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. and de Sousa, L. (2016). "Measuring Local Government Transparency". *Public Management Review*, 18 (6), 866-893.
- Dener, C. and Min S. Y. (2013). *Financial Management Information Systems and Open Budget Data: Do Governments Report on Where the Money Goes?* Washington DC: World Bank Publications, 2-161.
- Dedeoğlu, E., Ferhat, E. ve Erdem, M. C. (2000). "Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler, Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?". Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (Editörler). *"Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık"* içinde, TESEV Yayınları, İstanbul, 45-98.
- Emil, F. ve Yılmaz, H. H. (2004). *"Mali Saydamlık İzleme Raporu"* TESEV Yayınları, İstanbul, Web: https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_Mali_Saydamlık_Izleme_Raporu_1.pdf adresinden 25.11.2019'da alınmıştır.
- Emil, F. ve Yılmaz, H. H. (2006). *"Mali Saydamlık İzleme Raporu IV"* TEPAV Yayınları, Ankara, Web: https://www.tepav.org.tr/upload/1269870175r4566.Mali_Saydamlık_Izleme_Raporu

_IV.pdf adresinden 25.11.2019’da alınmıştır.

Emil, F. ve Yılmaz, H. H. (2009). “*Mali Saydamlık İzleme Raporu VII*” TEPAV Yayınları, Ankara, Web: https://www.tepav.org.tr/upload/1271243419r6297.Mali_Saydamlik_Izleme_Raporu_VII.pdf adresinden 25.11.2019’da alınmıştır.

Grimmelikhuijsen, S. G., and Meijer, A. J. (2014). “The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence From an Online Experiment”. *Journal of Public Administration Theory and Research*, 24 (1), 137-157.

Grimmelikhuijsen, S.G., Porumbescu, G., Hong, B., and Im, T. (2013). “The Effect of Transparency in Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment”. *Public Administration Review*, 73 (4), 575-586.

Harrison, T. M. and Sayogo, D. S. (2014). “Transparency, Participation, and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study”. *Government Information Quarterly*, 31 (4), 513-525.

Heald, D. (2003). “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice” *Public Administration*, 81 (4), 723-759.

Heald D. (2006a). “Varieties of Transparency”. In C. Hood and D. Heald (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?* Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press, 25–43.

Heald D. (2006b). “Transparency as an Instrumental Value”. In C. Hood and D. Heald (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?* Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press, 59–73.

Heald, D. (2012). “Why is Transparency About Public Expenditure So Elusive?” *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 30-49.

Helbig, N., Gil-Garcia, R., and Ferro, E. (2009). “Understanding the Complexity of Electronic Government: Implications from the Digital Divide Literature”. *Government Information Quarterly*, 26 (1), 89-97.

International Budget Partnership (2016). “Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options”. Web: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf> adresinden 18.05.2019’da alınmıştır.

International Budget Partnership (2017a). “Open Budget Survey 2017 Methodology”. Web: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-methodology-english.pdf> adresinden 18.05.2019’da alınmıştır.

International Budget Partnership (2017b). “Turkey Open Budget Survey 2017 Summary”. Web: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/turkey-open-budget-survey-2017-summary.pdf> adresinden 18.05.2019’da alınmıştır.

- Kim, S., Kim, H. J. and Lee, H. (2009). "An Institutional Analysis of an e-Government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN" *Government Information Quarterly*, 26 (1), 42-50.
- Kim, S. and Schachter, H. L. (2013). "Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea". *Public Performance and Management Review*, 36 (3), 456-471.
- Kopits, G., (2007). "Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary". MNB Occasional Papers, No. 62, Magyar Nemzeti Bank, Budapest Web: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/83536/1/540029076.pdf> adresinden 11.04.2019'da alınmıştır.
- Kopits, G. and Craig, J. (1998), "Transparency in Government Operations," IMF Occasional Paper No: 158, Washington: International Monetary Fund, 1-42.
- Kraemer, K. L., and King, J. L. (2003). "Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After e-Government be Different?" Paper presented at the Heinrich Reinermann Schrift Fest, Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany. Web: <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt2rd511db/qt2rd511db.pdf> adresinden 01.04.2019'da alınmıştır.
- Linders, D., and Wilson, S. (2011). "What is Open Government? One Year After the Directive". Paper presented at the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, College Park, MD, USA. Web: https://www.researchgate.net/publication/221585073_What_is_open_government_One_year_after_the_directive?el=1_x_8&enrichId=rgreq-c69ca166db6838f49591254e2ca48fae-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI1NzI0NDM1MTtBUzo5OTQxODUyMzA0NTkwMEAxNDAwNzE0NjMyMDA3 adresinden 13.04.2019'da alınmıştır.
- Lourenço, R. P. (2015). "An Analysis of Open Government Portals: A Perspective of Transparency for Accountability". *Government Information Quarterly*, 32 (3), 323-332.
- Lourenço, R. P., e Sá, P. M., Jorge, S. and Pattaro, A. F. (2013). "Online Transparency for Accountability: One Assessing Model and Two Applications" *Electronic Journal of e-Government*, 11 (2), 280-292.
- Meijer, A. (2009). "Understanding Modern Transparency". *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2), 255-269.
- Meijer, A. (2015). "Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands". *International Journal of Public Administration*, 38 (3), 189-199.
- Mergel, I. (2013). "Social Media Adoption and Resulting Tactics in the US Federal

- Government”. *Government Information Quarterly*, 30 (2), 123-130.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”. *Journal of Public Economics*, 88 (1), 377-394.
- Open Government Partnership (2016). “Turkey Made Inactive in the Open Government Partnership”, Press Release, New York City, September 21, 2016 Web: <https://www.opengovpartnership.org/news/turkey-made-inactive-in-the-open-government-partnership/> adresinden 25.11.2019’da alınmıştır.
- Open Government Partnership (2017). “Turkey – Letter Informing End of Participation in OGP (September 2017)” Web: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/Turkey_OGP-Letter-Government-Turkey_Sept2017.pdf adresinden 25.11.2019’da alınmıştır.
- Open Government Working Group (2007). “8 Principles of Open Government Data”. Web: <http://www.opengovdata.org/home/8principles> adresinden 16.05.2019’da alınmıştır.
- Reddick, C.G., Chatfield, A. T. and Purón-Cid G. (2017). “Online Budget Transparency Innovation in Government: A Case Study of the U.S. State Governments”. In Proceedings of the 17th Annual International Digital Government Research Conference, New York City, NY. Web: https://www.researchgate.net/profile/Gabriel_Puron-Cid/publication/317272463_Online_Budget_Transparency_Innovation_in_Government_A_Case_Study_of_the_US_State_Governments/links/5a287bd0a6fdcc8e8671b88e/Online-Budget-Transparency-Innovation-in-Government-A-Case-Study-of-the-US-State-Governments.pdf adresinden 08.04.2019’da alınmıştır.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L. and López Hernández, A. M. (2013). “Determinants of Financial Transparency in Government”. *International Public Management Journal*, 16 (4), 557-602.
- Sandoval-Almazan, R. and Gil-Garcia, J. R. (2016). “Toward an Integrative Assessment of Open Government: Proposing Conceptual Lenses and Practical Components”. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26 (1), 170-192.
- Santiso, C. (2006). “Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant are Autonomous Audit Agencies?” *International Public Management Review*, 7 (2), 97-108.
- Schillemans, T., Van Twist, M. and Vanhommerig, I. (2013). “Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability”. *Public Performance & Management Review*, 36 (3), 407-435.
- Susha, I., Grönlund, Å. and Janssen, M. (2015). “Driving Factors of Service Innovation Using Open Government Data: An Exploratory Study of Entrepreneurs in Two Countries”. *Information Polity*, 20 (1), 19-34.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). Web: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> adresinden 24.07.2019’da alınmıştır.

- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019). “e-Belediye Bilgi Sistemi Projesi” Ankara: İçişleri Bakanlığı, 1070472019 Tarihli ve 25223279-700-E.1487 Sayılı Genel Yazı.
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019b). Web: <https://www.belediye.gov.tr/avantajlar> adresinden 01.08.2019’da alınmıştır.
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019c). Web: <https://www.belediye.gov.tr/hakkinda> adresinden 01.08.2019’da alınmıştır.
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019d). Web: <https://www.belediye.gov.tr/moduller> adresinden 01.08.2019’da alınmıştır.
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019e). Web: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> adresinden 24.07.2019’da alınmıştır.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 1-202.
- T.C. Resmî Gazete, 09/11/1982 Tarihli ve 17863 Mükerrer Sayılı, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”.
- T.C. Resmî Gazete, 10/09/1983 Tarihli ve 18161 Sayılı, “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu”
- T.C. Resmî Gazete, 09/05/1985 Tarihli ve 18749 Sayılı, “3194 Sayılı İmar Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 22/01/2002 Tarihli ve 24648 Sayılı, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 24/10/2003 Tarihli ve 25269 Sayılı, “4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 24/12/2003 Tarihli ve 25326 Sayılı, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 23/07/2004 Tarihli ve 25531 Sayılı, “5216 Sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 13/07/2005 Tarihli ve 25874 Sayılı, “5393 Sayılı Belediye Kanunu”.
- T.C. Resmî Gazete, 10/03/2006 Tarihli ve 26104 Sayılı, “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”.
- T.C. Resmî Gazete, 17/03/2006 Tarihli ve 26111 Sayılı “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”.
- T.C. Resmî Gazete, 27/07/2006 Tarihli ve 26241 Sayılı “2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No:9)”.

- T.C. Resmî Gazete, 06/12/2012 Tarihli ve 28489 Sayılı, “6360 Sayılı 13 İlde Büyükşehir belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.
- T.C. Resmî Gazete, 22/03/2013 Tarihli ve 28595 Sayılı, “6447 Sayılı Kanun”.
- T.C. Resmî Gazete, 02/08/2013 Tarihli ve 28726 Sayılı, “6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.
- T.C. Resmî Gazete, 14/06/2014 Tarihli ve 29030 Sayılı, “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği”.
- T.C. Resmî Gazete, 23/12/2014 Tarihli ve 29214 Sayılı, “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği”.
- T.C. Resmî Gazete, 29/01/2015 Tarihli ve 29251 Sayılı, “Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”.
- T.C. Resmî Gazete, 06/03/2015 Tarihli ve 29287 Mükerrer Sayılı, “2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ile İlgili 24/02/2015 Tarihli ve 2015/14 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı”.
- T.C. Resmî Gazete, 19/07/2016 Tarihli ve 29775 2. Mükerrer Sayılı, “2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı ile İlgili 13/07/2016 Tarihli ve 2016/15 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı”.
- T.C. Resmî Gazete, 03/09/2016 Tarihli ve 29820 Sayılı, “E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”.
- T.C. Resmî Gazete, 10/03/2018 Tarihli ve 30356 Sayılı, “7099 Sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”
- T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı. (2016). *2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı* Ankara: T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 1-168.
- The World Bank. (2015). ***Budget Transparency: What, Why, and How?*** Washington D.C.: The World Bank, 1-2 Web: https://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/BT_What_Why_How.pdf adresinden 10.04.2019’da alınmıştır.
- Tolbert, C. J. and Mossberger, K. (2006). “The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government”. ***Public Administration Review***, 66 (3), 354-369.
- Ubaldi, B. (2013). “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing. Web: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> adresinden 05.04.2019’da alınmıştır.

- Von Hagen, J. (1992). "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". *Economic Papers*, 96 (1), 1-79.
- Williams, A. (2009). "On the Release of Information by Governments: Causes and Consequences". *Journal of Development Economics*, 89 (1), 124-138.
- Williams, A. (2015). "A Global Index of Information Transparency and Accountability". *Journal of Comparative Economics*, 43 (3), 804-824.
- Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M. J. and Daiser, P. (2016). "Resistance of Public Personnel to Open Government: A Cognitive Theory View of Implementation Barriers Towards Open Government Data". *Public Management Review*, 18 (9), 1335-1364.
- Zuiderwijk, A. and Janssen, M. (2014). "Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A Framework for Comparison". *Government Information Quarterly*, 31 (1), 17-29.



EK-1. E-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında kullanıma açılan modüllere ilişkin bilgiler
Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019d). Web: <https://www.belediye.gov.tr/moduller> adresinden 01.08.2019'da alınmıştır.

Sıra No	Modül Adı	Modüle İlişkin Açıklamalar
1	EBYS (Elektronik Belge Yönetim Sistemi)	Elektronik belge üretimi ve yönetiminin yapıldığı sistem
2	RUBİS (Ruhsat Bilgi Sistemi)	İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının elektronik olarak hazırlanmasının ve takibinin sağlandığı sistem
3	Karar Organları Sistemi (Encümen ve Meclis Kararları)	Belediye Encümeni Kararları ile Belediye Meclisi Kararlarının elektronik olarak hazırlanmasının ve takibinin gerçekleştirildiği sistem
4	SYTS (Sosyal Yardım Takip Sistemi)	Ayni ve nakdi sosyal yardımların elektronik olarak hazırlanmasının ve takibinin sağlandığı sistem
5	Personel Hizmet Alımı Sistemi	Belediyelerin hizmet alımlarının sayısal ve tutarsal kaydını sağlamak amacıyla tasarlanan sistem
6	Taşınmaz Mal Sistemi	Belediyelerin taşınmaz varlıklarının kayıt altına alınması, değerlerinin saptanması, takibi ve kesin hesabının verilmesini sağlayan sistem
7	Taşınır Mal Sistemi	Belediyelerin dayanıklı-dayanıksız taşınır varlıklarının kayıt ve takibinin yapıldığı, ambarlarının takibinin yapıldığı, demirbaş zimmetlerinin takibini ve kesin hesabının verilmesini mümkün kılan sistem
8	TAKPAS Sistemi (Tapu ve Kadastro Paylaşım Sistemi)	Tapu verilerinin belediyelere paylaşımının gerçekleştirildiği sistem
9	Analitik Bütçe Sistemi	Belediyelerin bütçe kayıt ve takibinin sağlandığı sistem
10	Analitik Muhasebe Sistemi	Belediyelerin bütçeden başlayarak kesin hesaba kadar tüm mali işlemlerinin elektronik ortamda yapıldığı sistem
11	Harcama Sistemi	İhaleli, ihalesiz kurum harcamalarının kayıt altına alınması ve takibine yönelik işlemlerin elektronik ortamda yapıldığı sistem

EK-1. (devam) E-Belediye Bilgi Sistemi kapsamında kullanıma açılan modüllere ilişkin bilgiler

Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı. (2019d). Web: <https://www.belediye.gov.tr/moduller> adresinden 01.08.2019'da alınmıştır.

Sıra No	Modül Adı	Modüle İlişkin Açıklamalar
12	Varlık Muhasebesi Sistemi	Amortisman işlemlerinin takibinin gerçekleştirildiği sistem
13	E-Dilekçe Sistemi	3071 sayılı Dilekçe Kanunu gereği Türk vatandaşları ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek, istek ve şikayetleri hakkında belediyelere ve ilgili birimlerine elektronik ortamda dilekçe yazabildikleri sistem
14	Muhtar Bilgi Sistemi	Yerelde, vatandaşların istek, talep, öneri ve ortak ihtiyaçlarının tespit edilerek tek bir paydada buluşturulup hızlı bir şekilde sonuçlandırılması için işlem süreçlerinin takibinin yapılacağı sistem
15	Araç Hak Mahrumiyeti Sistemi	Kişiler üzerindeki araçlara hak mahrumiyeti ekleme/kaldırma ve muvafakat ekleme/kaldırma işlemlerinin yapıldığı sistem
16	Personel Alım İlan Sistemi	Belediyelerin personel ihtiyaçları ile ilgili işlemlerinin yürütüldüğü ve personel alım ilanlarının yazıldığı sistem
17	İstek-Şikayet Sistemi	Vatandaşların belediyelere yapacakları istek ve şikayetlerin takibinin yapıldığı sistem
18	Personel Kadro Sistemi	Belediyelerdeki kadro bilgilerinin saklandığı sistem
19	Personel Özlük Sistemi	Belediyelerin personel alımları ile ilgili işlemleri takip etmek için tasarlanan sistem
20	Evlendirme Sistemi	Evlendirme işlemlerinin başvuru aşamasından sonuç aşamasına kadar takibinin yapıldığı sistem
21	KPS Sorgulama Sistemi	Kimlik paylaşım sistemi üzerinden vatandaşlara ait nüfus kayıt örneği ve yerleşim yeri belgesinin alınabildiği sistem

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : YAVUZ, Salih
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti
Doğum tarihi ve yeri : 13.05.1985, ANKARA
Medeni hali : Evli
Telefon : 0554 633 5445
Faks :
e-mail : salihyavuz@sayistay.gov.tr



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
2,89 / 4	ODTÜ İİBF İktisat	29.06.2008
4,68 / 5	Ankara Atatürk Anadolu Lisesi	15.06.2003

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2008-2012	T.C. Hazine Müsteşarlığı	Hazine Uzmanı
2012-	T.C. Sayıştay Başkanlığı	Sayıştay Başdenetçisi

Yabancı Dil

İngilizce (2016 YDS Sonbahar Dönemi: 91,25 / 100)

Yayınlar

Parmaksız, G. ve Yavuz, S. (2007) “Türkiye’de B Sınıfı 5 Kapılı Hatchback Otomobil Pazarının Analizi”. *İktisat İşletme ve Finans*, 22 (256), 133-139.

Hobiler

Kitap okumak, tarihi ve kültürel gezi yapmak, basketbol oynamak



