



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 128 - Mart/March 2023

- **Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim**
Strengthening the Supreme Audit Process: Participatory Audit
- **The Effect of Authentic Leadership on the Flow at Work:
The Role of Psychological Climate**
Otantik Liderliğin İşte Akışa Etkisi: Psikolojik İklimin Rolü
- **Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde
Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü**
The Role of Artificial Intelligence Applications in the Realization
of the United Nations Sustainable Development Goals
- **Rekabet İlkesi Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi**
Evaluation of Public Procurement Procedures Under the Principle of Competition
- **Kamu İşletmelerinin Tarife Düzenleme Yetkisi ve Sınırları**
Authority and Boundaries of Public Enterprises in Tariff Regulation
- **Denetçi Yetkinliklerinin Geliştirilmesinde Yeni Standart: ISSAI 150**
New Standard in Developing Auditor Competences: ISSAI 150
- **SAI20 2023 Gündemi: Mavi Ekonomi ve Sorumlu Yapay Zeka**
Agenda of SAI20 2023 Summit: Blue Economy and Responsible Artificial Intelligence
- **Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 34 | Sayı/Issue: 128 | Mart/March 2023

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Ahmet TEZCAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - atezcan@sayistay.gov.tr

Baş Editör/Editor in Chief

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (8. Denetim Grup Başkanı/Head of 8th Audit Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Editör/Editor

Nihan POLAT (Başdenetçi/Senior Auditor) - nihanpolat@sayistay.gov.tr

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü/Responsible Manager

Buket KARACA YAVUZ (Mali Hizmetler Uzmanı/Financial Services Specialist) - buketkaraca@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Prof. Dr. Murat ÖNDER (Boğaziçi Üniversitesi) -murat.onder1@boun.edu.tr

Prof. Dr. Metin TOPRAK (İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi) - metin.toprak@izu.edu.tr

Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN (Hacettepe Üniversitesi) - pelinv@hacettepe.edu.tr

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (8. Denetim Grup Başkanı/Head of 8th Audit Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Doç. Dr. Ahmet TANER (Planlama ve Raporlama Grup Başkanı/Head of Planning and Reporting Dept.) - ataner@sayistay.gov.tr

Dr. Nihal OKUR (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - nihalokur@sayistay.gov.tr

Ertan ERÜZ (Savcı/Prosecutor) - ertan.eruz@sayistay.gov.tr

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakaya@sayistay.gov.tr

Nihan POLAT (Başdenetçi/Senior Auditor) - nihanpolat@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Ferište ZARALI

Dizgi ve Grafik Tasarım/Typesetting and Graphic Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, açık erişimli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.
The Journal is a double-blind peer-reviewed, open-access, international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü/TCA Publishing Department

Baskı Tarihi/Print Date: Nisan/April 2023

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Dergisi Editörlüğü - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Tel: +90 (312) 295 27 75 **Fax:** +90 (312) 295 40 93

E-mail: dergi@sayistay.gov.tr

Web

<http://dergi.sayistay.gov.tr>

<http://dergi.sayistay.gov.tr/en>

Tarandığı Index ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, ERIH PLUS, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksoy@ihu.edu.tr
Prof. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ibrahimaydinli@ybu.edu.tr
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Yüksel BAYRAKTAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye ybayraktar@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France sabri.boubaker@gmail.com
Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAĞLU	Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi, Bişkek, Kırgızistan kahyaoglu@manas.edu.kg
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Beykent Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sendurgun@gmail.com
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Prof. Dr. Filiz GİRAY	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye giray@uludag.edu.tr
Doç. Dr. Gonca GÜNGÖR GÖKSU	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye ggungor@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Ferda HALICIOĞLU	University of Lincoln, Lincoln, United Kingdom fhalicioglu@lincoln.ac.uk
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademisi - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Doç. Dr. Hakan KARABACAK	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakan.karabacak@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Bülent KENT	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın, Türkiye bulentkent@gmail.com
Prof. Dr. Halit KESKİN	Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye hkeskin@yildiz.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy, Ukraine valentina_31@i.ua
Doç. Dr. Halis KIRAL	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye halis.kiral@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ackoseoglu@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Assoc. Prof. Bruce McDONALD	North Carolina State University, North Carolina State, USA bmcдона@ncsu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, Türkiye murat.onder1@boun.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	Ankara Medipol Üniversitesi, Ankara, Türkiye abuzer.pinar@ankamedipol.edu.tr
Prof. Dr. Şakir SAKARYA	Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir, Türkiye sakarya@balikesir.edu.tr
Prof. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye isarisoy@marmara.edu.tr
Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tolgasaruc@gmail.com
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasani@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Muhammad SHAHBAZ	Beijing Institute of Technology, Beijing, China muhdshahbaz77@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim SİRKECİ	Edinburgh Napier Üniversitesi, Edinburgh, Birleşik Krallık i.sirkeci@napier.ac.uk
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubbcluj.ro
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayim.yorgun@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye zulfikar@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

MAKALELER/ARTICLES

Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim

Strengthening the Supreme Audit Process: Participatory Audit

Dr. Abdülkerim EROĞLU9-42

The Effect of Authentic Leadership on the Flow at Work: The Role of Psychological Climate

Otantik Liderliğin İşte Akışa Etkisi: Psikolojik İklimin Rolü

Asist. Prof. Dr. Meryem Derya YEŞİLTAŞ, Prof. Dr. Azmi YALÇIN, Prof. Dr. Sefer YILMAZ43-71

Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü

The Role of Artificial Intelligence Applications in the Realization of the United Nations Sustainable Development Goals

Doç. Dr. Çiğdem TUĞAÇ 73-99

Rekabet İlkesi Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi

Evaluation of Public Procurement Procedures Under the Principle of Competition

Dr. Sedat POLAT, Dr. İhsan ÖZTUNÇ 101-129

Kamu İşletmelerinin Tarife Düzenleme Yetkisi ve Sınırları

Authority and Boundaries of Public Enterprises in Tariff Regulation

Av. Orçun KİREMİTÇİ 131-158

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

Denetçi Yetkinliklerinin Geliştirilmesinde Yeni Standart: ISSAI 150

New Standard in Developing Auditor Competences: ISSAI 150

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE 161-168

SAI20 2023 Gündemi: Mavi Ekonomi ve Sorumlu Yapay Zeka

Agenda of SAI20 2023 Summit: Blue Economy and Responsible Artificial Intelligence

Pınar AVUNDUKLUOĞLU169-176

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*..... 179-191



YÜKSEK DENETİM SÜRECİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ: KATILIMCILIK ESASLI DENETİM

STRENGTHENING THE SUPREME AUDIT PROCESS: PARTICIPATORY AUDIT

Abdulkerim EROĞLU¹

ÖZ

Vatandaşların kamu yönetiminde etkin bir rol almasına imkân sağlayan katılımcılık anlayışı 1970'li yıllardan itibaren birçok kamu kurumunun dikkatini çekmeye başlamıştır. 2000'li yıllardan itibaren de yüksek denetim kurumlarında (YDK'larda) katılımcılığın sağlanmasına yönelik politika önerileri geliştirilmiş ve sınırlı düzeyde uygulamalar yürürlüğe sokulmuştur. Bu çalışmanın amacı, birçok fonksiyonun yanında, kamu fonlarını kullanma yetkisini alan yürütmenin denetlenmesi gibi önemli bir görevi yerine getiren YDK'lardan katılımcılık esasını benimseyen ülke örneklerinin incelenmesidir. Bu ülkeler incelenirken sadece hukuki mevzuatlarıyla sınırlı kalmamış, bununla birlikte uluslararası kuruluşların ilgili raporları da dikkate alınmıştır. 2000'li yıllardan itibaren uygulamaya sokulan düzenlemeler incelendiğinde; katılım düzeyinin ve katılım odağının ülkeler arasında farklılık arz ettiği, bazı ülkelerde ise katılımcılık esaslı denetim etkinliğinin farklı uygulamalar nedeniyle azaltıldığı sonucuna varılmıştır.

1- Dr. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, kerym.eroğlu@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2680-8844.

Gönderim Tarihi/Submitted: 27.12.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 23.01.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 08.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 10.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Eroğlu, A.

Atıf/To Cite: Eroğlu, A. (2023). Yüksek Denetim Sürecinin Güçlendirilmesi: Katılımcılık Esaslı Denetim. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 9-42. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1225010>

ABSTRACT

Since the 1970s, the concept of participation has garnered significant attention from public institutions as a means of enabling citizens to play an active role in public administration. In the 2000s, policy proposals were developed and implemented to some extent to promote participation in Supreme Audit Institutions (SAIs). The aim of this study is to examine country examples that have embraced the principle of participation in SAIs, which serve an important function of auditing the executive that has the authority to use public funds. The examination includes analysis of the legislative frameworks of these countries, as well as relevant reports from international organizations. Upon the analysis of the regulations put into effect since the 2000s, the findings indicate that the degree and focus of participation vary among countries, and participation-based audit activity has declined in some countries due to disparate practices.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim, Katılımcılık, Hesap Verebilirlik

Keywords: Supreme Audit, Participation, Accountability

GİRİŞ

Hükümetler tarafından hazırlanıp yasama organlarıncay onaylanan ve yürütme organının faaliyet çerçevesini belirleyen bütçenin öngörülen amaç ve ilkeler doğrultusunda uygulanıp uygulanmadığını değerlendirmek, yasama adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının (YDK'ların) temel görevidir. YDK'lar yaptıkları denetimlerle, bütçe ile kurumlara tahsis edilen kaynakların verimli, etkili, hukuka uygun ve bütçe ile öngörülen sınırlar dahilinde kullanılıp kullanılmadığını, vatandaşın parası ile vatandaşaya sunulan hizmetlerin en etkili şekilde sunulup sunulmadığını değerlendirerek sonuçlarını yasama organına sunar ve aynı zamanda kamuoyuna açıklarlar. Yasamanın bütçe hakkının ve yürütme üzerindeki gözetim yetkisinin işleyişinde kilit rol üstlenen bu kurumlar, demokratik yönetişimin tüm kural ve kurumları ile hayata geçirilmesine önemli katkılar sağlayacak potansiyele sahiptir. Bu alandaki kapasiteleri, ülkelerinin demokratik ve sosyal gelişim düzeyi ile doğrudan ilişkilidir.

YDK'ların demokratik yönetişimin kalitesine katkılarını artıracak temel araçlardan biri, denetim süreçlerinde halkın katılımını esas alan katılımcılık esaslı denetim yaklaşımıdır. Birçok ülkede YDK, mevzuatlarının izin verdiği ölçüde bu tür uygulamalara yönelmekte ve başarılı örnekler ortaya koyabilmektedir. Gerek kendilerine duyulan güveni, gerekse vatandaşın genel olarak devlete duyduğu güveni olumlu yönde etkileyen bu uygulamalarla YDK'lar, vatandaşın

kendisini denetim sürecinin bir paydaşı haline getirmesini hedeflemekte ve bu şekilde yasama organına, temsilcisi olduğu vatandaşların talep ve beklentilerini raporlarının bir girdisi olarak sunma imkanı elde etmektedir.

Katılımcılık, literatürde çoğunlukla bütçeleme süreci kapsamında değerlendirilirken (Aziz ve Shah, 2021; Sintomer vd., 2008; Cabannes, 2004; Wampler, 2012) bütçelemenin nihai aşamasına dayanak teşkil eden denetimlerde yeterince dikkate alınmamaktadır. Denetimin teknik ve hukuki bilgi ve beceri gerektirmesi, bu sürece vatandaş katılımının sınırlanmasına yol açtığı varsayılsa da katılımcılıkla hedeflenen, vatandaş dış denetimin bir paydaşı haline getirmektir. Dolayısıyla, katılımcılık esasına dayalı denetimde vatandaşların denetim elemanlarıyla birlikte çalışabilmeleri, denetim programının hazırlanmasında görüş bildirmeleri, eğitimler almaları veya vatandaşlar tarafından elde edilen bilgi ve belgenin denetim kurumuyla paylaşılması gibi oldukça geniş kapsamlı bir anlayıştan bahsedilmektedir.

Denetimde katılımcılık esasını benimseyen uygulamalara sahip ülkelerin incelendiği bu çalışmanın ilk bölümünde konunun kavramsal çerçevesi ve ilkesel temelleri ortaya konulmaktadır. İkinci bölümde vatandaş katılımında paydaşların belirlenmesi ve bu paydaşlarla kurulacak ilişkinin çerçevesi ile stratejisi ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise vatandaş katımlı denetim anlayışını benimseyen sınırlı sayıda ülke uygulamaları ana hatlarıyla incelenmektedir. Ülkelerin seçiminde uluslararası kuruluşların raporları dikkate alınarak, katılımcılığa dayalı denetim uygulamalarına yer verme düzeyleri esas alınmıştır.

1. KAVRAMSAL VE İLKESEL ÇERÇEVE

1.1. Kavramsal Çerçeve

Vatandaş katılımına yönelik 1970'li yıllara kadar giden tartışmalarda, özellikle bürokratik kararların alınmasında vatandaş katılımının sağlanması ile bürokratik sorumluluğun geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. Bu dönemde kamu sektörünün ciddi ölçüde büyümüş olmasının yönetimde etkinsizliklere yol açması (Kweit ve Kweit, 1980: 648) karşısında hükümetlerin etkinlik ve meşruiyetlerini güçlendirme ihtiyaçları (Frederickson, 1982: 503), vatandaşların kamu yönetiminde etkin rol alma yollarının araştırılmasını gerektirmiştir. Ancak bu dönemde imkanların yetersizliği ve alanın genişlemesiyle nüfusun ortak

işlevler üzerinde uzlaşmayı zorlaştıracak düzeyde heterojenleşmesi gibi sorunlar nedeniyle katılımcılık uygulamaları, yerel yönetimler düzeyiyle sınırlı kalmıştır (Glasser vd., 2006: 180-183).

Katılımcılık esaslı karar alma süreci olarak tanımlanabilecek yönetişimde, toplumdaki birçok aktör sürecin bir paydaşı olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla geleneksel anlayıştan farklı bir perspektif sunulmaktadır. Geleneksel yaklaşım, demokratik yönetişimin arz (tek) yönüyle uygulanmaktadır. Buna göre, iç ve dış denetim dahil, kontrol ve kanunların uygulanması gibi idari ve hukuki prosedürler yukardan-aşağıya bir anlayışla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, sadece devlet kurumlarının kendi aralarındaki bir etkileşiminden söz edilebilmektedir. Buradaki sürece talep yönlü paydaşların (sivil toplum, bağımsız medya, gözlemci kuruluşlar, düşünce ve araştırma kuruluşları gibi) kamu personeli ve politika yapıcılarla birlikte katılmaları, yeni bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Berthin, 2011: 20).

Vatandaş katılımının bir unsuru da sosyal denetimdir. Sosyal denetimin amacı; hükümet performansını değerlendirmek, analiz etmek, izlemek ve böylece kamu yetkililerini verdikleri karar ve yaptıkları işler dolayısıyla hesap verebilir kılmaktadır. Bu denetim, vatandaşların şeffaf, sorumlu ve etkili hareket etmelerini sağlamak için hükümet yetkilileri üzerinde uygulayabilecekleri bir kontroldür (Berthin, 2011: 31). Geniş anlamda ele alındığında ise sosyal denetim; herhangi bir plan, program, politika veya yasanın nihai yararlanıcıları durumunda olan kişilerin, tüm bu unsurları denetleme yetkisine sahip olduğu bir süreç olarak tanımlanabilir. Bu süreç; faaliyetin veya projenin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi tüm aşamaları içermektedir (Pekkonen ve Sadashiva, 2010: 1). Katılımcılık esaslı denetim sosyal hesap verebilirliğin bir bileşeni olarak değerlendirilebilir.

Sosyal denetimin dışında da kamusal katılımın teşvik edilmesi için geliştirilen yöntemler bulunmaktadır. Ancak sosyal denetimi; vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları şeklinde sayılabilecek bu yöntemlerden (Uysal Şahin, 2014: 56) ayıran en önemli yönü, süreci çıktılara ve bu çıktıların denetimine odaklamasıdır. Nitekim, sayılan yöntemlerden bazılarında denetim süreciyle vatandaş katılımı bir araya getirilmekle birlikte, sadece tek (arz) yönlü bir iletişim söz konusudur. Dolayısıyla burada kurum-vatandaş arasında iki yönlü aktarımı ve böylece etkili ilişkileri mümkün kılan diyalojik bir iletişim aracılığıyla, vatandaş politika

sürecinde özneye dönüştürülmektedir (Boztepe Taşkıran, 2019: 122). Böylelikle tek yönlü iletişimde objektiviteden, çift yönlü iletişimde ise subjektiviteden bahsedilebilmekte ve vatandaşın karar alma sürecine katılması ile kurumun iletişim stratejisi kişisel bir karakter kazanmaktadır.

Çalışmanın kavramsal çerçevesi içinde yer alan katılımcı demokrasi, yönetim, katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik, aynı zamanda konunun ilkel temellerini de teşkil ettiğinden, ayrı bir başlık altında ele alınmaktadır.

1.2. Katılımcılık Esaslı Denetimin İlkel Temelleri

YDK'ların fonksiyonları, ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, temelde kamu harcamalarının verimlilik, etkinlik, hukukilik gibi esaslar çerçevesinde denetimini yapmak ve sonuçlarını raporlamaktır. Dolayısıyla denetim işlevinin eksiksiz olarak yerine getirilmesi ve belirli ilkelere bağlı kalınarak sürecin bir sonuca bağlanabilmesi önem taşımaktadır. Denetim sürecinin katılımcılık esasına dayalı olması, bir takım temel ilkelerle desteklenmesini gerektirmektedir. Bunlardan birincisi ve aynı zamanda politik sistemi katılımcılık esaslı denetime elverişli kılan ilke katılımcı demokrasi, ikincisi bütçe hakkı, üçüncüsü ise yönetişimdir. Yönetişime bağlı olarak ortaya çıkan hesap verebilirlik, saydamlık ve katılımcılık, diğer ilkelere aittir. Bu ilkelere dayalı olarak ortaya çıkacak aksaklıklar, katılımcılık esaslı denetimin etkinlikten uzaklaşmasına yol açabilecektir.

Katılımcı demokrasi; vatandaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılmaları ve bu katılımın toplumun tüm kesimlerini kapsayacak yaygınlıkta gerçekleşmesidir. Karar alma süreci sadece resmi görevlileri/uzmanları değil, karardan etkilenecek herkesi kapsamalıdır (Sarıbay, 1996: 91). Diğer yandan katılımcı demokrasi, içerdiği sosyal hareketler aracılığıyla, sosyal sistem ile kontrol/otorite ilişkisinde ortaya çıkan meşruluk krizinde çözümleneci bir fonksiyon yüklenmektedir. Bu bağlamda, kamu harcamalarının denetlenmesi işlevini yasama organı adına yapan YDK'ların doğrudan katılımcılık esasına dayanması, meşruluk krizinin ortadan kalkması bakımından olumlu bir katkı sağlayacaktır. Düşük katılımı siyasi seçimler gibi etkenlerle (Bayra, 2022: 667) yasama ve yürütmenin vatandaşları temsil kabiliyetinin azalması sorununda, katılımcılık esaslı bir YDK, çözüme yönelik bir araç olarak değerlendirilebilir.

Katılımcı demokraside siyasal kararların alınması süreci içinde vatandaş rolünün sadece girdilerin oluşmasında değil; aynı zamanda çıktılar üzerinde de etkili olması beklenmektedir (Yaman, 2017: 138). Vatandaşa bir paydaş fonksiyonu yükleyen bu anlayış, yönetim kavramı içinde daha somut bir zemine oturmaktadır. Katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeler çerçevesinde karar alma süreçlerine yöneticilerle birlikte ilgili tüm paydaşların dahil olmasını ve böylece kamu yönetiminin etkinleştirilmesi, kurumların meşruluğunun artırılması ve suistimale/yolsuzlukla mücadele edilmesi gibi hedefleri içeren bir süreç olarak tanımlanan yönetim (TESEV, 2008: 17-18) yaklaşımında bu hedeflere ulaşmak ve bunları güvence altına almak için kilit kurum YDK'dır. Dolayısıyla YDK'nın bu fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için geniş bir paydaş katılımının sağlanması önem kazanmaktadır (Akyel ve Köse, 2011: 6).

Katılımcılık esaslı denetim, aynı zamanda kurumsal yetersizliklerin giderilmesine de katkı sağlamaktadır. Örneğin parlamentolar; bütçeleme süreciyle ilgili karar verme/onama işlevini yerine getirerek bütçe hakkını tesis ederler. YDK'lar da temsili demokrasinin önemli bir göstergesi olan bütçe hakkının etkili bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmaktadır (Akyel ve Baş, 2010: 375). Zira bütçe hakkı hem yılı bütçe kanun teklifinin hem de kesin hesap kanun teklifinin görüşülmesi/oylanması sırasında dikkate alınması gereken önemli bir husustur. Dolayısıyla, kesin hesapların görüşülmesinde YDK tarafından hazırlanan raporlar, bütçe hakkının kullanılmasına esas teşkil eder. Özellikle harcama sürecinin teknik yapısı nedeniyle parlamento üyelerinin bütçe gerçekleştirmelerini bütünüyle kavrayamamaları, bütçe hakkının tesisi bakımından, YDK'ları demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsuru haline getirmektedir.

Katılımcılık esaslı denetim YDK'ların itibarını da artıracığından, yapacakları denetimlerin sonuçlarına yönelik politik direnç azalacak ve dolayısıyla hesap verebilirlik daha güçlü şekilde sağlanabilecektir. Bir kimsenin yaptıklarından dolayı bir başka otoriteye karşı açıklama yapmasını sağlamak olarak tanımlanan hesap verebilirlik (Demirkıran vd., 2011: 3), devredilmiş bir görevin yeterli düzeyde ve hukuka uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğini belirlemeye yardımcı olan araçlardan oluşmaktadır (Romzek ve Dubnick, 2000: 383). Hesap verebilirliği sağlamaya yönelik bu araçların içinde, denetlenen kurumun iç ve dış paydaşlarından sağlanan bilgi ve belgelerin de yer aldığı dikkate alınmalıdır.

Hesap verebilirliğin ön şartı mali saydamlıktır. Mali saydamlık ilkesi; hükümetin yapısı ve işlevleri, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonları konularında halka karşı açık olmayı ifade etmektedir. Bu çerçevede, seçmenlerin

hükümetin mali durumunu ve gerçek maliyetleri ile faydalarını doğru şekilde değerlendirebilmeleri için, hükümet faaliyetleri hakkında güvenilir, kapsamlı, zamanında, anlaşılır ve uluslararası olarak karşılaştırılabilir bilgilere erişebilmesi gerekmektedir. YDK'ların da kamu sektörünü uygun şekilde denetleyebilmesi, bilgi ve belgeye ulaşabilir olmalarına bağlıdır. Bilgiye sınırsız erişim olarak ifade edilen bu ilkeye göre YDK'ların tüm belge ve bilgilere zamanında, sınırsız, doğrudan ve ücretsiz erişim sağlayabilme yetkisi olmalıdır (INTOSAI, 2019b: 10). Bilgiye erişim kısıtının olmaması, dar anlamda denetlenen kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik bir sorumluluk şeklinde tanımlanabilir. Diğer taraftan, geniş anlamda yasal sınırlar dışına taşarak, kamusal mal ve hizmet sunumundan etkilenen tüm vatandaşların sahip oldukları bilgi ve belgeleri denetim kurumuna bildirme sorumluluğu olarak tanımlamak mümkündür.

Bütçeleme sürecinde kamusal katılımın sağlanması mali saydamlığı güçlendirecek ve son tahlilde mali saydamlıkla vatandaşların devlete olan güveni artacaktır (Dikmen ve Çiçek, 2019: 190). Ancak STK'ların veya diğer paydaşların süreçte etkin olabilmesi için de hukuki altyapının sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla, örneğin Rusya'da yapıldığı gibi, hükümet otoritesinin STK'ları rapor vermekle yükümlü tutması ve yaptırımlarla işlevlerini kısıtlayacak şekilde denetlemesi gibi (Javeline ve Lindemann-Komarova, 2010: 173) uygulamalardan sakınmak gerekmektedir. Zira bu tür uygulamalar, vatandaş katılımı denetim sürecinin etkinliğine zarar verebilmektedir.

Denetim sürecine vatandaşların katılımını teşvik edecek yapısal önlemlerin de alınması, özellikle hukukun üstünlüğü ilkesinin sağlanması bu bakımdan önem taşımaktadır. Örneğin bir kamusal suistimalin bildirilmesi sonucunda etkin bir denetimin ve/veya denetim bulgularının hukuki karşılığının olmaması veyahut bildirimde bulunan vatandaşların zor durumda kalma olasılığı süreci olumsuz etkileyecektir. Böyle bir durumda vatandaşların denetim sürecinde aktif rol alması söz konusu olmayabilir.

İlkesel hususlara yönelik değerlendirmelere uluslararası kurumlar da yer vermiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen kararlardan biri "YDK'ları güçlendirerek kamu yönetiminin etkinliğini, hesap verebilirliğini ve saydamlığını teşvik etmek ve güçlendirmek" başlığını taşımaktadır (UN, 2015: 69/228 sayılı karar). Bununla uyumlu olarak Punta Cana Deklarasyonu YDK'lar ile vatandaşlar arasında etkin iş birliği uygulamalarının önemine vurgu yapmıştır. Bu husus daha önce 11. Birleşmiş Milletler/INTOSAI Sempozyumunda ve ardından 11. OLACEFS (Latin Amerika ve Karayipler Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı) Genel Kurulunda da kabul edilmiştir (OLACEFS, 2016).

2. VATANDAŞ KATILIMLI DENETİMDE PAYDAŞLIK

Dış denetime kamusal katılım; halkın endişelerinin, ihtiyaçlarının ve değerlerinin YDK'ların karar verme sürecine dahil edilmesini ifade eder. Burada iki yönlü iletişim ve etkileşim ön plana çıkmaktadır (World Bank, 2022). YDK'lar tarafından sunulan bilgilerin yararlığının artırılması için geri bildirimlerden faydalanmak önem taşımaktadır. Bu geri bildirimler hem bilginin yararlılığı ve denetim kurumuna yönelik algıların değerlendirilmesine hem de denetim kurumunun rolü özelinde iletişim stratejilerinin belirlenmesine esas teşkil edebilmektedir (EUROSAI, 2017: 25). Katılım, hükümetin politika kararlarının meşruiyetini, kredibilitésini ve kalitesini geliştirmenin (Akyel ve Köse, 2013: 5498); günün şartlarına uymayan ve düşük performans gösteren bürokrasinin hem performansını hem de hesap verebilirliğini geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilebilmektedir (Moynihan, 2003: 164).

2.1. Paydaşların Belirlenmesi

YDK'ların paydaşlarını sivil (vatandaşlar, STK, medya, profesyonel ve akademik birimler), yargı (adli ve idari yargı ile hesap yargısı) ve siyasi (yasama ve yürütme) çerçevede ele almak mümkündür. Katılımcılık esasına dayalı bir denetim mekanizmasının oluşturulmasında bu paydaşlara yönelik risklerin ve ilkel hususların bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (INTOSAI, 2017: 24-25). Bu değerlendirme, katılımcılık esasına dayanan denetim sürecinin tüm aşamalarını kapsmalıdır. Denetim konusunun seçileceği 'denetim öncesi katılım' denetimin planlanacağı, yapılacağı ve raporlanacağı 'denetim sırasındaki katılım' ve denetim sonuçlarının tartışılacağı, önerilerin görüşüleceği, denetim raporlarının etkisinin ölçüleceği 'denetim sonrası katılım' süreçleri bütün olarak ele alınmalıdır (INTOSAI, 2017: 85). Denetimin her aşamasında farklı kesimlerden katılımı ile denetim kalitesinin artırılması mümkündür. Örneğin tanımlanmış kriterler çerçevesinde, yayınlanan raporlar hakkında akademisyenler tarafından yapılan geri bildirimler, hem denetim kalitesini hem de denetim kurumunun faaliyetlerine yönelik güveni artıracaktır (INTOSAI, 2010: 21).

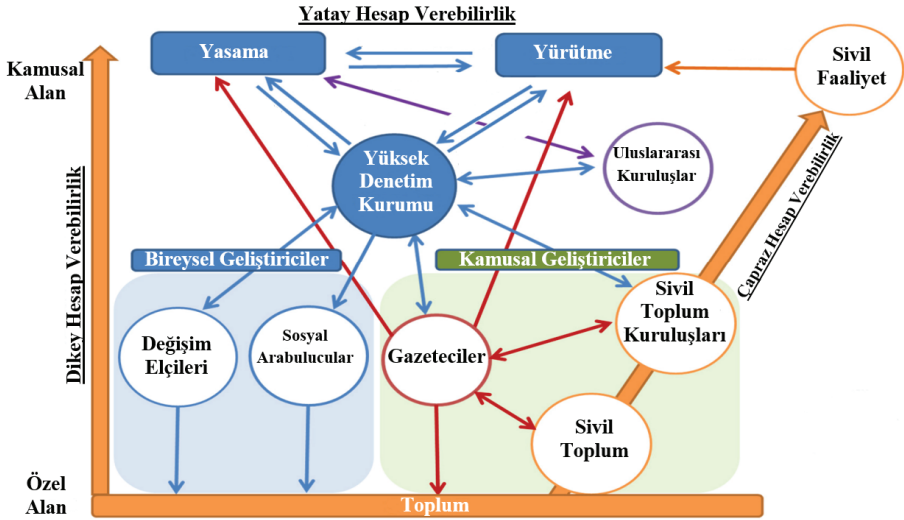
Denetime konu olan husus, kamusal hizmet sunumuyla ilişkilendirildiğinde vatandaşlar veya onları temsil eden kuruluşlar tarafından ilgi duyulan bir mesele haline gelir. Dolayısıyla, denetimin (i) hizmetlerin vatandaşlara sunulmasını ele alması ve (ii) sağlanan kamusal faydanın ne kadar iyi elde edildiğini ortaya koyması halinde kurum dışındakilerin paydaş olarak sürece dahil edilmesi gerekebilmektedir (INTOSAI, 2010: 8).

Kamusal hizmet sunumu sürecinden birinci dereceden etkilenenler olarak vatandaşların dış denetim sürecine dahil olmaları gerekmektedir. Özellikle gözleme/tecrübeye dayalı olarak kamusal performansın daha etkin olarak denetlenebileceği dikkate alındığında, vatandaş-denetim kurumu iş birliğinin önemli yararlar sağlayacağı söylenebilir. Örneğin bir kamu hizmetinin hukuka uygun olarak gerçekleşmiş olması ve performans hedeflemesinde başarılı olması tek başına kamu kaynağının etkin kullanıldığı anlamına gelmeyebilir. Zira uygulamada sorunlar yaşanmışsa, bunlar hizmetten faydalananlar tarafından tespit edilebilmektedir.

Kamusal katılımın yakından ilişkili olduğu kavram, katılımcı demokrasinin bir ürünü sayılabilecek yönetiştir (Canıkalp ve Ünlükaplan, 2015: 85-91). 21. yüzyılla birlikte yönetim alanındaki değişimler; katı bürokrasiye karşı katılımcılık, kapalılığa karşı açıklık, hiyerarşiye karşı hesap verebilirlik ve sorumluluk ekseninde meydana gelmektedir. Bu gelişmelerle yönetiştir kavramı içinde kamu yönetimi/yöneticileri ile birlikte özel sektör girişimcileri, STK'lar (Özer, 2006: 63), akademisyen ve basın gibi diğer aktörlerin de değerlendirilmesini gerektirmektedir.

YDK ekseninde katılımcılık-hesap verebilirlik ilişkisi, aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

Şekil 1: Evrensel YDK Merkezli Hesap Verebilirlik Bağlantı Haritası



Kaynak: EUROSAI (2017: 4).

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere hesap verebilirlik ile paydaşlar arasındaki ilişkide (i) uluslararası kuruluşlar; yasama organına ve YDK'ya bilgi sağlama ve danışma fonksiyonunu, (ii) toplum üzerindeki etkisi yüksek olan kişiler olarak tarif edilen değişim elçileri; toplumun kamu yönetim algısını değiştirme fonksiyonunu, (iii) sosyal medyada etkili kişiler olan sosyal arabulucular; YDK'ların kamu idarelerinin performansını geliştirici etkisini artırma fonksiyonunu yerine getirmektedir. İki yönlü ilişkiye dayalı fonksiyonlar ise sivil katılımın sağlandığı çapraz hesap verebilirlik alanında gerçekleşmektedir. Burada toplum, gazeteciler (basın) ve STK'lar gibi çeşitli araçlarla denetimin bir parçası haline gelmektedir (EUROSAI, 2017: 4-5).

Bir bütün olarak ele alındığında hesap verebilirlik, vatandaş katılımını zorunlu kılmaktadır. Şekilde gösterildiği üzere, birtakım vasıtalarla vatandaş ilgisinin artırılması ve sürece dahil edilmesi yoluyla sağlanan çapraz hesap verebilirlik, hem yürütmenin hem de yasamanın hesap verebilirliğini sağlayacak ve ayrıca YDK'ların ürün kalitesini artıracaktır.

Medyanın parlamenterler üzerindeki etkisinin güçlü olması, katılımcılığın bir ögesi olan medyanın önemini artırmaktadır. Medya içeriklerinin seçmenlerle ilgili olması halinde parlamenterlerin konuya ilgi gösterme eğilimleri ortaya çıkmaktadır. Parlamenterlerin denetim raporlarına yeterli ilgiyi gösterememeleri veya raporların bütününe hakim olamamaları durumunda medya 'katılımcılığı' artırıcı bir fonksiyon üstlenir (Dye, 2009: 8).

Katılımcılık esaslı dış denetim, doğrudan ve iki yönlü olabileceği gibi hazırlanan raporlarla tek yönlü de olabilir. Ancak burada üzerinde durulan husus iki yönlü dinamik bir katılım olup, vatandaşın dış denetim sürecinin içinde yer almasıdır. Vatandaşların YDK'ların mali yönetim ve denetim fonksiyonlarına yönelik katılımcılıklarının sağlanmasının teşvik edilmesi (INTOSAI, 2010: 25) ve bütçe ve mali okuryazarlığının artırılması yoluyla hükümetlerin hesap verebilirliğinin sağlanmasında etkili olmalarında STK'ların önemli bir rol oynaması mümkündür. Özellikle kırılğan kamusal kurumlara sahip gelişmekte olan ülkelerde, hükümet birimlerinin sosyal denetim yoluyla izlenmeleri ve dış denetimin gerçekleştirilmesini sağlayan özelliklere sahip olmaları önem taşımaktadır (Akyel ve Köse, 2013: 5502).

Kamusal katılımın sınırlandırılması gerektiğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Vatandaş katılımına "çoğulcu seçkin model" olarak yaklaşan bu

eleştirir, temelde vatandaşların (eğitilmiş bürokrasi tarafından desteklenen ve çok sayıda çıkar grupları ile uzmanların bilgisinden faydalanan temsilciler, yasama organları ve devlet yetkililerine kıyasla) politik konularda ihtiyatsız olabilmelerine dayanmaktadır. Dolayısıyla katılım sürecinde “yüksek vatandaşlık-aktif katılım” ve “düşük vatandaşlık-pasif katılım” ayırımı yapılabileceği ileri sürülmektedir (Frederickson, 2008: 30; Kalu, 2003: 422).

Bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, özellikle sosyal medyanın yaygınlaşması, vatandaşların hükümet faaliyetlerine yönelik ilgisini artırmaktadır. Bu bağlamda, vatandaşların teknolojik araçlara ve dolayısıyla bilgiye ulaşabilme imkanlarının artmasıyla birlikte, düşük (pasif) vatandaşlıktan yüksek (aktif ve donanımlı) vatandaşlığa doğru bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Dijital iletişim araçları vasıtasıyla vatandaşların kamusal karar alma sürecine katılımı, bilgiye ve kamusal hizmetlere erişimi artmakta; böylece şeffaflık ve hesap verebilirlik güçlenmektedir (Boztepe Taşkıran, 2019: 126). Bu şekilde teşvik edilmiş iyi yönetimle reform odaklı girişimler güçlendirilebilir, vatandaşın kamu faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının davranışlarını izlemeleri ve bunları denetlemeleri yoluyla yolsuzluk/suistimaller azaltılabilir (Bertot vd., 2010: 264).

Blokszincir teknolojisi alanındaki gelişmeler de katılım potansiyelini artırmaktadır. Vatandaş katılımını, blokszincirin kendine özgü yapısı nedeniyle otonom vatandaş katılımı şekline dönüştürmektedir. Eşler arası (peer-to-peer) bir yapı ile e-vatandaş katılımı ile kamusal alanda etkinliğin artırılmasına yönelik sivil platformlar oluşturularak merkezi olmayan sivil katılımlar gerçekleştirilebilir (Kassen, 2021: 2). Ayrıca vatandaş katılımının ihbara dayandığı durumlarda meydana gelebilecek bilgi ve belge kayıplarının veya bu konudaki suistimallerin engellenmesi bakımından da blokszincir teknolojisi güvenilir bir yapı sunma kabiliyetine sahiptir.

2.2. Katılımcılıkta Paydaşlarla Kurulacak İlişkinin Çerçevesi

Vatandaşların kamusal hizmet ve politikalar sürecine katılımını ölçen E-Katılım Endeksinin üç ana başlığından ikisinde e-danışma ve e-karar verme aracılığıyla vatandaşların kamu hizmetleri kapsamında müzakereye bulunmaları, karar alma süreçlerine dahil olmaları hususlarına değinilmektedir. E-devlet etkinliğini ölçmeyi amaçlayan endeks, gerçekleştirilecek uygulama ve çözümlerin geliştirilmesinde farklı paydaşlar, hükümet birimleri, sivil toplum ve akademisyenler tarafından yapılan katkıların dikkate alınmasını

önemsemektedir (UN, 2022: 139). Dış denetim sürecinin teşvik edilmesi için hazırlanan deklarasyonlarda da bahsi geçen BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına uygun olarak vatandaş katılımının sağlanması için gerekli mekanizmaların oluşturulması yönünde tavsiyelere de yer verilmektedir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) de çeşitli bildirim ve standartlarında vatandaş ve paydaş iletişiminin önemini vurgulamakta ve YDK'lar tarafından üretilen içeriklerin kullanıcıların ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak nitelikte ve erişebilir olmalarının, bu kurumların etkinliğini artıracaklarını (INTOSAI, 2013: 7) savunmaktadır. 2011 yılında gerçekleştirilen UN/INTOSAI Sempozyumunda dış iletişime yönelik öneriler arasında, hükümet programları ve kamu idaresi/hizmetleri ile ilgili şikayetlerin iletilmesi ve izlenmesi için gerekli mekanizmaların oluşturularak vatandaş katılımının güçlendirilmesi de yer almaktadır (INTOSAI, 2013: 3). Denetim sürecinde paydaş katılımının geliştirilmesi için denetim kurumları tarafından aşağıdaki önlemlerin alınması gereğinin altı çizilmektedir (INTOSAI, 2013: 5):

- Kamu sektöründeki rolünün ve sorumluluklarının daha iyi anlaşılmasını sağlamak.
- Kamusal alanda destek bulma, ilişkileri geliştirme ve daha görünür olma yollarını araştırmak.
- Mesleki bilgileri halka açık hale getirmek.
- Hem bilgi sağlayıcısı hem de bilgi alıcısı olarak halkla ve diğer ilgili taraflarla iletişim kurmak.

Aşağıdaki tabloda ise hükümet ve vatandaş arasındaki ilişkiye yönelik OECD modeli yer almaktadır.

Tablo 1: YDK Uygulamaları Çerçevesinde OECD'nin Hükümet-Vatandaş İlişkisi Modeli

Aşama	İlişki Tipi	YDK Uygulamaları
Bilgilendirme aşaması: Şeffaflık	Hükümetin vatandaşlara bilgi verdiği tek yönlü ilişki	<ul style="list-style-type: none"> - Denetim kurumları ve hükümet birimleri ile faaliyetleri - Yetkiler ve personel bilgileri - Denetim raporları ve kullanıcı dostu özetler - Yaptırım uygulanan memur kayıtları - Bütçe harcaması ve satın alma bilgileri
Danışma aşaması: Cevap verebilirlik	Hükümet tarafından belirlenen konularla ilgili olarak vatandaşlar tarafından yapılan geri bildirim dayalı iki yönlü ilişki	<ul style="list-style-type: none"> - Geri bildirim mekanizmaları - Şikayet mekanizmaları - Şikayetleri takip etme mekanizmaları - Denetim mekanizmasına vatandaş girişi/tavsiyesi
Aktif katılım aşaması: Hesap verebilirlik	Vatandaşların politika seçeneklerini aktif olarak belirlediği ve ancak hükümetin nihai kararlar konusundaki sorumluluğunun devam ettiği iş birliği	<ul style="list-style-type: none"> - Müşterek denetimler - Katılımcı atama işlemleri - Önerilerini almak için diğer denetim kurumlarıyla iş birliği

Kaynak: World Bank (2022).

OECD'ye (2022: 13) göre etkin hesap verebilirliğin sağlanması için dikkate alınacak hususlardan biri katılımcılıktır. Bu bağlamda şeffaf ve açık bir yönetim, kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması aşamalarında tüm paydaşların katılımını sağlamalıdır. Yukarıdaki tabloda da paydaş katılım düzeyi dikkate alınarak bilgilendirme, danışma ve aktif katılım olmak üzere üç temel aşamada vatandaş konumunun nasıl olabileceği gösterilmektedir. Bilgilendirme aşamasında tek yönlü bir ilişki söz konusu iken danışma ve aktif katılım aşamalarında vatandaşın katılım düzeyinin arttığı görülmektedir. Örneğin şeffaflığın ön planda olduğu bilgilendirme aşamasında idarenin vatandaşlara bilgi vermesi şeklinde tek yönlü uygulaması söz konusu iken, hesap verebilirliğin

ön planda olduğu aktif katılım aşamasında vatandaşlar politika seçenekleri konusunda aktif rol almaktadır. Tablonun sağ sütununda ise belirtilen katılım düzeyine uygun olarak YDK uygulamaları gösterilmektedir.

Katılımcılık esaslı denetime yönelik girişimleri YDK'ların temel ilkeleri arasında değerlendirmek mümkündür. Nitekim INTOSAI tarafından geliştirilen YDK'ların temel amaçları kapsamında değer ve faydalarına yönelik ilkelerden biri, vatandaşlar ve diğer paydaşlarla devamlı ilişkinin sağlanmasıdır. İlke çerçevesinde tavsiye edilen hususlardan biri, "paydaşlarla etkin iletişimin" kurulmasıdır (INTOSAI, 2019a: 16).

Aşağıdaki tabloda vatandaş katılımının tipolojisi gösterilmektedir.

Tablo 2: Vatandaş Katılım Düzeyinin Belirlenmesi

Düzyey	Temsil Edilebilirlik	
	Dar	Geniş
Sözde/Gerçekte Olmayan	Kararlar: Şeffaf olmayan, kamu görevlileri tarafından alınır.	Kararlar: Kamu görevlileri tarafından alınır.
	Katılım: Çok az vatandaştan oluşan sembolik bir düzeydedir.	Katılım: Farklı ve geniş vatandaş gruplarından oluşan sembolik bir düzeydedir.
Kısmi	Kararlar: Seçilmiş çıkar gruplarının sınırlandırılmış etkisi ile hükümet seçkinleri tarafından alınır.	Kararlar: Sınırlı katılım etkisi altında kamu görevlileri tarafından alınır.
	Katılım: Çıkar gruplarının etki için uğraştığı, vatandaşların büyük kısmının dahil olmadığı niteliktedir.	Katılım: Geniş vatandaş grupları hükümetle sınırlı bir müzakerede bulunurlar.
Tam	Kararlar: Kamu görevlileri ve seçilmiş çıkar grupları tarafından alınır.	Kararlar: Katılımcıların güçlü etkisi altında kamu görevlileri tarafından alınır.
	Katılım: Çıkar gruplarının daha anlamlı etki için uğraştığı, vatandaşların büyük kısmının dahil olmadığı türdendir.	Katılım: Geniş vatandaş grupları hükümetle anlamlı müzakerelere girerler.

Kaynak: Moynihan (2003: 170).

Yukarıdaki tabloda temsil edilebilirliğin farklı düzeylerinde karar alma sürecinin aşamaları gösterilmektedir. Düzeyin artması ile temsil edilebilirlik hem kararlar alınmasına etki hem de katılım sağlanması bakımından gelişme sağlanabilmektedir. Örneğin katılımın sembolik olduğu ve kararların kamu görevlileri tarafın alındığı düzey “gerçekte olmayan” katılımcılığı; katılımın geniş vatandaş gruplarıyla gerçekleştiği ve kararların katılımcıların etkisi altında kamu görevlileri tarafından alındığı düzey “tam” katılımcılığı ifade etmektedir. Temsil edilebilirlik ise daha büyük grup katılımını ifade eden “geniş” ve daha sınırlı sayıdaki katılımı ifade eden “dar” düzeyde gerçekleşmektedir.

Yerel ve kısmi ölçekte temsil düzeyinde bir artışın gerçekleşmesi mümkünken ulusal ve geniş ölçekte bunun sınırlı olması söz konusudur. Ancak gelişen iletişim teknolojileri ile yerelden ulusala doğru bir genişleme ile vatandaş katılımının güçlendirilmesi mümkündür. Dolayısıyla ülkenin iletişim altyapısındaki gelişmişlik düzeyi ve buna bağlı olarak artan bilgiye erişim imkanı (Acar, 2019: 237), vatandaşların ilgisi ve hükümetlerin tavır ve istekleri katılımcılık konusunda önemli belirleyiciler konumundadır.

Katılımcılık esaslı denetimin kabul edilebilir bir düzeyde gerçekleştirilmesinin hem denetim kurumu hem de vatandaşlar açısından fayda sağlaması mümkündür. Vatandaşların YDK'larla işbirliği yapmalarının avantajları arasında; (i) YDK'ların, sosyal hesap verebilirliğin sağlanması için vatandaşların ihtiyaç duydukları bilgiye sahip olması, (ii) vatandaşların ve bunların oluşturdukları grupların YDK'ların ihtiyaç duydukları bilgiye sahip olmaları, (iii) vatandaşlar ve YDK'lar arasındaki iş birliğinin ikisini de güçlendirmesi yer almaktadır (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 81). YDK'lar sağladıkları bilgiler ile vatandaşların gözetim fonksiyonunu yerine getirmelerine imkan sağlamakta ve diğer taraftan vatandaşlar da kuruma yönelik öneriler getirebilmektedir. Bu bakımdan vatandaşlar, kaynakların etkin kullanılması ve yolsuzlukla mücadele kapsamında kamusal denetim kalitesinin artırılması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi açısından, YDK'ların bir ortağı olarak değerlendirilebilir (Lazarevic vd., 2013: 19; Afridi ve Iversen, 2014: 5).

2.3. Katılımcılıkta İletişim Stratejisi

YDK'ların iş yapabilmeye ve faaliyetlerinin sonuç verebilme kabiliyetinin artması, katılımcılık ile mümkündür. Diğer bir deyişle, kamu kaynaklarının kullanımında faydalı değişikliklerin olması adına, denetim kurumu tarafından

elde edilen bulguların kullanılmasını teşvik etme ve dolayısıyla kurumun profilini yükseltme sürecinde kamusal katılım destekleyici bir rol oynamaktadır (OECD, 2011: 9).

YDK ile vatandaşın iş birliğine dayalı katılımcılık anlayışında etkin kurgulanmış bir iletişim stratejisine ihtiyaç duyulur. Vatandaşın etkin katılımına dayalı bir dış denetim ön planda olmakla birlikte, bu eylemin etkinliğini belirleyecek olan, kurum-vatandaş arasındaki iletişim kalitesidir. Tek yönlü bir ilişki söz konusu olduğu durumda dahi iletişim etkinliği önem taşıdığı dikkate alındığında, iki yönlü ilişkinin sürdürülebilmesi için ise daha kapsayıcı stratejilere ihtiyaç duyulacağı söylenebilir.

YDK etkin iletişim sağlamak üzere; yüksek etik ve dürüstlük standartlarını tüm çalışanları arasında yaymak, faaliyetlerini sürdürürken hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine bağlı kalmak, faaliyetlerini kamuoyuyla zamanında ve geniş iletişim araçlarını kullanarak paylaşmak gibi hususları göz önünde bulundurmalıdır (Gonzalez-Diaz vd., 2012: 584-585). YDK'ların iletişime yönelik stratejilerini belirlerken aşağıdaki temel adımları izlemesi gerekmektedir (Karabacak, 2021: 15-16):

- Kurumun çalışma ortamının anlaşılmasına yönelik analizler/çalışmalar yapmak.
- İletişim sürecini ve bu süreçte neler yapılacağını ortaya koymak.
- Paydaşları haritalandırmak ve beklentileri analiz etmek.
- Her bir paydaşla etkileşim kurulurken benimsenecek stratejiyi belirlemek ve iletişim planı hazırlamak.
- Stratejinin hazırlanmasında kurum içinden görüş almak ve üst yönetimin onayını almak.
- Stratejinin oluşturduğu etkiyi izlemek ve ölçmek.

Denetim sürecine katılımcılığın sağlanmasına yönelik girişimler, yasama ve yürütme dahil tüm kurumlara avantaj sağlamaktadır. Zira katılımcılık ile hem denetim kurumunun faaliyetlerine olan güven hem de vatandaşların denetim sonuçlarını değerlendirme kapasitesi artar. Böylece bazı hassas meseleler ve yolsuzluk vakalarına ilişkin denetim sonuçlarının belirli gruplar (muhalefet partileri veya basın gibi) tarafından saptırılmasının önüne geçilir (Dwiputrianti, 2011: 22). Dolayısıyla denetim sonuçlarının vatandaşlarla etkin bir 'katılımcı iletişim stratejisi' kapsamında paylaşılması tüm taraflar için olumlu sonuçlar doğurur.

3. KATILIMCILIK ESASLI YÜKSEK DENETİM UYGULAMALARI

Sayıştayların önemli bir kısmında katılımcılığın sınırlı düzeyde de olsa gerçekleştirildiği söylenebilir. Örneğin, vatandaşların bilgi almak için denetim kurumunun internet sitesi üzerinden talepte bulunabilmesi çoğu ülkelerde bilgi edinme kanunları aracılığıyla gerçekleşebilmektedir. Ancak vatandaşın etkin katılımının önemine dayanan yeni anlayışla çeşitli araçlar ve hukuki düzenlemelerin hazırlanması hesap verebilirliği, mali saydamlığı ve dolayısıyla kaynakların etkin kullanımını destekleyecektir. Bu yönde önlem alan ülkeler incelendiğinde bazılarında denetim kalitesinin artırılmaya, bazılarında ise denetim kurumunun etkinleştirilmeye çalışıldığı ifade edilebilir. Çalışmanın bu kısmında vatandaşları aktif bir paydaş olarak değerlendirmeye çalışan ülke uygulamaları ana hatlarıyla incelenmektedir.

i. Hollanda Sayıştayı: Kamu idaresindeki sorunları ilk elden tecrübe edenler/etkilenenler olması nedeniyle vatandaşlar ve STK'lar, hükümet performansı ve yönetimi konusunda önemli bir bilgi kaynağı olarak görülmektedir. Hollanda Sayıştayı bu anlayıştan yola çıkarak vatandaşlardan bilgi edinmek ve faaliyetleri/raporları onlara ulaştırmak için interneti (LinkedIn ve Twitter gibi) aktif olarak kullanmaktadır (UN, 2013: 19).

Hollanda Sayıştayı kitle kaynak (crowdsourcing) yöntemi ile potansiyel denetim alanlarını belirlemektedir. LinkedIn üzerinden oluşturulan gruplarla vatandaşların tartışmalara katılmaları sağlanmaktadır. Ayrıca okul öğrencilerine yönelik, kamu maliyesinde ve hükümette hesap verebilirlik temalı farkındalığı artırma çalışmaları yapılmaktadır (Lazarevic vd., 2013: 49).

ii. Rusya Sayıştayı: Rusya'da denetim sonuçlarının vatandaşlara ulaştırılmamasının sosyal huzursuzluklar meydana getirme ihtimali politik açıdan dikkate alınarak gerekli önlemlerin alınması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Alınan önlemler ile vatandaşlar ve Rusya Sayıştayı arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi kapsamında televizyon yayınlarının yapılması, kurum üyeleriyle mülakatların gerçekleştirilmesi, vatandaş mektuplarına cevap verilmesi, ülke genelinde yapılan gezilerde vatandaşlarla doğrudan temas kurulması gibi faaliyetler ön plana çıkmaktadır. Ayrıca Sayıştayın internet sitesi daha kullanışlı hale getirilerek herkesin belli bir sınırlama olmaksızın kurumun faaliyetlerine yönelik bilgilere ulaşabilmeleri ve kendi fikirlerini/görüşlerini paylaşabilmeleri imkanı getirilmiştir (UN, 2013: 19-20).

iii. Norveç Sayıştay: Norveç Sayıştay vatandaş katılımı konusunda yapılacak ihbarların iletebilmesini mümkün kılan bir sistem geliştirmiştir. Sistemin kuruluş amacı sadece kamu sektöründeki potansiyel yolsuzluk veya kötü yönetimler hakkında vatandaşlardan bilgi sağlamakla sınırlıydı. Daha sonra bu sınırlandırma kaldırılarak, sistem her türlü bilgi akışına açık hale getirildi. Sistem ödül mekanizması ile teşvik edilmektedir (Lazarevic vd., 2013: 45).

Sayıştay tarafından denetlenecek alanların belirlenirken, denetimlerin parlamentonun gözetim işlevini en iyi şekilde yerine getirmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, denetime tabi olacak yeni alanların belirlenmesinde araştırma toplulukları, akademi, medya ve ihbar kanalı gibi dış kaynaklardan elde edilen bilgiler de dikkate alınmaktadır (Riksrevisjonen, 2021: 6).

iv. Güney Kore Sayıştay: Geleneksel yapıdan ayrılan ülkede neyin denetlenip denetlenmeyeceği hususu kesin bir şekilde Sayıştaya bırakılmıştır. Bununla birlikte Güney Kore hükümeti Yolsuzlukla Mücadele Yasasını tamamlamak için STK'ların ve gönüllü olarak organize olan vatandaş gruplarının, önemli gördükleri kurum ve programların incelenmesini talep etmelerine izin veren "Vatandaş Denetim Talep Sistemi" konseptini geliştirmiştir (Khan ve Chowdhury, 2012: 7-8). Sayıştay tarafından yapılan 'özel denetim' türü bu kapsamda değerlendirilebilir. Özel denetim vatandaşların, STK'ların ve Meclisin denetim sürecine dahil edilmesi bakımından öne çıkmaktadır. Bu denetim türünde STK'lar veya Meclis üyelerinin talepte bulunmak suretiyle denetime katılımı sağlanmaktadır. Sayıştay, özel denetim dışında, Meclis adına düzenli denetimlerini de sürdürmektedir (Pustu ve Aksüt, 2018: 44-48).

Vatandaşların katılım göstereceği denetim sürecinde bazı kısıtlamalar söz konusudur. Sayıştay tarafından kurulan Denetim Taleplerini Araştırma Bürosu'na denetim talebinde bulunabilecekler; 19 yaşından büyük 300 kişiden oluşan gruplar, tarafsız ve kâr amacı gütmeyen (en az 300 üyesi bulunan) STK'lar, yerel konseyler ve denetime tabi kamu kurumları ile sınırlandırılmıştır. Böyle sınırlandırmalar ağır yük veya aşırı denetimden kaçınmak gibi nedenlerle açıklanmaya çalışılsa da (Kim, 2015: 8) yolsuzlukların az sayıda kişi tarafından tespit edilmesi durumunda bunun denetim talebine dönüştürülmesine engel oluşturmaktadır. Ayrıca denetim talebinde bulunabilmek için ihbara bağlı faaliyetin (kanun ihlali veya yolsuzluğun) kamu yararına ciddi şekilde zarar vermesi şartı getirilmiştir (BAI, 2023). İhbarlar değerlendirildikten sonra uygun görülmesi halinde denetim gerçekleştirilir. Sistemin bütünlüğü içinde internet

dışında telefon, faks, mektup, ücretsiz çağrı hattı ve dilekçe gibi farklı araçlarla da katılımcılık güçlendirilmiştir (Pyun, 2006: 141-142).

Güney Kore'de yerel düzey denetimde, bilgili ve deneyimli uzmanlardan oluşan "fahri denetçiler" uygulaması bulunmaktadır. Kamu yönetimiyle ilgili vatandaşlardan gelen şikayetler, dilekçeler, kamu personelinin yolsuzluklarına yönelik raporlar incelenmekte ve denetim/soruşturma sürecine dahil edilmektedir. Ayrıca hükümet birimlerinin performans değerlendirmesi kapsamında internet sitesi üzerinden çevrimiçi olarak vatandaşlara bilgi verilmekte, onlarla tartışmalar yapılmakta ve uzmanların sorulara cevap vermesi sağlanmaktadır (Kim, 2010: 173-175).

v. Gürcistan Sayıştayı: Gürcistan Sayıştayını herhangi bir yaptırım gücü olmaksızın tüm kamusal alanın (siyasi partilere yapılan bağışlar dahil) mali denetimini yapmakta ve bu sürece vatandaşların katılımını sağlamak üzere çevrimiçi bir platform kullanmaktadır. Bu portalda yer alan farklı modüllerle hem denetim sürecine hem de bütçeleme sürecine vatandaş katılımı sağlanmaktadır (Council of Europe, 2017: 30). Bütçe Gözlem (Budget Monitor) adı verilen sistemle vatandaşların denetim sürecine katılımları sağlanarak denetim talebi göndermeleri, öneride bulunmaları, yolsuzluk risklerinin azaltılmasına katkıda bulunmaları ve gelecekteki denetimler için öncelikli alanların belirlenmesinde etkili olmaları temin edilmeye çalışılmaktadır (GIFT, 2017).

Bütçe Gözlem sistemi ile vatandaşların yanı sıra STK'lar, medya, kamu personeli, özel şirketler ve öğrenciler Parlamento, Başkanlık ve Sayıştay dahil tüm harcamacı birimlere yönelik sorunları bildirebilmekte ve denetimin planlamasına katılabilmektedir. Aynı şekilde tüm aktörler herhangi bir kamu kurumu sınırlaması olmaksızın yolsuzlukları bildirebilmekte, denetimin yapılmasında öncelik sıralamasının belirlenmesinde tercihini iletebilmektedir. Ayrıca vatandaşlar bu süreçte tamamen anonim olarak kalabilmektedir (Budget Monitor, 2022).

vi. Brezilya Sayıştayı: Brezilya Sayıştayının katılımcılık esaslı dış denetim uygulaması Brezilya Sosyal Gözlemevi (Brazil's Social Observatory) ile birlikte pilot uygulamalar çerçevesinde başlatılmıştır. Gözlemevi ülke çapında sivil toplum gözlemcileri aracılığıyla sosyal hesap verebilirliği ve kamu yönetimine ilişkin yaklaşımların paylaşımını destekleyen bir ağıdır. Bu ağ yerel ve eyalet sivil toplum gözlemevlerinden oluşmaktadır (Mendiburu, 2020: 15).

Brezilya Sosyal Gözlemevi vatandaşların etkin katılımını desteklemek üzere çeşitli uygulamalar yapmaktadır. Bunların arasında mali eğitim ve vatandaşlık programı kapsamında ülkedeki ilkokullarda eğitimler düzenlemek, vatandaş okullarında sertifikalı kurslar vermek, vatandaş farkındalığını arttırmak için internet üzerinden resmi sesli yayınlar yapmak, vatandaşların yaşadıkları bölgelerdeki gözlemevi ağına dahil olmalarını teşvik etmek yer almaktadır (OSBRASIL, 2022).

vii. Arjantin Sayıştay: Arjantin Sayıştayında katılımcılık esaslı denetim takip eden mali yıla ait hükümet programları ve kamu idarelerine yönelik vatandaş önerilerinin alınması ve bu kapsamda denetim planının hazırlanması ile gerçekleşmektedir. Vatandaş katılımı STK'lar ekseninde tecrübeler ve elde edilen bilgilere dayalı olarak yapılmaktadır. Bu bakımdan Arjantin'deki uygulama katılımcı denetimden ziyade katılımcı planlama olarak isimlendirilmektedir. STK'ların davet yoluyla katılım gösterdikleri bu toplantılar sadece gelecek mali yıl denetim programında yer alan kurum ve hükümet programlarıyla sınırlıdır (Mendiburu, 2020: 32-33).

Arjantin diğer bazı Güney Amerika ülkeleri gibi denetim sürecine vatandaşların katılımını 2000'li yılların başından itibaren sürdürmeye çalışmaktadır. Her yıl yapılan Katılımcı Planlama Toplantıları ile STK'ların önerileri alınmakta ve bunların Sayıştayın yıllık denetim planlarına alınabilmesi üzerinde değerlendirmeler yapılmaktadır. 2013'ten sonra ise yapılan bu toplantılar, tematik çalıştaylar modeline dönüştürülmüştür. Böylece belirli konular özelinde STK'ların denetim sürecine katılımları güçlendirilmiştir (GIFT, 2016).

viii. Kolombiya Sayıştay: Kolombiya'da anayasanın başlangıç kısmında, sosyal, ekonomik ve politik adaletin sağlanması için katılımcılık temel unsurlardan biri olarak yer almaktadır (1991 Kolombiya Anayasası). Bu kapsamda denetim süreci katılımcılık esasına dayalı olmakla birlikte sınırlı düzeyde kalmıştır. Daha sonra yapılan düzenlemeler ile kapsamın genişletilmesi ve katılımcılığın güçlendirilmesi amacıyla kurumsal düzenlemeye ilave olarak Sektörel Denetçi Temsilcisi ve STK/vatandaş gözetim organı kurulmuştur (Mendiburu, 2021: 21).

Sayıştay Vatandaş Katılım Temsilciği; vatandaşlar/STK'lar ile teknik denetim ekibi arasında koordinasyonu sağlama ve öneriler doğrultusunda denetim planlamasına bazı eklemeler yapma görevi görmektedir. Sektörel Temsilci ise vatandaş veya STK'lardan gelen bilgileri/katkıları dikkate alarak

rapor hazırlamaktadır. Nitekim bahsi geçen katkılar doğrultusunda denetim raporlarının hazırlanması halinde bu katkılara yönelik bilgilerin raporda yer alması gerekmektedir (Mendiburu, 2021: 21).

Katılımcılık kapsamında yapılan çalıştaylarda kamu birimleri, iç kontrol birimleri, yükleniciler ve vatandaşlar davet edilerek hem ulusal hem de yerel projeler üzerinde incelemeler ve görüşmeler yapmaktadır. Bu çalıştaylar önleyici (ön-denetim) mahiyetleri bakımından önem taşımaktadır (OECD, 2021a: 56).

ix. Meksika Sayıştayı: Meksika Sayıştayı denetim planlama sürecinde vatandaş isteklerini dikkate almaktadır. Bu istekler ulusal yolsuzlukla mücadele sistemlerinin vatandaş katılım komiteleri aracılığıyla yapılabilmektedir (Mendiburu, 2021: 20). Sayıştayı denetim raporlarının ele alındığı Federal Kontrol ve Hesap Verebilirlik Kanununun 33. maddesine göre hazırlanan raporların gönderileceği birimlerden biri Vatandaş Katılım Komitesidir. Aynı Kanun'un 89. maddesinde Sayıştayı yapacakları arasında 'denetime sürecinde vatandaş katılımının güçlendirilmesi için gerekli mekanizmaların kurulması' yer almaktadır.

Meksika'nın eyalet Sayıştayları da kamusal katılım bakımından bazı araçlar geliştirmektedir. Örneğin Puebla Eyalet Sayıştayı şikayet mekanizması oluşturmuş, öğrencilerin denetim konusunda bilinçlenmeleri için programlar hazırlamış ve internet üzerinden şikayetlerin iletilmesini sağlamıştır (OECD, 2017: 39). Şikayet edilecek birimler bakımından bir sınır getirilmemiştir. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı (Sayıştayı kendisi dahil) tarafından kamu kaynaklarının düzgün kullanılmasına yönelik her türlü şikayetin yapılabilmesine imkan verilmiştir (ASE Puebla, 2015).

x. Honduras Sayıştayı: Honduras Sayıştayı, Dünya Bankası tarafından desteklenen bir proje kapsamında vatandaşlarla etkileşimi güçlendirecek faaliyetlere başlamıştır. Proje kapsamında bilgilendirme toplantıları, katılımcılık eğitim çalıştayları/konferansları yürütülmüş ve Vatandaş Katılım Direktörlüğü kurularak devlet organizasyonu, vatandaş katılımı ve sosyal denetim, bilgiye erişim düzenlemesi, Sayıştaya katılım gibi muhtelif konularda eğitim modülleri düzenlenmiştir (Nino, 2010: 11). Yapılan girişimler neticesinde sivil organizasyonların ve vatandaşların Sayıştay denetimlerinde yer almaları sağlanmış ve bu süreçte paydaşlardan gelen öneriler neticesinde yapılan denetimlerin etkinliği artırılmıştır (Nino, 2010: 14).

Honduras hükümeti Dünya Bankasıyla başlatılan projeden daha önceki dönemlerde, 1993 yılında yürürlüğe konulan 224-93 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mali denetime vatandaş katılımının sağlanması için gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmüş ve Sosyal Denetçi Programı (Programa de Contraloria Social) ile hükümetin devam eden veya ileride gerçekleştirilecek projelerinin denetiminde vatandaşların katılımını desteklemiştir. Sonraki yıllarda da belli bir sistematik geliştirilmek üzere konuyla ilgili rehberler hazırlanmıştır (Tribunal Superior de Cuentas, 2022).

xi. Filipinler Sayıştayı: Filipinler Sayıştayı katılımcılık esaslı denetim sürecine 2012 yılında pilot bölgelerle başlamıştır. Belirlenen kamu kurumlarında yapılan denetim için Sayıştay denetçileri ve en az iki vatandaş denetçiden (Sayıştay tarafından belirlenen STK'ların üyelerinden seçtikleri kişiler) oluşan ekiplerin kurulmasına karar verilmiştir. Ekiplerdeki vatandaş denetçilere envanter çıkarma, basit ölçümler yapma ve fiziksel incelemelerde bulunma gibi işler verilmektedir. Ülkedeki herkesin "vatandaş denetçi" olması mümkündür ancak seçilecek kimsenin, belirlenen kriterler dahilinde Sayıştay tarafından belirlenen STK'lardan birine üye olması gerekmektedir (Tan, 2019: 5-6).

Filipinler katımlı denetimi genişletme ve kurumsallaştırma sürecini Ulusal Eylem Planı (2017-2019) kapsamına almıştır. Böyle bir girişimin nedenleri arasında; kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına imkan vermeyen zayıf kamu mali yönetimi, vatandaşlar arasında aktif paydaş düşüncesinin gelişmemiş olması, STK'ların/vatandaşların denetimde kullanılacak teknolojik gelişmelere yönelik becerileri -denetçilere kıyasla- daha hızlı kazanmaları sayılmaktadır (Open Government Partnership, 2017: 27).

Katılımcılığın sağlanması konusunda çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bu yöntemlerle; (i) denetim birimlerinde üye olarak, (ii) kapasite geliştirme faaliyetlerinde ortak olarak, (iii) stratejik ve denetim planlarının geliştirilmesi amacıyla hazırlanan ajandada ortak olarak ve (iv) denetim önerilerinin uygulanmasında ortak olarak katılımcılık sağlanmaktadır. Ayrıca denetim raporlarının veri görselleştirmesi yapılarak ve analizler gerçekleştirilerek sürecin etkinleştirilmesi planlanmaktadır (Open Government Partnership, 2017: 27).

xii. Kosta Rika Sayıştayı: Kosta Rika hazırladığı eylem planları ile katılımcılığın kamusal alanda etkin olmasını sağlamaya çalışan ülkelerden biridir. Bu kapsamda şeffaflık ve bilgiye erişim, vatandaş katılımı ve yolsuzlukla

doğrudan mücadele gibi üç ayaklı bir planla hükümet ve paydaş işbirliği güçlendirilmeye çalışılmaktadır (OECD, 2021b: 120). Hazırlanan eylem planlarının yasal altyapısının oluşturulması amacıyla birçok hukuki düzenleme yürürlüğe konmuştur (OECD, 2021b: 197). Bu girişimler denetim sürecini henüz kapsamasa ve vatandaş katılımının düzeyi düşük seyretse de, özellikle hesap yargısı sürecine vatandaş katılımının sağlanması önem taşımaktadır (OECD, 2016: 29).

Kosta Rika Sayıştayı katılımı güçlendirmek için kurduğu basın birimi aracılığıyla radyo, televizyon, dijital basın dahil tüm medyaya faaliyetleri konusunda düzenli bilgi sağlamaktadır. Ayrıca ilgili STK'lar, üniversiteler, anket şirketleri, uzmanlar ve ilgili kamu idareleriyle denetim bulguları paylaşılmaktadır (INTOSAI, 2017: 36).

xiii. Şili Sayıştayı: Şili'de vatandaşların denetim sürecine katılımlarını sağlamak için "Vatandaş Denetçiler" (Citizen Comptrollers) konusunda verilen çevrimiçi eğitim sonucu katılımcılara sertifika verilmektedir. Sertifika alan vatandaşlar "Vatandaş Denetçiler Topluluğuna" üye olarak, katılımcı denetim sürecine dahil olmaktadır. Topluluk üyeleri arasında vatandaşlar, kamu çalışanları ve kamuya mal ve hizmet sunan şirketler yer almaktadır. Belirli konularda Sivil Toplum Kuruluşları Konseyi de önerilerde bulunabilmektedir (Mendiburu, 2021: 20).

xiv. Küba Sayıştayı: Küba Sayıştayı vatandaş katılımını sağlanmaya çalışmakla birlikte, yürütmeye bağlı bir kurum olması nedeniyle bağımsızlık düzeyinin buna yeterince elvermediği söylenebilir. Yıllık denetim planları hazırlanırken kaynakların kullanımı ve idarelerin yolsuz faaliyetlerine yönelik vatandaş şikayetleri dikkate alınmaktadır. Diğer taraftan, YDK'nın kendisi doğrudan hükümete bağlı bir bakanlık olarak faaliyet sürdürmektedir. Başka bir deyişle, dış denetim merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir (Contraloria General, 2022).

Aşağıdaki tabloda ele alınan ülkelerin karşılaştırmalı bir özeti yer almaktadır.

Tablo 3: Denetim Kurumlarının Bağımsızlıkları ve Katılım Düzeyleri

Denetim Kurumunun Bağımsızlık İndeksi	Denetim Sürecine Katılım Düzeyi*	Katılım Odağı
10 (Çok Yüksek Düzeyde Bağımsız): Yok	Yüksek: Norveç (85) Gürcistan (55)	Norveç: Denetim, İhbar, Ödül Gürcistan: Planlama, Denetim, İhbar
9-9,5 Arası (Yüksek Düzeyde Bağımsız): Brezilya Arjantin Kolombiya Meksika Rusya Gürcistan	Orta: Hollanda (82) Rusya (29) Güney Kore (62) Meksika (31) Honduras (23) Şili (67) Filipinler (33)	Hollanda: Müzakere Rusya: Müzakere Güney Kore: Denetim, Kısıtlanmış İhbar Meksika: Kısıtlanmış İhbar Honduras: Eğitim, Müzakere, Denetim Şili: Eğitim, Müzakere, Denetim Filipinler: Planlama, Denetim
8-8,5 Arası (Önemli Düzeyde Bağımsız): Kosta Rika Şili Filipinler		
6-7,5 Arası (Orta Düzeyde Bağımsız): Honduras	Düşük: Kosta Rika (58) Küba (46) Brezilya (38) Arjantin (38) Kolombiya (39)	Kosta Rika: Eğitim Küba: Şikayet Brezilya: Eğitim Arjantin: Planlama, Müzakere Kolombiya: Planlama, Müzakere

*Parantez içindeki sayılar yolsuzluk indeksini göstermektedir.

Kaynak: Bağımsızlık indeksi World Bank (2021)'den; yolsuzluk indeksi Transparency International (2022)'den ve diğerleri çalışmada yer alan bilgilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde katılım düzeyinin en önemli belirleyicisi olarak ihbar mekanizması dikkate alınmaktadır. İhbar mekanizmasının ödül/ikramiye ile teşvik edilmesi ve/veya anonim olarak çalışabilmesi ideal olarak değerlendirilmektedir. Vergi konusunda böyle bir mekanizmayı (ihbar/ödül) işleten birçok ülke olmasına rağmen kamu fonlarının kullanımı konusunda bu çekimser tavır dikkat çekicidir. Diğer taraftan, katılım düzeyinin azaldıkça katılım odağından ihbar mekanizmasının çıktığı ve ancak vatandaşların denetim sürecine dahil oldukları görülmektedir. En aşağı düzeyde ise katılımcılığın sadece ön hazırlık (denetim planının hazırlanması) aşamalarıyla sınırlandırıldığı görülmektedir.

Ülke uygulamalarından elde edilen sonuçlar çerçevesinde, ülkenin demokratik ve kurumsal gelişim düzeyi ile YDK'nın yasal ve kurumsal kapasitesi ve aynı zamanda vatandaşlarının eğitim ve duyarlılık düzeyi ile bağlantılı olarak farklılaşabilmekle beraber, iyi bir uygulama örneği için şu önerilerin yararlı olacağı değerlendirilmektedir: (i) Denetim sürecine ilgili STK'ların, akademisyenlerin, basın mensuplarının ve vatandaşların katılımını sağlamak. (ii) Vatandaş katılımlı denetim sürecini gerçekleştirmek için bilişim teknolojilerinden faydalanmak. (iii) Vatandaşların yoğun olarak kullandığı sosyal medya mecralarını, televizyon ve radyo programlarını etkin kullanmak (INTOSAI, 2013: 6). (iv) Üniversitelerde katılımcılık temelinde çalıştaylar yapmak. (v) Vatandaş katılım sürecinde vatandaşın rollerini tanımlamak. (vi) YDK tarafından paydaş beklentilerinin neler olduğunu saptamak (EUROSAI, 2017: 27). (vii) Denetim kurumunda veya denetim sırasında denetçiyle birlikte vatandaşın sürece katılımını sağlamak. (viii) Vatandaşların kullanımına sunulacak raporların teknik terimlerden arındırılmış özetlerini yayımlamak (INTOSAI, 2013: 7). (ix) Yayımlanan denetim raporlarına yönelik anketler yapmak ve bu anket sonuçlarını da kamuoyuyla paylaşmak. (x) Denetim kurumunda öğrencilere staj imkanı sağlamak. (xi) Denetime katılım sağlayacak taraflara yönelik hukuki güvenceler sağlamak. Ayrıca bilgiye erişim özgürlüğüne yönelik yasal düzenlemelerle bu güvenceleri güçlendirmek. (xii) YDK'yı mali, idari ve işleyiş açısından bağımsız kılmak. (xiii) Denetim sürecine yönelik standartlar getirmek ve katılımcılığı etkili hale getirmek için rehberler hazırlayıp yayımlamak. (xiv) Katılımcılık esaslı denetim taleplerine yönelik veriler oluşturmak ve bunları kamuoyuyla paylaşmak.

SONUÇ

Norveç, Hollanda, Güney Kore gibi az sayıdaki ülke dışında, katılımcılık esaslı denetim ağırlıklı olarak Latin Amerika ülkelerinde görülmektedir. Tarihsel ve hukuki gelenekleri itibarıyla birbirine benzer özellikler taşıyan bu ülkelerdeki (Rusya ve Filipinler dahil) ortak sorunlardan biri kamu kaynaklarının yolsuz kullanımıyla ilgilidir. Esasında katılımcılık esaslı denetim gibi bir ihtiyacın ortaya çıkmasında etkili olan husus, YDK'ların bağımsız çalıştıklarına yönelik güven eksikliğidir. Bu durumda hem yasamaya hem de yürütmeye duyulan güvenin sınırlı olduğu ve dolayısıyla asıl konunun hukukun üstünlüğü sorunuyla ilgili olduğu sonucuna varılmaktadır.

Katılımcılık esaslı denetimin asıl kaynağı meşruluğa dayanmaktadır. Bu bakımdan vatandaş ile YDK arasındaki işbirliği diğer kamu idarelerinde olduğundan daha fazla önem taşımaktadır. Zira her ikisi yüksek riskli alanların belirlenmesi ve denetimin gerçekleştirilmesi suretiyle hükümetlerin yönetim kalitesini artırmayı amaçlayan hesap verebilirliğin temel aktörleri konumundadır. Aşırı bürokrasi, çatışan siyasi çıkarlar, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların bulanıklaşması, hesap verebilirlik düzenlemelerin karmaşık hale gelmesi vatandaş ve YDK arasındaki üretken işbirliğini daha da önemli kılmaktadır (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 80-82). Sayılan aktörler arasındaki ilişkiler çerçevesinde kurgulanacak uygulamalardan verimli sonuçlar elde etmek için iyi uygulamaların örnek alınarak uluslararası standartlar çerçevesinde işlerlik kazanacak bir mekanizmanın oluşturulması birincil öncelik olmalıdır. Bu anlayış içsel faktörlerin yetersiz olduğu durumda dışsal paydaş girişimlerinin daha etkin sonuç verebilmesiyle de ilgilidir.

Katılımcılık esaslı denetim uygulamasından beklenen sonuçların elde edilememesinin nedenleri arasında (i) halkın Sayıştayların çalışmalarından büyük ölçüde habersiz olması veya bu çalışmalardan çok az şey anlaması (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 85), (ii) uygulamadan beklendiği şekilde bir işbirliğinin olmayışı, (iii) uygulamanın başka uygulamalarla zafiyete uğratılması ve (iv) uygulamanın bazı bileşenlerinin zamanla terk edilmesi sayılabilir. Çalışmada ele alınan ülkelerin bir kısmında bu sorunların farklı şekillerde tezahür ettiği görülmektedir. Bununla birlikte, uluslararası işbirliği ile hem ülke içindeki teknik/hukuki bilgi eksikliğinin giderilmesi hem de ülke içinde yolsuz uygulamaların sürdürülmesi yönündeki direncin azaltılması mümkün hale gelebilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2019). Katılımcı Demokrasilerde Baskı Gruplarının İşlev ve Yöntemleri. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 61, 235-249.
- Afridi, F. ve Iversen, V. (2014). Social Audits and MGNREGA Delivery: Lessons from Andhra Pradesh. The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No: 8095.
- Akyel, R. ve Baş, H. (2010). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konusu. Maliye Dergisi, (158), 374-387.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2011). Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi. Sayıştay Dergisi, 82, 3-21.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2013). Auditing and Governance: Importance of Citizen Participation and the Role of Supreme Audit Institutions to Enhance Democratic Governance. Journal of Yaşar University, 8(32), 5495-5514.
- ASE Puebla (2023). Historial de Auditores Externos Autorizados. <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/sujetos-de-revision-2/auditores-externos-autorizados-ofs/category/historial-de-auditores-externos-autorizados>, Erişim: 25.01.2023.
- ASE Puebla (2015). Portal de Transparencia. <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/mecanismos-de-participacion-ciudadana>, Erişim: 10.11.2022.
- Aziz, H. ve Shah, N. (2021), Participatory Budgeting: Models and Approaches. Pathways Between Social Science and Computational Social Science: Theories, Methods, and Interpretations. (Eds.) Rudas, T. ve Peli, G., Switzerland: Springer.
- BAI (2023). Audit Request System. The Board of Audit and Inspection of Korea, https://www.bai.go.kr/bai_eng/others/request, Erişim: 03.02.2023.
- Baimyrzaeva, M. ve Kose, H. O. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. International Public Management Review, 15(2), 77-90.
- Bayra, A. E. (2022). Liberal Demokrasinin Meşruiyet Krizine Bir Çözüm Önerisi Olarak Demokrasi: Değeri ve Ulusal Ölçekte Uygulanabilirliği. Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10(2), 659-689.
- Berthin, G. (2011). A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency, and Accountability. UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean, Panama.

- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. ve 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, 264-271.
- Boztepe Taşkıran, H. (2019). Kamu Yönetiminde Vatandaş Katılımı ve Şeffaflığın Sağlanmasında Dijital İletişim Uygulamalarının Rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1), 117-144.
- Budget Monitor (2022). Citizen's Page. <https://budgetmonitor.ge/en/citizen>, Erişim: 20.10.2022.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Canıkalp, E. ve Ünlükaplan, İ. (2015). Yönetişim Kalitesi ve Yönetişimin Ölçülebilirliği. *Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(1), 81-100.
- Contraloria General (2022). Ministry of Audit and Control. <https://www.contraloria.gob.cu/index.php/en/nuestra-historia/ministry-audit-and-control>, Erişim: 25.09.2022.
- Council of Europe (2017). Georgia: Handbook on Transparency and Citizen Participation. <https://rm.coe.int/georgia-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/168078938d>, Erişim: 12.10.2022.
- Demirkıran, Ö., Eser, H. B. ve Keklik, B. (2011). Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. *A.Ü. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(2), 169-192.
- Dikmen, S. ve Çiçek, H. G. (2019). Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi. *SIYASAL: Journal of Political Sciences*, 28(2), 181-205.
- Dye, K. (2009). Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work. *International Journal of Government Auditing*, 36(1), 8-12.
- Dwiputrianti, S. (2011). How Effective is the Indonesian External Public Sector Auditing Reports Before and After the Audit Reform for Enhancing the Performance of Public Administration?. *International Conference on Public Organization (ICONPO): Challenge to Develop a New Public Organization Management Era of Democratization*, January 21-22, Yogyakarta, Indonesia.
- EUROSAI (2017). A Roadmap for Reaching Supreme Audit Institution Communication Goals, <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Roadmap-for-Reaching-SAI-Communication-Goals.pdf>, Erişim: 27.12.2022.

- Frederickson, H. G. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, 42(6), 501-508.
- Frederickson, H. G. (2008). The Recovery of Civism in Public Administration. *The Age of Direct Citizen Participation*. (Ed.) Roberts, N. C., New York: Routledge.
- GIFT (2017). Budget Monitor in Georgia. <https://fiscaltransparency.net/budget-monitor-in-georgiahttp-budgetmonitor-ge-en/>, Erişim: 19.11.2022.
- GIFT (2016). Citizen Participation in the Audit Process in Argentina, <https://fiscaltransparency.net/citizen-participation-in-the-audit-process-in-argentina/>.
- Glasser, M. A., Yeager, S. J. ve Parker, L. E. (2006). Involving Citizens in the Decision of Government and Community: Neighborhood-Based vs. Government-Based Citizen Engagement. *Public Administration Quarterly*, 30(1/2), 177-217.
- Gonzalez-Diaz, B., Garcia-Fernandez, R. ve Lopez-Diaz, A. (2012). Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions. *Administration & Society*, 45(5), 583-609.
- INTOSAI (2010). How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide for Supreme Audit Institutions. UK National Audit Office. <http://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/05/Increase-impact-of-audit-reports.pdf>, Erişim: 22.08.2022.
- INTOSAI (2013). Communication and Promoting the Value and Benefits of SAIs. <https://www.eurosai.org/en/databases/products/Communicating-and-Promoting-the-Value-and-Benefits-of-SAIs/>, Erişim: 10.08.2022.
- INTOSAI (2017). Guidance on Supreme Audit Institutions' Engagement with Stakeholders. <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-engaging-with-stakeholders/697-idi-sais-engaging-with-stakeholders-guide/file>, 02.09.2022.
- INTOSAI (2019a). The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – Making a Difference to the Lives of Citizens. <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>, Erişim: 07.09.2022.
- INTOSAI (2019b). Mexico Declaration on SAI Independence. INTOSAI-P 10. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf, Erişim: 13.09.2022.
- Javeline, D. ve Lindemann-Komarova, S. (2010). A Balanced Assessment of Russian Civil Society. *Journal of International Affairs*, 63(2), 171-188.

- Kalu, K. N. (2003). Of Citizenship, Virtue, and the Administrative Imperative: Deconstructing Aristotelian Civic Republicanism. *Public Administration Review*, 63(4), 418-427.
- Karabacak, H. (2021). Kurumsal İletişimde İyi Uygulama Örneği Olarak Sayıştay Başkanlığının İletişim Stratejisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(121), 9-37.
- Kassen, M. (2021). Understanding Decentralized Civic Engagement: Focus on Peer-to-Peer and Blockchain-Driven Perspectives on E-Participation. *Technology in Society*, (66), 1-15.
- Khan, M. A. ve Chowdhury, N. (2012). Public Accountability, Corruption Control and Service Delivery: Governance Challenges and Future Options. New York: UNPAN.
- Kim, S. (2010). Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision. *Asian Perspective*, 34(3), 165-190.
- Kim, S. (2015). Side by Side with People: Korea's Experience on Participatory Auditing, Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA). World Bank, Learning Note, No: 1.
- Kweit, R. W. ve Kweit, M. G. (1980). Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation. *Polity*, 12(4), 647-666.
- Lazarevic, M., Orza, A., Djindjic, M., Djukovic, S. ve Lazarevic, N. (2013). Civil Society and Citizens in the External Audit Process: Comparative Study of International Practices with Recommendations with Recommendations for Serbia. Belgrade: European Policy Centre.
- Mendiburu, M. (2020). Citizen Participation in Latin America's Supreme Audit Institutions: Progress or Impasse?. *Accountability Working Paper*, No: 6, Accountability Research Center.
- Mendiburu, M. (2021). Citizen Participation in Auditing in Latin America: The Future Agenda. *Accountability Research Center*, No: 5.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164-188.
- Nino, E. (2010). Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI): Guide to Good Practices. World Bank Institute, Governance Working Paper Series, No: 80758.
- OSBRASIL (2022), Observatorio Social do Brasil. <https://osbrasil.org.br/>, Erişim: 01.10.2022.
- OECD (2011). Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2016). Open Government in Costa Rica, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021a). Preventive and Concomitant Control at Colombia's Supreme Audit Institution: New Strategies for Modern Challenges. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021b). Public Governance in Costa Rica. <https://www.oecd.org/governance/costa-rica-public-governance-evaluation-accession-review.pdf>. Erişim: 06.11.2022.
- OECD (2022). Recommendation of the Council on Public Integrity. OECD/LEGAL/0435.
- OLACEFS (2016). On the Promotion of Citizen Participation in the Monitoring and Control of Sustainable Development Goals – 2030 Agenda. Declaration of Punta Cana. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDGs_and_SAI/regions_reports_activities_sdgs/SDGs_act_OLACEFS_Declaracion_PuntaCana_EN.pdf, Erişim: 09.08.2022.
- Open Government Partnership (2017). Philippine Open Government Partnership (PH-OGP) National Action Plan 2017-2019: Co-Creating Governance Outcomes with the Filipino People. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/06/Philippines_-_Action-Plan_2017-2019_updated.pdf, Erişim: 10.12.2022.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. Sayıştay Dergisi, 63, 59-89.
- Pekkonen, A. ve Sadashiva, M. (2010). Social Audits. https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_H_Social%20Audits.pdf, Erişim: 22.11.2022.
- Pustu, Y. ve Aksüt, K. (2018). Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği. Sayıştay Dergisi, 110, 29-61.
- Pyun, H.B. (2006). Denetim ve Sivil Toplum: Kore Denejimi. (Çev.) Musa Kayrak. Sayıştay Dergisi, 61, 139-143.
- Riksrevisjonen (2021). Office of the Auditor General of Norway Annual Report 2020. <https://www.riksrevisjonen.no/contentassets/1855de07d48f4292a8d9b28fd8795af6/annualreport2020.pdf>, 01.12.2022.
- Romzek, B. S. ve Dubnick, M. J. (2000). Accountability. Defining Public Administration: Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration. (Ed.) Shafritz, J. M., Colorado: Westview Press.

- Sarıbay, A. Y. (1996). Siyasal Sosyoloji. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. ve Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Tan, M. G. P. (2019). Citizen Participatory Audit in the Philippines – Pilot Phase I (2012-2014). World Bank, Learning Note, No: 3.
- TESEV (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. TESEV Yayınları, Ankara
- Transparency International (2022). Corruption Perceptions Index 2021. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf, Erişim: 24.11.2022.
- Tribunal Superior de Cuentas (2022). Participacion Ciudadana. https://www.tsc.gob.hn/web/participacion_ciudadana.html, Erişim: 09.12.2022.
- UN (2013). Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions. <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20of%20Innovative%20Practices%20of%20Citizen%20Engagement%202013.pdf>, Erişim: 21.09.2022.
- UN (2015). Promoting and Fostering the Efficiency, Accountability, Effectiveness and Transparency of Public Administration by Strengthening Supreme Audit Institutions: Resolution/Adopted By The General Assembly. <https://digitallibrary.un.org/record/787478?ln=en>, Erişim: 30.09.2022.
- UN (2022). United Nations E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>, Erişim: 10.11.2022.
- Uysal Şahin, Ö. (2014). Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vatandaş Odaklı Denetim. *Sayıştay Dergisi*, 92, 35-63.
- Yaman, F. T. (2017). Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar. *Trakya Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(2), 136-160.
- Wampler, B. (2012). Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-13.
- World Bank (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index. Washington DC.
- World Bank (2022). Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Tools and Methods. <https://www.e-participatoryaudit.org/module-02/citizen-participation-in-the-audit-process.php>, Erişim: 20.12.2022.

STRENGTHENING THE SUPREME AUDIT PROCESS: PARTICIPATORY AUDIT

Abdulkerim EROĞLU

EXTENDED ABSTRACT

Since the 1970s, the growth of the public sector has brought some inefficiencies, highlighting the importance of citizens taking part in public administration. With the governance aimed at enabling citizens to take an active role in the public decision-making process; non-governmental organizations, independent media, observer organizations, think-tanks and research institutions are now considered as active external stakeholders, and in this way, broad participation has begun to be expressed as social auditing. The aim is to keep the government accountable by monitoring its performance. Therefore, since SAIs should be one of the subjects of any measure to be taken to hold the government accountable, participation in SAIs may be required.

Participation-based SAI practice has some basic requirements. These include participatory democracy, veto power, governance, accountability, fiscal transparency, and participation. Among these principles, participatory democracy, governance, and participation necessitate audits based on direct participation, while power of the purse, accountability, and fiscal transparency all have an impact on the audit's outcome.

Participation-based auditing could emerge from principled requirements or be assessed in relation to the legitimacy problem in public institutions. The resulting crisis of confidence in government policies and the use of public funds, combined with skepticism about the audit agency's operations, could lead to major problems. It may be necessary to structure the audit on a participatory basis in order to prevent political and economic abuses that may arise in such an environment.

How participation is designed has a direct impact on the effective functioning of participation. In this respect, important themes include representing the stakeholders with a wide range of participation, assuring participation at every stage of the audit, and eliminating legal and institutional uncertainties. It is crucial to identify the role that each stakeholder group—including the media, NGOs, academia, international organizations, SAI, and the legislative and executive branches—will play in the process and to remove

any barriers that could undermine that participation. Because some country practices indicate that such issues continue to exist.

Ensuring participation in supreme auditing has also been brought to the agenda by international organizations as a policy proposal. In this framework, several country practices point out different levels of participation at any stage of the audit process. It is noteworthy that most of these countries share similar political and financial backgrounds. However, fewer SAIs support participation for stronger accountability and fiscal transparency.

The examination of the SAIs of the Netherlands, Russia, Norway, South Korea, Georgia, Brazil, Argentina, Colombia, Mexico, Honduras, Philippines, Costa Rica, Chile, and Cuba show that participation-based auditing is applied at various levels. Of these, it can be noted that corruption is relatively low in Chile (67) and South Korea (62), and even lower in Norway (85) and the Netherlands (82). Other countries have higher levels of corruption and also display a similar political and fiscal character. As a matter of fact, it can be argued that although the history of participation-based auditing goes back to the early 2000s in the countries in the last group, it has not reached the intended targets. There are a number of factors contributing to this, including the low participation rates in Costa Rica, Cuba, Brazil, Argentina, and Colombia, as well as the ineffectiveness of the focus on participation; and limited whistleblowing mechanisms in Mexico and South Korea. In the Netherlands, Russia, Honduras, Chile, and the Philippines, on the other hand, there is no whistleblowing mechanism, and participation is predominantly based on negotiation in these countries.



THE EFFECT OF AUTHENTIC LEADERSHIP ON THE FLOW AT WORK: THE ROLE OF PSYCHOLOGICAL CLIMATE

OTANTİK LİDERLİĞİN İŞTE AKIŞA ETKİSİ: PSİKOLOJİK İKLİMİN ROLÜ

Meryem Derya YEŞİLTAŞ¹

Azmi YALÇIN²

Sefer YILMAZ³

ABSTRACT

This study aims to examine how authentic leadership (AL) affects employees' flow experiences and the indirect effect of AL on flow at work (FaW) through psychological climate (PC). It offers a different perspective in terms of testing the connection between AL and FaW through the business environment. Its sample consists of 391 public sector employees from different cities in Türkiye. In the study, convenience and snowball sampling methods were used together. Results indicate that perceived AL has a positive and significant impact on the perceived PC. Perceived AL and perceived PC effect the FaW positively. The most important finding of the study is that PC positively mediates the effect of perceived AL on the FaW experience.

- 1- Asist. Prof. Dr., Osmaniye Korkut Ata University, Faculty of Economics & Administrative Sciences, Department of Business Administration, deryayesiltas@osmaniye.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5067-4538.
- 2- Prof. Dr., Çukurova University, Faculty of Economics & Administrative Sciences, Department of Business Administration, azmiyalcin@cu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9323-3350.
- 3- Prof. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt University, Faculty of Business Administration, Department of Business Administration, seferyilmaz@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8784-2777.

This study is the revised and enlarged version of the proceeding (Yeşiltaş, Yalçın and Yılmaz, 2021) published in the proceeding book of the "6th International EMI Entrepreneurship Social Sciences Congress" on September 16-18, 2021 in Gorazde, Bosnia and Herzegovina.

Submitted/Gönderim Tarihi: 19.01.2023

Revision Requested/Revizyon Talebi: 24.01.2023

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 07.03.2023

Accepted/Kabul Tarihi: 15.03.2023

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Yeşiltaş, M. D.

To Cite/Atıf: Yeşiltaş, M. D., Yalçın, A. and Yılmaz, S. (2023). The Effect of Authentic Leadership on The Flow at Work: The Role of Psychological Climate. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 34 (128), 43-71. <https://doi.org/10.52836/sajistay.1238249>

ÖZ

Bu çalışma, otantik liderliğin çalışanların akış deneyimlerini nasıl etkilediğini ve otantik liderliğin işte akış üzerindeki dolaylı etkisini psikolojik iklim üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çalışma, otantik liderlik ile işteki akış arasındaki bağlantıyı iş ortamı üzerinden test etmesi açısından farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Araştırmanın örneklemini Türkiye’de farklı şehirlerden 391 kamu çalışanı oluşturmaktadır. Araştırmada kolayda ve kartopu örnekleme yöntemleri bir arada kullanılmıştır. Sonuçlar, algılanan otantik liderliğin algılanan psikolojik iklim üzerinde olumlu ve anlamlı bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Algılanan otantik liderlik ve algılanan psikolojik iklim işteki akışı olumlu yönde etkilemektedir. Araştırmanın en önemli bulgusu, psikolojik iklimin algılanan otantik liderliğin çalışanın iş akış deneyimine etkisine olumlu yönde aracılık etmesidir.

Keywords: Authentic Leadership, Work Flow Experience, Psychological Climate, Public Employees, Mediation

Anahtar Kelimeler: Otantik Liderlik, İş Akış Deneyimi, Psikolojik İklim, Kamu Çalışanları, Aracılık

INTRODUCTION

The average employee spends about half of the day engaged in work or work-related activities (Schermuly and Meyer, 2020: 10). Considering the place of work in human life, having an enjoyable job is a significant advantage (Andreassen et al., 2010). This is where flow plays a key role. Flow is the psychological state of optimal experience (Csikszentmihalyi, 1990; Csikszentmihalyi and Csikszentmihalyi, 1988). Its characteristics are “Focused attention, clear performance goals and feedback, unity of mind and body, effortless concentration, complete control, loss of self-consciousness, distortion of time and inner pleasure” (Catley and Duda, 1997:309). Work-related flow can be defined as experiencing these characteristic features at work (Bakker, 2008). Therefore, things should be redesigned to resemble flow activities as much as possible (Csikszentmihalyi, 2002).

The flow experience has many positive individual and organizational consequences. At the individual level, flow and flow dimensions evoke positive emotions. Flow improves resilience and optimism (Jackson and Eklund, 2002), feelings of self-efficacy (Salanova et al., 2006), teaching (Csikszentmihalyi, 1996), learning (Csikszentmihalyi, 2003), sports (Jackson et al., 2001), and mental health (Ishimura and Kodama, 2006). At the organizational level,

flow at work (FaW) is positively associated with employee performance (Csikszentmihalyi, 2003; Engeser and Rheinberg, 2008; Kuo and Ho, 2010; Akçakanat et al., 2019; Demerouti, 2006), service quality (Kuo and Ho, 2010), employees' well-being and innovation (Nielsen and Cleal, 2010; Csikszentmihalyi, 2003), job satisfaction (Akçakanat et al., 2019), creativity (Bakker, 2008; Gardner et al., 2005; Rego et al., 2012; Zubair and Kamal, 2015), employee development (Csikszentmihalyi, 2003), and organizational citizenship behavior (Kasa and Hassan, 2015).

Over the past three decades, positive psychological theory has been incorporated into many of organizational psychology's traditional fields of study (Luthans and Avolio, 2009). For example, increasing interest in optimal experience studies such as flow has led to studies of this theory in the business context (Nielsen and Cleal, 2010; Bakker, 2008). As the benefits of work-related flow for the individual and the organization become apparent, positive factors that can enhance the flow experience have begun to be examined. Studies examining the sources of work-related flow seem to focus on job characteristics (Demerouti, 2006; Salanova et al., 2006), leadership (Zubair and Kamal, 2015; Lovelace et al., 2007), personality traits (Ross and Keiser, 2014; Yeşiltaş and Ekici, 2017), job resources (Salanova et al., 2006), and the level of improvement of the individual (i.e., Demerouti et al., 2012; Sonnentag et al., 2012; Debus et al., 2014).

This study examines how authentic leadership (AL), which is defined as one of the positive leadership types based on both employee attitudes and organizational outputs (Walumbwa et al., 2008; Smith et al., 2012), affects employees' FaW and the indirect effect of AL on FaW through psychological climate (PC). Flow is an individual's personal experience (Schermyly and Meyer, 2020). It is typically one of the prominent theories of positive psychology. Comprehending the environment in which flow interacts with other factors in the workplace will help design jobs or train leaders (Smith et al., 2012: 190). Thus, besides understanding the phenomenon, practices can be offered to encourage employees to experience flow in the organization. In this respect, it is more important to examine the effect of the perceived PC by the individual than the common perceptions regarding the environment (psychological organizational climate). This study offers a different perspective on testing for connection between AL and FaW through the business environment. The proposed model is planned to contribute to the literature on AL, PC, and FaW.

1. THEORETICAL FRAMEWORK

1.1. Authentic Leadership (AL)

AL is defined as a process of leader behavior that results in positive behavioral outcomes for leaders and employees through developing an ethical organizational climate (Luthans and Avolio, 2003:243; Walumbwa et al., 2008:94). It not only entails the attitudes of leaders but also the identification and compliance with these attitudes by the followers among the employees (Eagly, 2005: 461). In order for this result to be achieved, it is essential to have an emphasis on the values of that organization by the leaders, a conviction among the employees of the consistency between the leaders' behavior and organizational values, and finally, employee's commitment to those values. That is to say, an internalized ethical and moral perspective must be adopted both by the leaders and then by the followers.

Fostering greater self-awareness and self-development, evaluating strengths and weaknesses objectively, balanced processing of information prior to making decisions, relational transparency including acting honestly and openly with others, promoting the success of organization members have all been argued to be the indicators of authentic leaders (Walumbwa et al., 2008: 94). The four dimensions of AL are self-awareness, which refers to the capacity of a leader to acknowledge the skills of not just himself but also employees, cognitive processes through balanced processing of information, moral perspective, and openness and honesty in the relationship (Macik-Frey et al., 2009). Thus, the core elements of AL are ethical and positive organizational behavior, self-development, and transformational leadership (Luthans and Avolio, 2003). Consistency in the values, words, and actions of a leader is deemed essential in AL (George, 2003). The core themes of AL are ethical and moral facets of leadership (Luthans and Avolio, 2003).

Generating and promoting a positive and appealing organizational climate through developing a suitable ground, on which the employees can widen and enhance their thinking and realize their strengths has been cited as one of the major attributes of authentic leaders (Avolio and Gardner, 2005). This positive organizational climate fosters greater self-awareness and self-development (Walumbwa et al., 2008).

AL is argued to depend not only on the leader's behaviors but also on the employee's understanding and interpretation of these behaviors (Barrick et al., 2013). In other words, leaders would not be authentic unless organization members regard them as such and follow them (Walumbwa et al., 2008; Avolio et al., 2004). Thus, the development of followers among the organization members has been argued to be the real challenge of AL (Ilies et al., 2005).

1.2. Psychological Climate (PC)

Organizational climate is the reflection of recurring patterns of behaviors, attitudes and structures, which are generally exhibited by the members of an organization (Schein, 2010: 24). PC is described by Koys and DeCotiis (1991: 266) as an enduring perceptual and experiential phenomenon generally shared by employees. The employees' experiences come from routine experiences at the workplace. To put simply, employees' perception and interpretation of organizational environments is called PC (James and James, 1989). Organizational climate is at the group level perceptions and consists of accumulated PC (Parker et al., 2003). Although PC is an individual-level perception of organizational attributes (Dickson et al., 2006), PC is an individual-level perception rather than an organizational-level one (Parker et al., 2003).

PC is crucial because it often serves as the basis for developing employees' attitudes toward the organization (Schneider and Reichers, 1983). For instance, work outcomes such as motivation, psychological well-being, job satisfaction, organizational commitment, job involvement, and employee performance have been argued to be associated with PC (Parker et al., 2003). Employees are more likely to commit to their organization if they perceive the work climate as psychologically safe and meaningful. Thus, PC has been argued to affect employee performance (Brown and Leigh, 1996).

1.3. Flow and Flow at Work (FaW)

Flow is depicted as an intrinsic feeling of concentration and deep involvement in an activity when people can cope with the challenges of an environment with the appropriate skills they have developed (Csikszentmihalyi and Csikszentmihalyi, 1988). This sense of success or mastery is argued to be so strong and enjoyable so people are ready to face the risks and costs of that endeavor (Csikszentmihalyi, 1990:4).

It is argued that flow is experienced where the tasks' difficulty and the employee's skills reach a balance. Thus, concentration, intrinsic motivation, enjoyment, and challenge/skill balance have been identified as being among the distinctive features of the flow experience (Csikszentmihalyi, 2003). Moreover, FaW consists of three sub-dimensions; absorption (the total immersion in an activity), work enjoyment, and intrinsic work motivation. Focus refers to the state of total concentration in which employees become wholly absorbed in their work. In this case, time passes quickly, and employees forget everything around them (Csikszentmihalyi, 1990; Bakker, 2008). Work enjoyment results from cognitive and emotional evaluations of the flow experience (Bakker, 2008; Diener, 2000). Intrinsic work motivation refers to performing a certain work-related activity to experience the pleasure and satisfaction inherent in the activity (Bakker, 2008).

1.4. Job Demands and Resources (JDR) Model Perspective

As for the relationships between flow and job demands and resources (JDR), job demands that require high concentration can lead to focus and reduce the enjoyment of work. Therefore, job demands are expected to be negatively related to FaW. Resources, on the other hand, are positively associated with the three dimensions of FaW, as they motivate employees to achieve their goals (Bakker, 2008). Colombo and Zito (2014) examined the relationship between JDR and three flow sub-dimensions. They concluded that resources positively affect all three sub-dimensions of flow and job demands negatively. The research findings of Sharma, Misra, and Gupta (2020) show that resources are positively and significantly related to flow. However, there is no significant relationship between job demands and flow. For Bakker and Demerouti (2007), resources include team climate, manager and colleague support, feedback, career opportunities, and job autonomy. In the context of JDR, leadership has an essential role in maintaining the balance between resources and job demands (Schaufeli, 2015). Leaders have the power to define JDR. For this reason, JDR can be shaped by the decisions and policies of leaders (Fernández-Muñiz et al., 2017: 405). Establishing a balance between resources and demands makes employees more energetic and committed to their work, resulting in optimum job performance (Schaufeli, 2015).

2. RESEARCH MODEL AND HYPOTHESES

Policies and practices are objective organizational features that employees attribute psychological meanings in order to define an organization. PC refers to employees' perceptions of these objective organizational features (Schneider and Reichers, 1983). PC can be seen as the personal perception of how an employee is treated within the organization. Therefore, PC is generally noted to be an outcome of leadership practices and an antecedent of well-being at work (Parker et al., 2003).

It is reported that the close relationship between organizational climate and leadership style (Dickson et al., 2001), especially with an open environment in the organization and transparent communication in work-related activities, strengthens the well-being (Carr et al., 2003) and performance of employees (James et al., 2008). Behaviors of authentic leaders such as upholding ethical and moral values, being transparent to their followers, and being objective in their decision-making processes (Gill and Caza, 2015; Banks et al., 2016), concerning followers' preferences and prioritizing their interests, open communication, balanced information processing, and honesty are predicted to encourage positive follower development and a positive organizational climate (Avolio and Gardner, 2005; Luthans and Avolio, 2009). Therefore, organization members feel more secure, confident, and eventually this leads to an increase in their well-being (Ilies et al., 2005). Therefore, authentic leaders can create and maintain positive organizational climates (Avolio and Gardner, 2005; Woolley et al., 2011). Furthermore, when followers adopt the organization's values and internalize them as their own, this positive climate is strengthened (Dickson et al., 2001). This makes employees feel more optimistic, hopeful, and confident about their jobs and increases their psychological capital (Woolley et al., 2011) and commitment (McDowell et al., 2018). Vice versa, a favorable organizational climate is considered a suitable basis for the AL to be effectively developed (Avolio et al., 2004; Eagly, 2005; Luthans and Avolio, 2003). AL has been argued to develop a positive ethical climate (Gardner et al., 2005), motivational climate (Murcia et al., 2008), positive work climate (Luthans and Avolio, 2003; Woolley et al., 2011) and PC (Munyaka et al., 2017). In this context, empirical studies indicate a positive relationship between AL and climate (Woolley et al., 2011; Munyaka et al., 2017). Based on this information, the H₁ hypothesis is as follows:

H₁: Perceived AL has a significant impact on PC.

AL focuses more on positive progress (Jensen and Luthans, 2006). Leaders can make employees optimistic (De Hoogh and Den Hartog, 2008; Avolio et al., 2004), more positive, and more enthusiastic about their organizations and work situations by behaving fairly, caring for the feelings of their followers, rewarding ethical behavior, and encouraging transparent and open communication (Rego et al., 2012). AL is positively associated with psychological well-being, involvement at work, and happiness (Jensen and Luthans, 2006; Wong et al., 2010; Bamford et al., 2012). AL has also been found to enhance employees' creativity and performance through developing well-being, job satisfaction, motivation, organizational citizenship behavior, and commitment (Walumbwa et al., 2008; Peus et al., 2012; Hmieleski et al., 2012; Wang et al., 2014).

Flow occurs when an individual assimilates, enjoys, and fulfills a certain task at a certain level (Csikszentmihalyi, 1990). Work-related flow consists of three dimensions: "absorption, enjoyment in work, and intrinsic work motivation" (Bakker, 2008). AL supports employees' perceptions of psychological safety and intrinsic motivation through communication, openness, and relational transparency (Rego et al., 2012). When the job is challenging, fun, and structured, employees are more likely to experience FaW (Bakker, 2008). The work environment created by the authentic leader supports the followers in dealing with difficulties and negativities (Avolio and Gardner, 2005). In the long term, followers perceive their leaders as reliable sources of input and feedback (Walumbwa et al., 2008). Employees can get support when they face difficulties. It is thought that AL will positively impact the flow experience of employees with a supportive, transparent, and optimistic perspective. Studies in the literature have also revealed a high correlation between positive leadership and flow (Di Serio et al., 2009). In this context, the H₂ hypothesis is as follows:

H₂: Perceived AL has a significant impact on employees' FaW experiences.

Csikszentmihalyi (1990) suggests that one of the factors that can affect the flow experience may be the social and organizational climate surrounding the work environment. Flow occurs when an individual assimilates, enjoys, and fulfills a certain task at a certain level (Csikszentmihalyi, 1990). PC

is a psychologically meaningful representation of the individual, organizational events, processes, and structures (Parker et al., 2003). It has important effects on the employee, such as satisfaction, commitment, performance, and motivation (Rego and Cunha, 2008), work attitudes, and psychological well-being (Parker et al., 2003). In this context, the H₃ hypothesis is as follows:

H₃: Perceived PC has a significant impact on employees' FaW experiences.

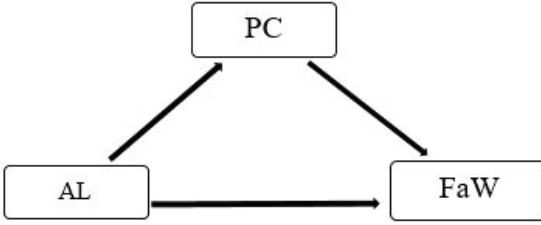
Studies show a positive relationship between AL and climate (Woolley et al., 2011). AL adds positive emotions to the climate by creating supportive, fair, and transparent atmospheric coordination (Walumbwa et al., 2008). Its communicative and supportive approach creates a positive and reliable climate (Gardner et al., 2005) and supports employees' perceptions of psychological safety and intrinsic motivation (Rego et al., 2012). The positive behaviors exhibited by the authentic leader through social contagion and indirect learning are also observed in the followers (Macik-Frey et al., 2009) and contribute to a positive climate. In this way, subordinates feel free to try their ideas even when there is a possibility of failure (Avolio et al., 2004). Authentic leaders support employees' perceptions of psychological safety and intrinsic motivation through communication, openness, and relational transparency (Rego et al., 2012).

It's suggested that the authentic work environment supports its followers in dealing with challenges and adversities (Avolio and Gardner, 2005). Several studies in the literature suggest that AL increases followers' trust and fosters a positive PC (Gill and Caza, 2015; Banks et al., 2016). A climate dominated by supportive values can also contribute to a sense of meaningfulness and thus increased participation (Rich et al., 2010). As Csikszentmihalyi (1990) states, one factor that can impact the flow experience is the social and organizational climate surrounding the business. In this context, it is expected that the PC created by authentic leaders will play a role in the employees' experience of FaW. Based on this information, the H₄ hypothesis is as follows:

H₄: Perceived PC has a mediating role in the impact of perceived AL on employees' FaW experiences.

The visual model of the research from the theoretical perspective is shown in Figure 1.

Figure 1: The research model



3. METHOD

This section presents information about the research population and sample, data collection tools, and ethical aspect of the research.

3.1. Research Population and Sample

The population of the research consists of public sector employees. In the research, convenience, and snowball sampling methods were used together. A total of 458 employees from Türkiye participated in the research online between 12 May 2020 and 13 July 2020. The data collection process was designed online due to the Covid-19 pandemic. The online questionnaire form prepared to collect data was announced and delivered to the participants via social media. Five incompletely filled questionnaires and 62 questionnaires from private sector employees were excluded from the data set, and the analysis was carried out with 391 valid questionnaires. It is recommended that the sample size should not be less than five times the total number of statements in the questionnaire in cases where the required sample size and the number of the population are not known (Hair et al., 2014: 100). Considering that the total number of statements in the questionnaire is 32; it is calculated as at least 160 (32*5). The research sample is adequate for the required sample size; 51% of the participants were men; 49% were women; of whom 25.8% were single; and 74.2% were married. Information on the demographic characteristics of the participants is shown in Table 1.

Table 1: Demographic characteristics of the participants

	Demographic Variables	Frequency	Percentage (%)
Age	20-25	30	7.7
	26-30	71	18.2
	31-35	78	19.9
	36-40	89	22.8
	41-45	77	19.7
	46-50	34	8.7
	51-55	7	1.8
	56 and above	5	1.3
	Total	391	100.0
Level of Education	High school and below	35	8.9
	Associate	28	7.2
	Undergraduate	249	63.7
	Graduate (Postgraduate+PhD)	79	20.2
	Total	391	100.0
Administrative/ Managerial Duty	Yes	86	22
	No	303	77.5
	Unanswered	2	0.5
	Total	391	100.0

3.2. Data Collection Tools

The data collection tool used in the research consists of four parts: “*The Authentic Leadership Scale*”, “*The Psychological Climate Scale*”, “*The Work-Related Flow Inventory - WOLF*”, and “*Personal Information Form*.”

Authentic Leadership Scale: Walumbwa et al., (2008) developed the original AL Scale, which consists of 16 items and has a 4-dimensional structure. It consists of the dimensions of “relational transparency” (5 items), “internalized moral perspective” (4 items), “balanced processing” (3 items), and “self-awareness” (4 items). The Turkish version of the scale was taken from the study of Tabak et al. (2012). In the scale, 5-point Likert expressions were used in the range of “Never-Always”.

Psychological Climate Scale: The scale was developed by Brown and Leigh (1996) for business organizations to determine the PC. The Turkish version of the scale was taken from a study by Argon and Limon (2017). It

consists of 4 dimensions and 19 items: "supportive management" (6 items), "perceived organizational contribution and recognition" (6 items), "self-expression" (4 items), and "role clarity" (3 items). In the scale, 5-point Likert expressions were used in the range of "Strongly Disagree-Strongly Agree".

Work-Related Flow Inventory - WOLF: It was used to measure the FaW using the WOLF scale consisting of 13 statements developed by Bakker (2007). The scale consists of statements measuring the flow experience dimensions of "absorption" (4 items), "enjoyment of work" (4 items), and "intrinsic work motivation" (5 items). It was prepared in a 7-point Likert scale format. The Turkish version of the scale was taken from a study by Yeşiltaş and Ekici (2017).

Personal Information Form: This form, created by the researchers as a result of the literature research, includes the information (gender, age, marital status, educational status, title, total tenure, administrative/managerial duty) defining the employees.

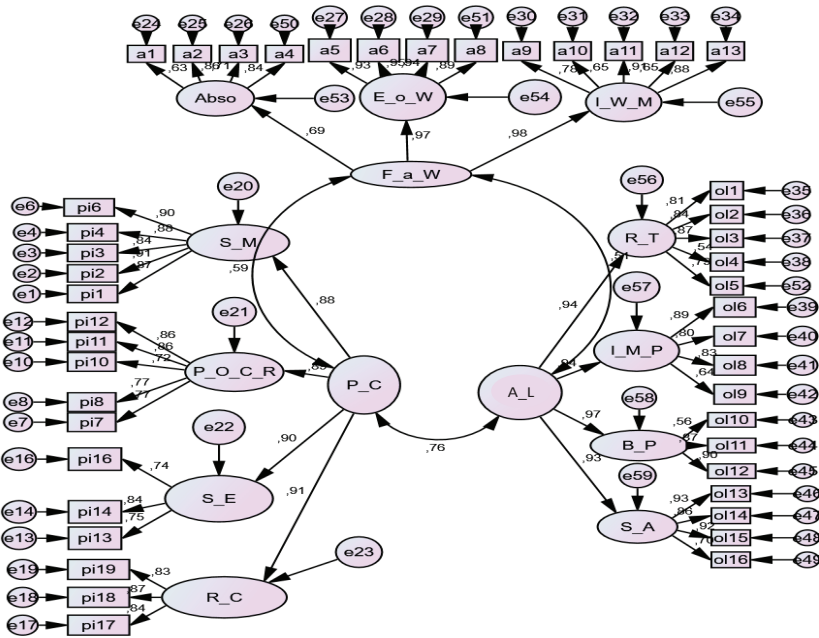
Ethical Aspect of the Research: Permission was obtained from the "Osmaniye Korkut Ata University Scientific Research and Publication Ethics Committee" (decision dated 23 March 2020 and numbered 2020/12/4 (Document Date and Number: 23/03/2020-8912) to conduct the research. After obtaining permission, data were collected from 458 people who agreed to participate in the survey on social media platforms between 12 May 2020 and 13 July 2020.

4. FINDINGS

This section provides information on the validity and reliability values of the scales, the findings of descriptive analyses and normality tests, and the findings related to the hypotheses.

4.1. Findings Regarding the Scales

Figure 2: CFA diagram of the research model



Confirmatory factor analysis (CFA) was used to test the validity of the scales used in the study, and Cronbach’s Alpha internal consistency coefficient was calculated to test the reliability. Values related to the analysis are presented in Table 2 and Table 3. While the original structure of the AL and work-related flow experience scales were preserved, three items of the PC scale were excluded from the analysis due to their low factor loads. The results of CFA indicate that the multidimensional structures of the PC, AL, and FaW experience scales have good and acceptable goodness of fit (Meydan and Şeşen, 2011) (Table 2). The AVE value was examined for convergent validity, and the CR value for construct reliability.

Table 2: Model fit results

Fit Index	Num. of Variables	CMIN /df	IFI	TLI	CFI	RMSA	SRMR
Model Results	3	2.430	0.918	0.912	0.917	0.061	0.0525
Good Fit Index*		≤3		≥0.95		≤0.05	0.00 ≤SRMR ≤0.05
Acceptable Fit Index*		≤4-5		0.94-0.90		0.06-0.08	0.05 ≤ SRMR ≤0.10

Source: Meydan and Şeşen (2011: 37)

The AVE value is calculated as an indicator of construct validity. It should be greater than 0.50, CR value should be greater than 0.70 (Hair et al., 2014: 693), and the CR value should be greater than the AVE value (Yaşlıoğlu, 2017: 82). The results of the reliability analysis and multidimensional normality tests are given in Table 3. As a result of Cronbach's Alpha reliability analysis, the Alpha (α) value of the scale expresses the degree of reliability, and a value between $0.80 \leq \alpha < 1.00$ shows that it is highly reliable (Kalaycı, 2010: 405). The findings indicate that the scales used in the research are valid and highly reliable. The kurtosis and skewness values showed that the data were normally distributed (Kline, 2011). The findings regarding the kurtosis and skewness values of the variables and their descriptive statistics are presented in Table 3.

Table 3: Normality tests and reliability values for scales

Variables	Number of Items	Average	Standard deviation	Skewness	Kurtosis	Cronbach Alpha	AVE	CR
FaW	13	4.83	1.35	-0.522	-0.306	0.943		
Absorption	4	4.56	1.37	-0.085	-0.599	0.850	0.768	0.850
Enjoyment of Work	4	5.23	1.61	-0.764	-0.270	0.961	0.929	0.961
Intrinsic Work Motivation	5	4.72	1.54	-0.457	-0.587	0.881	0.781	0.884
PC	16	3.81	0.85	-1.009	0.833	0.957		
Supportive Management	5	3.85	1.02	-1.128	0.746	0.944	0.881	0.945
Perceived Organizational Contribution and Recognition	6	3.85	0.85	-0.990	0.986	0.894	0.797	0.897
Self-expression	3	3.74	0.94	-0.729	0.064	0.811	0.779	0.822
Role Clarity	3	3.74	1.02	-0.963	0.529	0.881	0.846	0.883
AL	16	3.62	0.88	-0.571	-0.306	0.956		
Relational Transparency	5	3.66	0.95	-0.595	-0.280	0.880	0.780	0.884
Internalized Moral Perspective	4	3.59	0.98	-0.559	-0.101	0.873	0.794	0.871
Balanced Processing	3	3.55	0.95	-0.491	-0.226	0.805	0.790	0.827
Self-awareness	4	3.65	1.014	-0.579	-0.243	0.912	0.857	0.917

The analysis used in the research requires that the data be in accordance with the normal distribution. The skewness and kurtosis coefficients were used to test the conformity of the data to the normal distribution. "Skewness

and kurtosis values between -2 and +2 indicate that the data is normally distributed" (George and Mallery, 2010). It was accepted that the data were suitable for normal distribution since the skewness and kurtosis values of the scales met these conditions.

4.2. Findings Regarding the Hypotheses

This section contains findings related to testing the hypotheses created to examine the effect of AL on FaW and the mediating role of PC in this effect. Correlation analysis was used to determine the relationships between AL, FaW, and PC. After examining the relationships between the variables, the impact of AL on work-related flow and the mediating role of PC in this impact were determined. For this purpose, IBM SPSS Process Macro software based on the bootstrapping method developed by Hayes (2013) was used. Model 4 regression analysis was used as the mediation model.

Pearson correlation analysis was used to examine the relationships between AL, PC, and FaW (See Table 4). Findings indicated positive significant relationships between AL and PC ($r=0.701$; $p<0.01$), AL and FaW ($r=0.446$; $p<0.01$), and PC and FaW ($r=0.519$; $p<0.01$).

Table 4: Correlation analysis results showing the relationship between variables

Variables	1	2	3
1 AL	1		
2 PC	0.701**	1	
3 FaW	0.446**	0.519**	1

* $p<0.05$ ** $p<0.01$

After determining the relationship between the variables, SPSS Process Macro Model 4 regression analysis was used to assess the impact of AL on FaW experience and the mediating role of PC in this impact. The initial model shown in Table 5 is statistically significant, and the findings indicate that 49.19% of the employee's perception of PC is explained by perceived AL ($F=376.5516$; $p=0.00$). It has been found that perceived AL has a significant positive and strong impact on the PC ($B=0.6765$). As a result of the findings, hypothesis H_1 (Perceived AL has a significant impact on PC) was supported.

Table 5: The impact of perceived AL on PC

Independent Variables	Dependent Variable: PC					Model Summary			
	β	B	S.E.	t	p	Confidence Intervals		R ²	F
						LLCI	ULCI		
(Constant)		1.3617	0.1301	10.4686	0.000	1.1060	1.6175	0.4919***	376.5516
AL	0.7013	0.6765	0.0349	19.4049	0.000	0.6080	0.7451		

***p<0.001

Secondly, according to the model (Table 6), the impact of perceived AL on employees' FaW experiences is statistically significant (F=96.6425; p=0.00), and perceived AL explains 19.90% of employees' FaW experiences. Perceived AL positively affects employees' FaW experiences (B=0.6829). The findings supported hypothesis H₂ (Perceived AL has a significant impact on employees' FaW experiences.).

Table 6: Impact of perceived AL on FaW experience

Independent Variables	Dependent Variable: FaW					Model Sum.			
	β	B	S.E.	t	p	Confidence Intervals		F	
						LLCI	ULCI		
(Constant)		2.3580	0.2592	9.0986	0.000	1.8485	2.8676	0.1990***	96.6425
AL	0.4461	0.6829	0.0695	9.8307	0.000	0.5463	0.8194		

***p<0.001

The third model of the impact of AL on FaW experience and the mediating role of PC in this impact is statistically significant (F=76.4383; p=0.000), and 28.26% of the FaW experience is explained by the variables (Table 7). As a result of the findings, hypothesis H₃ (Perceived PC has a significant impact on employees' FaW experiences.) was supported. It is seen that the perceived PC has a positive and significant impact on the FaW experiences of the employees (B=0.6439; p=0.00), while the positive significant impact of the perceived AL in the third model decreased statistically (B=0.2473; p=0.0077).

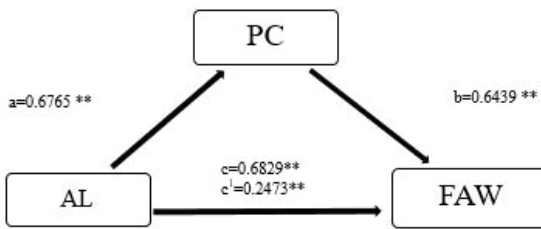
Table 7: The impact of perceived AL and PC on FaW experience

Independent Variables	Dependent Variable: FaW					Model Sum.			
	β	B	S.E.	t	p	Confidence Intervals		R ²	F
						LLCI	ULCI		
(Constant)		1.4813	0.2780	5.3279	0.0000	0.9347	2.0279	0.2826***	76.4383
AL	0.1615	0.2473	0.0923	2.6781	0.0077	0.0657	0.4288		
PC	0.4057	0.6439	0.0957	6.7263	0.0000	0.4557	0.8321		

***p<0.001

The independent variable in the regression analysis is the perceived AL, the dependent variable is the FaW of the employees, and the mediating variable is the perceived PC. SPSS Macro Process software was used to calculate the indirect impact of perceived AL. The significance level of the indirect effect estimation was examined with the bootstrapping test. The number of samples was increased to 5000 with the bootstrap process, and confidence intervals (CI) were created with the bootstrapping value. The absence of zero between confidence intervals indicates that the mediation is significant (Preacher and Hayes, 2008: 886). Although the direct effect of the perceived AL in the model on the FaW experience remained statistically significant with the inclusion of the PC in the model, it was concluded that the power of influence decreased ($B=0.16152473$; $p=0.0077$).

Figure 3: Results of the research model



As a result of the analysis performed to determine the significance of the indirect paths in Model 1, the bootstrap coefficient and the lower and upper limits of 95% confidence intervals are given in Table 8. As can be seen, the total effect value is 0.6829, the direct effect value is 0.2473, and the indirect effect value is 0.4356. The absence of zero in the confidence intervals of direct, indirect, and total effects ($p=0.00$) shows that it is statistically significant. Therefore, the PC has a mediation role in the effect of the AL perceptions of the employees on their work-related flow experience. As a result, hypothesis H_4 (Perceived PC has a mediating role in the impact of perceived AL on employees' FaW experiences.) was supported.

Table 8: Direct and indirect impact on the mediator role of perceived PC in the effect of perceived AL on FaW experiences of the employees

	Effect	S.E.	Confidence Intervals	
			LLCI	ULCI
(Direct Effect) AL ---> FaW	0.2473	0.0923	0.0657	0.4288
(Indirect Effect) AL --->PC ---> FaW	0.4356	0.0800	0.2815	0.5912
Total Effect	0.6829	0.0695	0.5463	0.8194
Bootstrapping Size: 5000 %95 CI				

5. CONCLUSIONS, DISCUSSIONS AND RECOMMENDATIONS

This study aims to determine the impact of AL on employees' work-related flow experiences and to reveal the role of PC, if any, in the effect of AL on FaW experience. Hypotheses were tested by analyzing the data collected from 391 public employees. Correlation analysis indicated positive and significant relationships between AL, PC, and FaW experience.

The results revealed that perceived AL positively and significantly affects the perceived PC. This finding supports other research (Munyaka et al., 2017) findings examining the relationship between these two variables. In addition, some studies reveal a positive relationship between AL and organizational climate (Alzghoul et al., 2018), AL and positive organizational climate (Woolley et al., 2011). According to this finding, as perceived AL increases, the perceived PC is positively affected.

Findings of the study show that perceived AL has a positive and significant impact on the FaW experiences of the employees. This finding overlaps with other research examining the relationship between AL and flow experience (Zubair and Kamal, 2016; Lan et al., 2017; Schemuly and Meyer, 2020). Findings show that supportive leadership styles enhance repetitive work-related flow experiences, as Csikszentmihalyi (2003) and Zubair and Kamal (2016) noted. In a study of music teachers at school, Bakker (2005) concluded that teachers with high levels of social support, supervisory coaching, and feedback are more likely to experience flow in the workplace.

The findings show that the perceived PC has a positive and significant impact on the FaW experience of the employees. As the PC improves, the FaW experience of the employees also enhances. As the main purpose of research, it has been determined that the PC has a mediating role in the effect of perceived AL on the employees' FaW experience. This finding shows that PC positively impacts perceived AL's effect on employees' FaW experience.

Csikszentmihalyi (1990) suggested that although flow experience is an individual phenomenon, one of the factors that can affect flow may be the social and organizational climate surrounding the business. However, there is no study in the literature examining the relationship between organizational climate or PC and FaW experience. Therefore, this study not only determined the impact of PC on the FaW experiences of the employees but also determined the mediating role of PC in the effect of AL on FaW experience. In this context, it can be stated that the study has two important contributions to the literature.

The relationships between the variables were examined in the context of the JDR model in the study. In this respect, it is thought that increasing AL activities will contribute to the creation of PC and the flow experience of the employees. Authentic leaders are aware of the needs of their employees and support them in achieving their goals with optimal effort by providing the necessary resources (Laschinger et al., 2012; Adil et al., 2019). Mentoring, coaching, or peer coaching programs can be offered to leaders to develop their AL skills (Chun et al., 2012). It can also be suggested to increase the activities for creating and strengthening the PC in the organization to improve FaW. Activities can be organized to increase the positive interaction of employees with each other. Transparent and supportive communication with employees can create an environment where employees can express themselves comfortably and trust the organization and managers. It will be beneficial to make employees feel like they are a part of the organization, make their work interesting and meaningful, and provide the necessary resources and support for their development to achieve their business goals.

Although the research results add new findings to the literature regarding FaW, it has some limitations. In this study, variables were used as the overall dimensions. Therefore, it could not be determined which features of the variables were more effective. In future studies, the mediation effect can be investigated by considering the variables based on dimensions, and more

detailed results can be obtained. Thus, more detailed and concrete suggestions can be offered for both theory and practitioners. However, other variables mediating the effect of AL on FaW can be investigated. Based on the relevant literature, it can be suggested that psychological capital, job satisfaction, and organizational support could be preferred as mediating variables. The study was conducted online due to cost, time, and Covid-19 pandemic constraints. Since the study was conducted on a cross-sectional sample, the results only reflect this cross-section. The generalizability of the results is limited due to the convenience sampling method. Future studies can be conducted with a larger sample of participants from various professions (Kılıç et al., 2016). Cross-cultural testing of this model will yield remarkable results.

REFERENCES

- Adil, A., Kamal, A. and Shujja, S. (2019). Perceived Authentic Leadership in Relation to In-role and Extra-role Performance: A Job Demands and Resources Perspective. *Journal of Behavioural Sciences*, 29(1).
- Akçakanat, T., Erhan, T. and Uzunbacak, H.H. (2019). Meslek aşkının iş tatmini üzerine etkisi: akış deneyiminin aracı rolü. *İzmir Katip Çelebi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 80-95.
- Alzghoul, A., Elrehail, H., Emeagwali, O.L. and Al Shboul, M.K. (2018). Knowledge management, workplace climate, creativity and performance: The role of authentic leadership. *Journal of Workplace Learning*.
- Andreassen, C.S., Hetland, J. and Pallesen, S. (2010). The relationship between 'workaholism', basic needs satisfaction at work and personality. *European Journal of Personality: Published for the European Association of Personality Psychology*, 24(1), 3-17.
- Argon, T. and Limon, İ. (2017). Psikolojik iklim ölçeğinin Türkçeye uyarlanması: geçerlik ve güvenilirlik çalışması. *Journal of Human Sciences*, 14(3), 2888-2901.
- Avolio, B.J., Gardner, W.L., Walumbwa, F., Luthans, F. and May, D.R. (2004). Unlocking the mask: A look at the process by which authentic leaders impact follower attitudes and behaviors. *Leadership Quarterly*, 15, 801-823.
- Avolio, B.J. and Gardner, W.L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16, 315-338.
- Bamford, M., Wong, C.A. and Laschinger, H. (2012). The influence of authentic leadership and areas of worklife on work engagement of registered nurses. *Journal of Nursing Management*, 1-12.
- Bakker, A.B. (2005). Flow among music teachers and their students: The crossover of peak experiences. *Journal of vocational behavior*, 66(1), 26-44.
- Bakker, A. (2008), The Work-Related Flow Inventory: Construction and Initial Validation of the WOLF, *Journal of Vocational Behavior*, (72), 400-414.
- Bakker, A.B. and Demerouti, E. (2007). The job demands-resources model: State of the art. *Journal of managerial psychology*, 22(3), 309-328.
- Banks, G.C., McCauley, K.D., Gardner, W.L. and Guler, C.E. (2016). A meta-analytic review of authentic and transformational leadership: A test for redundancy. *The Leadership Quarterly*, 27(4), 634-652.

- Barrick, M.R., Mount, M.K. and Li, N. (2013). The theory of purposeful work behavior: The role of personality, higher-order goals, and job characteristics. *Academy of Management Review*, 38(1), 132-153.
- Brown, S. and Leigh, T. (1996). A new look at psychological climate and its relationship to job involvement, effort, and performance. *Journal of Applied Psychology*, 81(4), 358-360.
- Carr, J.Z., Schmidt, A.M., Ford, J.K. and DeShon, R.P. (2003). Climate perceptions matter: a Metaanalytic path analysis relating molar climate, cognitive and affective states and individual level work outcomes. *Journal of Applied Psychology*, 88(4), 605-619.
- Catley, D. and Duda, J.L. (1997). Psychological antecedents of the frequency and intensity of flow in golfers. *International Journal of Sport Psychology*, 28, 309-322.
- Chun, J.U., Sosik, J.J. and Yun, N.Y. (2012). A longitudinal study of mentor and protégé outcomes in formal mentoring relationships. *Journal of Organizational Behavior*, 33(8), 1071-1094.
- Colombo, L. and Zito, M. (2014). Demands, resources and the three dimensions of Flow at Work. A study among professional nurses. 4, 255-264.
- Csikszentmihalyi, M. (1990). *Flow: The psychology of optimal experience*. New York: Harper and Row.
- Csikszentmihalyi, M. and Csikszentmihalyi, I. (1988). *Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Csikszentmihalyi, M. (2003). *Good Business, Leadership, flow, and the making of meaning*. USA: Pinguin Books.
- De Hoogh, A.H. and Den Hartog, D.N. (2008). Ethical and despotic leadership, relationships with leader's social responsibility, top management team effectiveness and subordinates' optimism: A multi-method study. *The leadership quarterly*, 19(3), 297-311.
- Debus, M.E., Sonnentag, S., Deutsch, W. and Nussbeck, F.W. (2014). Making flow happen: The effects of being recovered on work-related flow between and within days. *Journal of Applied Psychology*, 99(4), 713-722.
- Demerouti, E. (2006). Job characteristics, flow, and performance: the moderating role of conscientiousness. *Journal of Occupational Health Psychology*, 11(3), 266-280.

- Demerouti, E., Bakker, A.B., Sonnentag, S. and Fullagar, C.J. (2012). Work-related flow and energy at work and at home: A study on the role of daily recovery. *Journal of Organizational Behavior*, 33(2), 276-295.
- Dickson, M.W., Resick, C.J. and Hanges, P.J. (2006). When organizational climate is unambiguous, it is also strong. *Journal of Applied Psychology*, 91, 351-364.
- Dickson, M.W., Smith, D.B., Grojean, M.W. and Ehrhart, M. (2001). An organizational climate regarding ethics: The outcome of leader values and the practices that reflect them. *The leadership quarterly*, 12(2), 197-217.
- Diener, E. (2000). Subjective well-being, the science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55, 34-43.
- Eagly, A. (2005). Achieving relational authenticity in leadership: does gender matter?, *The Leadership Quarterly*, 16(3), 459-474.
- Engeser, S. and Rheinberg, F. (2008). Flow, performance and moderators of challenge-skill balance. *Motivation and Emotion*, 32, 158-172.
- Fernández-Muñiz, B., Montes-Peón, J.M. and Vázquez-Ordás, C.J. (2017). The role of safety leadership and working conditions in safety performance in process industries. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 50, 403-415.
- Fullagar, C.J. and Kelloway, E.K. (2009). Flow at work: An experience sampling approach. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82(3), 595-615.
- Gardner, W.L., Avolio, B.J., Luthans, F., May, D.R. and Walumbwa, F.O. (2005), Can you see the real me? A self-based model of authentic leader and follower development, *The Leadership Quarterly*, 16(3), 343-372.
- Gill, C. and Caza, A. (2015). An investigation of authentic leadership's individual and group influences on follower responses. *Journal of Management*, 20(10), 1-25.
- George, B. (2003). *Authentic leadership: Rediscovering the secrets to creating lasting value*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- George, D., and Mallery, P. (2010). *SPSS for Windows step by step. A simple study guide and reference* (10. Baskı). GEN, Boston, MA: Pearson Education.
- Hair, J.F. Jr., Black, W.C. Babin, B.J. and Anderson, R.E. (2014). *Multivariate data analysis*. Seventh Ed., Essex: Pearson Education.
- Hayes, A.F. (2013). *An Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis: A Regression-Based Approach*. New York: Guilford.

- Hmieleski, K.M., Cole, M.S. and Baron, R.A. (2012), Shared authentic leadership and new venture performance, *Journal of Management*, 38(5), 1476-1499.
- Ilies, R., Morgeson, F.P. and Nahrgang, J.D. (2005). Authentic leadership and eudaemonic well-being: Understanding leader-follower outcomes. *The leadership quarterly*, 16(3), 373-394.
- Ishimura, I., and Kodama, M. (2006). Dimensions of flow experience in Japanese college students: Relation between flow experience and mental health. *Journal of Health Psychology*, 13, 23-34.
- Jackson, S.A. and Eklund, R.C. (2002). Assessing flow in physical activity: The flow state scale and dispositional flow scale. *Journal of Sport and Exercise Psychology*, 24, 133-150.
- Jackson, S.A., Thomas, P.R., Marsh, H.W. and Smethurst, C.J. (2001). Relationships between flow, self-concept, psychological skills, and performance. *Journal of Applied Sport Psychology*, 13, 129-153.
- James, L.R. and James, L.A. (1989). Integrating work environment perceptions: Explorations into the measurement of meaning. *Journal of Applied Psychology*, 74(5), 739-751.
- James, L.R., Choi, C.C., Ko, C.H.E., McNeil, P.K., Minton, M.K., Wright, M.A. and Kim, K. (2008), Organizational and psychological climate: a review of theory and research, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 17(1), 5-32.
- Jensen, S.M. and Luthans, F. (2006). Relationship between entrepreneurs' psychological capital and their authentic leadership. *Journal of Managerial Issues*, 18(2), 254-273.
- Kalaycı, Ş. (2010). SPSS uygulamalı çok değişkenli istatistik teknikleri (5. Baskı). Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Kasa, M., and Hassan, Z. (2015). The role of flow between burnout and organizational citizenship behavior (OCB) among hotel employees in Malaysia. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 211, 199-206.
- Kılıç, K.C., Özer, A. and Aydın, Y. (2016). Mesleki iş etiği ölçeğinin Türkçe'ye uyarlaması: Geçerlilik ve güvenilirlik çalışması. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25(2), 213-232.
- Kline, R.B. (2011). *Principles and practice of structural equation modeling*. Third Edition, Newyork: Guilford publications.
- Koys, D.J. and DeCotiis, T.A. (1991), Inductive measures of psychological climate, *Human Relations*, 44(3), 265-285.

- Kuo, T.H. and Ho, L.A. (2010). Individual difference and job performance: The relationships among personal factors, job characteristics, flow experience, and service quality. *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 38(4), 531-552.
- Lan, J., Wong, C.S., Jiang, C., and Mao, Y. (2017). The effect of leadership on work-related flow: a moderated mediation model. *Leadership and Organization Development Journal*, 38(2), 210-228.
- Laschinger, H. K. S., Wong, C. A. and Grau, A. L. (2012). The influence of authentic leadership on newly graduated nurses' experiences of workplace bullying, burnout and retention outcomes: A cross-sectional study. *International journal of nursing studies*, 49(10), 1266-1276.
- Lovelace, K. J., Manz, C. C. and Alves, J. C. (2007). Work stress and leadership development: The role of self-leadership, shared leadership, physical fitness and flow in managing demands and increasing job control. *Human resource management review*, 17(4), 374-387.
- Luthans, F. and Avolio, B.J. (2003). Authentic leadership development, in Dutton, J., Quinn, R. and Cameron, K. (Eds), *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, 1st ed., Beret-Koehler, San Francisco, CA, pp. 241-258.
- Luthans, F. and Avolio, B.J. (2009). The "point" of positive organizational behavior. *Journal of Organizational Behavior*, 30, 291-307.
- Macik-Frey, M., Campbell Quick, J. and Cooper, C.L. (2009). Authentic leadership as a pathway to positive health. *Journal of Organizational Behavior*, 30(3), 453-458.
- McDowell, J., Huang, Y.K. and Caza, A. (2018). Does identity matter? An investigation of the effects of authentic leadership on student-athletes' psychological capital and engagement. *Journal of Sport Management*, 32(3), 227-242.
- Meydan, C.H. and Şen, H. (2011). *Yapısal Eşitlik Modellemesi AMOS Uygulamaları*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Munyaka, S.A., Boshoff, A.B., Pietersen, J. and Snelgar, R. (2017). The relationships between authentic leadership, psychological capital, psychological climate, team commitment and intention to quit. *Journal of Industrial Psychology*, 43, 1430.
- Murcia, J.A.M., Gimeno, E.C. and Coll, D.G.C. (2008). Relationships among goal orientations, motivational climate and flow in adolescent athletes: Differences by gender. *The Spanish Journal of Psychology*, 11(1), 181-191.

- Nielsen, K. and Cleal, B. (2010). Predicting flow at work: Investigating the activities and job characteristics that predict flow states at work. *Journal of Occupational Health Psychology*, 15, 180-190.
- Parker, C.P., Baltes, B.B., Young, S.A., Huff, J.W., Altmann, R.A., LaCost, H.A. and Roberts, J.E. (2003). Relationships between psychological climate perceptions and work outcomes: a meta-analytic review, *Journal of Organizational Behavior*, 24(4), 389-416.
- Peus, C., Wesche, J.S., Streicher, B., Braun, S. and Frey, D. (2012). Authentic leadership: an empirical test of its antecedents, consequences, and mediating mechanisms, *Journal of Business Ethics*, 107(3), 331-348.
- Preacher, K.J. and Hayes, A.F. (2008). Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models. *Behavior research methods*, 40(3), 879-891.
- Rego, A. and Cunha, M.P. (2008). Authentizotic climates and employee happiness: Pathways to individual performance?, *Journal of Business Research*, 61, 739-752.
- Rego, A., Sousa, F., Marques, C. and Cunha, M.P. (2012). Authentic leadership promoting employees' psychological capital and creativity. *Journal of Business Research*, 65(3), 429-532.
- Rich, B.L., LePine, J.A. and Crawford, E.R. (2010). Job engagement: Antecedents and effects on job performance. *Academy of Management Journal*, 53(3), 617-635.
- Ross, S.R. and Keiser, H.N. (2014). Autotelic personality through a five-factor lens: Individual differences in flow-propensity. *Personality and Individual Differences*, (59), 3-8.
- Salanova, M., Bakker, A.B. and Llorens, S. (2006). Flow at work: Evidence for an upward spiral of personal and organizational resources. *Journal of Happiness Studies*, 7(1), 122.
- Sharma, S., Misra, N., and Gupta, A. (2020). Flow among scientists: A job demands resources perspective. *Defence Life Science Journal*, 5(3), 217-223.
- Schaufeli, W.B. (2015). Engaging leadership in the job demands-resources model. *Career Development International*. 20(5), 446-463.
- Schein, E.H. (2010). *Organizational culture and leadership*, John Wiley and Sons.
- Schermuly, C.C. and Meyer, B. (2020). Transformational leadership, psychological empowerment, and flow at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 29(5), 740-752.

- Schneider, M.E. and Reichers, A.E. (1983). On the etiology of climates. *Personnel Psychology*, 36, 19-39.
- Smith, M.B., Koppes Bryan, L., and Vodanovich, S.J. (2012). The counter-intuitive effects of flow on positive leadership and employee attitudes: Incorporating positive psychology into the management of organizations. *The Psychologist-Manager Journal*, 15(3), 174-198.
- Sonnentag, S., Mojza, E.J., Demerouti, E. and Bakker, A.B. (2012). Reciprocal relations between recovery and work engagement: the moderating role of job stressors. *Journal of Applied Psychology*, 97(4), 842.
- Tabak, A., Polat, M., Coşar, S. and Türköz, T. (2012). Otantik liderlik ölçeği: güvenilirlik ve geçerlik çalışması. *The Journal of Industrial Relations and Human Resources*, 14(4), 89-106.
- Walumbwa, F.O., Avolio, B.J., Gardner, W.L., Wernsing, T.S. and Peterson, S.J. (2008). Authentic leadership: Development and validation of a theory-based measure. *Journal of Management*, 34, 89-126.
- Wang, H., Sui, Y., Luthans, F., Wang, D. and Wu, Y. (2014). Impact of authentic leadership on performance: role of followers' positive psychological capital and relational processes. *Journal of Organizational Behavior*, 35(1), 5-21.
- Wong, C.A., Laschinger, H.K.S. and Cummings, G.G. (2010). Authentic leadership and nurses' voice behaviour and perceptions of care quality. *Journal of Nursing Management*, 18(8), 889-900.
- Woolley, L., Caza, A. and Levy, L. (2011). Authentic leadership and follower development: Psychological capital, positive work climate, and gender. *Journal of Leadership and Organizational Studies*, 18(4), 438-448.
- Yaşlıoğlu, M.M. (2017). Sosyal bilimlerde faktör analizi ve geçerlilik: Keşfedici ve doğrulayıcı faktör analizlerinin kullanılması. *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 46, 7485.
- Yeşiltaş, M.D. and Ekici, E. (2017). İş akış deneyiminin kişilik özellikleri ve iş stresi ile ilişkisi: akademik personel üzerine bir araştırma. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26(1), 1-11.
- Zubair, A. and Kamal, A. (2015). Authentic leadership and creativity: mediating role of work-related flow and psychological capital. *Journal of Behavioural Sciences*, 25(1).
- Zubair, A. and Kamal, A. (2016). Perceived authentic leadership, work-related flow, and creative work behavior: Moderating role of organizational structures. *Journal of Social Sciences*, 9(2), 426-441.

OTANTİK LİDERLİĞİN İŞTE AKIŞA ETKİSİ: PSİKOLOJİK İKLİMİN ROLÜ

Meryem Derya YEŞİLTAŞ

Azmi YALÇIN

Sefer YILMAZ

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Bu araştırmada, otantik liderliğin çalışanların akış deneyimleri üzerindeki etkisinin belirlenmesi, varsa psikolojik iklimin otantik liderliğin iş akış deneyimine etkisindeki rolünün ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu çalışma, otantik liderlik ile işteki akış arasındaki bağlantıyı iş ortamı üzerinden test etmesi açısından farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Araştırmanın akışın iş yerindeki diğer faktörlerle fiilen etkileşime girdiği doğanın anlaşılması, işlerin tasarlanmasında ve liderlerin eğitiminde yardımcı olabileceği düşünülmektedir. Araştırma kapsamında oluşturulan hipotezler aşağıdaki gibidir:

H₁: Algılanan otantik liderliğin psikolojik iklim üzerinde anlamlı bir etkisi vardır.

H₂: Algılanan otantik liderliğin çalışanların iş akış deneyimleri üzerinde anlamlı bir etkisi vardır.

H₃: Algılanan psikolojik iklimin çalışanların iş akış deneyimleri üzerinde anlamlı bir etkisi vardır.

H₄: Algılanan otantik liderliğin çalışanların iş akış deneyimlerine etkisinde psikolojik iklimin aracılık rolü vardır.

Anket, araştırmanın veri toplama yöntemidir. Kullanılan ölçekler; otantik liderlik, psikolojik iklim, işle ilgili akış ve kişisel bilgi formudur. Kamu sektörü çalışanları araştırmanın çalışma evrenini oluşturmaktadır. Araştırmada kolayda ve kartopu örnekleme yöntemleri birlikte kullanılmış olup 12.05.2020-13.07.2020 tarihleri arasında online olarak Türkiye'nin farklı şehirlerinden toplam 458 çalışan katılmıştır. Covid 19 pandemisi nedeni ile veri toplama süreci online olarak tasarlanmıştır. Veri toplamada online anket formu sosyal medya araçları üzerinden duyurularak katılımcılara ulaştırılmıştır. Veri setinden özel sektör çalışanına ait 62 ve eksik doldurulmuş 5 anket çıkarılmış olup analizler 391 geçerli anket ile gerçekleştirilmiştir.

Otantik liderlik, iş akış deneyimi ve psikolojik iklim arasındaki ilişkilerin belirlenmesi amacıyla Pearson korelasyon analizinden yararlanılmıştır. Korelasyon analizi sonucunda otantik liderlik, psikolojik iklim ve iş akış deneyimi arasında pozitif yönlü anlamlı ilişkiler olduğu belirlenmiştir. Ardından, otantik liderliğin iş akış deneyimi üzerindeki etkisi ve bu etkide psikolojik iklimin aracı rolünün belirlenmesi için IBM SPSS Process Makro uygulaması ile 4. Model regresyon analizi kullanılmıştır. Birinci hipoteze yönelik bulgular algılanan otantik liderliğin psikolojik iklimi pozitif yönde anlamlı olarak etkilediğini ortaya koymuştur. Bu bulguya göre otantik liderlik arttıkça psikolojik iklim pozitif yönde artmaktadır. Araştırmanın ikinci hipoteziyle ilişkili bulgular ışığında, algılanan otantik liderlik çalışanların iş akış deneyimlerini pozitif yönde anlamlı olarak etkilemektedir. Üçüncü hipoteze ilişkin olarak bulgular, algılanan psikolojik iklimin çalışanların iş akış deneyimini pozitif yönde anlamlı olarak etkilediğini göstermektedir. Psikolojik iklim arttıkça çalışanların iş akış deneyimi yaşamaları da artmaktadır. Araştırmada temel amaca yönelik olarak bulgular algılanan otantik liderliğin çalışanların iş akış deneyimi üzerindeki etkisinde psikolojik iklimin aracılık rolünün olduğunu göstermektedir. Tespit edilen bulgu algılanan otantik liderliğin çalışanların iş akış deneyimi üzerindeki etkisinde psikolojik iklimin artırıcı etkisini ifade etmektedir. Bu çalışma ile hem psikolojik iklimin çalışanların iş akış deneyimleri üzerindeki etkisi, hem de otantik liderliğin iş akış deneyimine etkisinde psikolojik iklimin aracılık rolü belirlenmiştir. Bu doğrultuda araştırmacılara ve uygulamacılara öneriler sunulmuştur.



BİRLEŞMİŞ MİLLETLER SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA AMAÇLARININ GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARININ ROLÜ

THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE APPLICATIONS IN THE REALIZATION OF THE UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Çiğdem TUĞAÇ¹

ÖZ

Günümüzde yaygın bir biçimde kullanılan yapay zekâ uygulamaları, dünya gündemindeki acil sorunlara çözümler geliştirilmesini desteklemektedir. Bu kapsamda en önemli kullanım alanlarından biri Birleşmiş Milletler 2030 Gündemi ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının (SKA'ların) gerçekleştirilmesidir. Yapay zekâ sistemlerinin, Birleşmiş Milletler'in 2030 yılına dek ekonomik, çevresel ve sosyal sürdürülebilirliği sağlamaya en kapsamlı eylem çağrısı olan SKA'lar için önemli fırsatlar ve olumlu katkılar sunmasının yanı sıra, çeşitli sınırlılıkları ve olumsuz sonuçları da söz konusudur. Dolayısıyla yapay zekânın, SKA'ların gerçekleştirilmesinde etkili sonuçlar üretmesi ve sürdürülebilir yapay zekâ sistemlerinin geliştirilebilmesi büyük önem taşımaktadır. Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların gerçekleştirilmesindeki rolünün değerlendirilmesini amaçlayan bu çalışmada, yapay zekânın olumlu katkılarının yanında, beraberinde getirdiği riskler de ele alınmış; özellikle etik sorunların önemle değerlendirilmesi ve

1- Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem.tugac@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2555-6641.

Gönderim Tarihi/Submitted: 31.01.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 10.03.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 31.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 31.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Tuğaç, Ç.

Atıf/To Cite: Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Zekâ Uygulamalarının Rolü. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 73-99. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1245051>

bu kapsamda beşerî, idari ve hukuki kapasitenin geliştirilmesi gereği vurgulanmış; yapay zekanın bu olumsuzlukları ortadan kaldıracak şekilde geliştirilmesi ve sunduğu çözümlerin, SKA'ların hedefleriyle de uyumlu olarak dengeli, sürdürülebilir ve herkesin erişimini mümkün kılacak şekilde hayata geçirilmesinin önemi tartışılmıştır.

ABSTRACT

Artificial intelligence applications, which are widely used today, support the development of solutions to urgent problems on the global agenda. In this context, one of the most important areas of use is the realization of the United Nations 2030 Agenda and Sustainable Development Goals (SDGs). In addition to providing significant opportunities and positive contributions to the SDGs, the United Nations' most comprehensive call to action to ensure economic, environmental, and social sustainability by 2030, artificial intelligence systems also have various limitations and negative consequences. Therefore, it is very important to evaluate the relationships between these concepts to achieve effective results in the use of artificial intelligence within the scope of the SDGs and to develop sustainable artificial intelligence systems. This study aimed to evaluate the role of artificial intelligence applications in the realization of the SDGs and discussed the risks brought by artificial intelligence in addition to its positive contributions. It emphasized that ethical problems should be especially evaluated and that it is necessary to develop human, administrative, and legal capacity in this context. It discussed the importance of developing artificial intelligence to eliminate these negativities and implementing the solutions it offers in a way that is balanced, sustainable, and accessible to everyone, in line with the goals of the SDGs.

Anahtar Kelimeler: Yapay Zekâ, Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Yapay Zekâ, Birleşmiş Milletler, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA).

Keywords: Artificial Intelligence (AI), Sustainable Development, Sustainable Artificial Intelligence, United Nations, Sustainable Development Goals (SDGs).

GİRİŞ

Günümüzde yapay zekâ (artificial intelligence-AI) uygulamalarının kullanımı giderek yaygınlaşmakta ve gündelik hayata etki eden pek çok süreçte önemli rol oynamaktadır. Devlet yönetiminde, iş dünyasında ve bunlar gibi pek çok süreçte kullanılan yapay zekâ uygulamaları, karar verme ve politika geliştirme süreçlerini önemli ölçüde desteklemektedir. Bu yönüyle günümüz için önemli bir ihtiyaç haline gelen yapay zekâ sistemleri, gerçekleştirilen hizmetlerin hızını ve kalitesini artırmakta; güncellenebilen ve geliştirilebilen nitelikte olmaları nedeniyle, hemen her alanda yeniliği ve etkinliği sağlamanın temel aracı olarak kabul edilmektedir.

Yapay zekâ teknolojilerinin hızlı gelişimi, birçok alanda günlük yaşamı giderek artan ölçüde şekillendirmektedir. Bu kapsamda e-ticaret uygulamaları, sesli yanıt sistemleri, yer ve yön bulma sistemleri, yüz tanıma, güvenlik, ses ve metin işleme sistemleri, ulaşım, sigortacılık ve finans gibi sayısız alanda yapay zekâ uygulamaları gündelik yaşantıda aktif şekilde kullanılmaktadır. Yapay zekâ sistemlerinin ekonomik, çevresel ve toplumsal sürdürülebilirlik bağlamında da günümüzde giderek kapsamı gelişen bir kullanımı söz konusudur (Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2023; Goralski ve Tan, 2020).

Dünya Ekonomik Forumu (WEF) tarafından 2023 yılı Ocak ayında yayımlanan Küresel Riskler 2023 başlıklı raporda, küresel çapta halihazırda var olan ve ortaya çıkma potansiyeli olan riskler değerlendirilmiştir. Bu kapsamda önümüzdeki iki ve 10 yıllık süreçlerde yapılan değerlendirmede, ilk 10 risk arasında teknolojik nitelikli riskler ve bu kapsamda giderek yaygınlaşan siber suçlar ve siber güvenlik sorunlarına işaret edilmiştir (WEF, 2023a). Esasen listede yer alan iklim değişikliği, biyoçeşitlilik kaybı, çevresel krizler ve doğal kaynak krizleri ve jeoekonomik çatışma gibi risklerin de dijital teknolojilerdeki gelişmeler ve bunların üretim ve kullanım süreçleri boyunca kaynak kullanımları ile ilişkilendirilen yönleri söz konusudur (Sætra, 2021; Yeh vd., 2021). Bu bağlamda, yapay zekâ kullanımının SKA'larla çift yönlü ilişkisinin değerlendirilmesinin günümüz koşullarında daha da önemli hale geldiği anlaşılmış durumdadır.

Bu esaslar doğrultusunda bu çalışmanın amacı, yapay zekâ kullanımının SKA'ların gerçekleştirilmesindeki rolünün değerlendirilmesidir. Çalışmada, SKA'ların ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde yapay zekâ sistemleri ne gibi güçlükler ortaya çıkardığı ve aynı zamanda SKA'ların gerçekleştirilmesinde yapay zekâ uygulamalarının desteklediği hususlar ve katkılarının neler olduğu üzerine odaklanılmıştır.

Çalışma yöntemi olarak ilişkisel araştırma modeli kullanılarak, çoklu veri kaynaklarından (raporlar, veri tabanları, istatistikler, literatür vb.) veri ve kaynak materyali olarak yararlanılmıştır. Bu doğrultuda SKA'lar ve yapay zekâ arasındaki ilişkinin araştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği ve bunlar gibi pek çok ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların istatistikî çalışmalarından ve raporlarından ve bilimsel literatürden yararlanılmıştır. Çalışma üç bölüm halinde ele alınmıştır. Öncelikle sürdürülebilir kalkınma, SKA'lar ve yapay zekâ arasındaki ilişki irdelenmiş ve bu kapsamda ortaya çıkabilecek güçlükler ve sorun alanları değerlendirilmiştir. Yapay zekâ

sistemlerinin SKA'ların gerçekleştirilmesi bağlamında sunmuş olduğu katkılar ve fırsat pencereleri ele alınmıştır. Ardından, SKA'ların gerçekleştirilmesinde yapay zekâ uygulamalarının katkısının artırılmasında ileriye dönük politika ve strateji önerilerine yer verilmiştir. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA, SKA'LAR VE YAPAY ZEKÂ İLİŞKİSİ

Sürdürülebilir kalkınma kavramı, 1987 yılında Dünya Çevre ve Gelişme Komisyonunca hazırlanan Ortak Geleceğimiz adlı raporda, "şimdiki kuşakların ihtiyaçlarını karşılarken, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılama imkanlarını ortadan kaldırmayan kalkınma süreci" olarak tanımlanmıştır. Rapor'da teknolojinin ve insan faaliyetlerinin çevresel kaynaklar üzerindeki baskısının, biyosferin kendini yeniden üretme kapasitesi göz önünde bulundurularak yönetilebilir ve geliştirilebilir olduğu ve böylelikle yoksulluk başta olmak üzere pek çok küresel sorunla başa çıkılmasının mümkün olacağı ifade edilmiştir (WCED, 1987).

Bu hususların politika geliştirme süreçlerine ve uygulamalara yansıtılması, ilk etapta 2000 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen Binyıl Kalkınma Amaçları ile olmuştur. Binyıl Kalkınma Amaçları etkili bir başlangıç sağlamış olsa da BM Genel Kurulu'nun 2015 yılı Eylül ayında gerçekleştirilen toplantısı sonucunda 193 ülke tarafından kabul edilen ve 1 Ocak 2016 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren BM 2030 Gündemi ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) (Sustainable Development Goals-SDGs) 2030 yılına dek ekonomik, çevresel ve sosyal alanlarda sürdürülebilirliği sağlama amacına dönük en kapsamlı eylem çağrısı olarak ön plana çıkmaktadır (Astobiza vd., 2021: 66; Stahl vd., 2022; Yeh vd., 2021). SKA'ların söz konusu ekonomik, çevresel ve sosyal boyutları şu unsurları içermektedir (Palomares vd., 2021: 6497):

- Ekonomik boyut: Topluların ekonomik refahını sağlamak doğrultusunda; (1) yoksulluk, gıda ve sağlık konularıyla ilintisi içinde yaşama, (2) sanayileşme, yenilikler ve ekonomik kalkınma konuları bağlamında ekonomik ve teknolojik gelişmeye odaklanılmaktadır.
- Çevresel boyut: Çevresel sürdürülebilirlik bağlamında çevrenin korunmasıyla ve kaynak yönetimiyle ilişkilidir ve bu kapsamda; (1) su, enerji, sorumlu üretim ve tüketim kalıplarıyla ilişkisi içinde kaynak

konusuna, (2) iklim değişikliği, sudaki ve karadaki yaşam bağlarıyla doğal çevre konularına odaklanılmaktadır.

- Sosyal boyut: Topluların eşitliğini ve refahını sağlamak doğrultusunda; (1) sürdürülebilir nitelikte toplular ve bu kapsamda barışın, adaletin ve küresel iş birliklerinin sağlanması bağlamında sosyal gelişmeye, (2) eğitim, istihdam gibi konular kapsamında eşitlik ve cinsiyet faktörüne odaklanılmaktadır.

SKA'lar 17 amaç ve 169 hedeften oluşmaktadır ve günümüzde söz konusu SKA'ların ve hedeflerinin hayata geçirilmesinde, yapay zekâ sistemlerinin kullanımı en kapsamlı şekilde gerçekleştirilmektedir (AI4Good, 2023; Miteva, 2022; Sætra, 2021). Yapay zekâ sistemlerinin SKA'lar bağlamında yaygın bir biçimde kullanılmasındaki temel sebep, esasen SKA'ların belirlenmesindeki temel amaç ile doğrudan ilişkilidir. BM tarafından bu amaç, "dünyayı korurken refahı desteklemek ve düşük, orta ve yüksek gelire sahip ülkelere yönelik bir eylem çağrısı yapmak" olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda özellikle yoksulluğun tüm biçimlerinin sona erdirilmesi, ekonomik kalkınma ve eğitim, sağlık, iş fırsatları sağlamak, eşitsizlik ve adaletsizlikle mücadele etmek gibi bir dizi sosyal hakkın sağlanmasının yanı sıra, iklim değişikliğiyle mücadele edilmesi ve çevre korumaya dönük stratejilerin ele alınması hedeflenmiştir. Söz konusu 17 Amaç birbiriyle bağlantılıdır ve birinin gerçekleştirilmesi, diğerinin hedeflerinin gerçekleştirilmesi için de temel sağlamaktadır (UNDP, 2023).

Söz konusu amaç ve hedeflerle uyumlu bir biçimde, yapay zekâ kullanımları da kısa, orta ve uzun vadede önemli ekonomik, çevresel ve sosyal sonuçları ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu etkilerin tamamı pozitif olarak ele alınmamaktadır. Yapay zekâ kullanımının mevcut ve potansiyel etkilerinin SKA'ların gerçekleştirilmesi konusunda negatif etkileri de söz konusudur (Vinuesa vd., 2020).

BM'nin mottosu olan "kimsenin geride bırakılmadığı" süreçlerin geliştirilmesi, özellikle gelişmekte olan ülke halklarının ve toplumsal hassas gruplar kapsamında kadınlar, çocuklar, gençler, kent yoksulları, engelliler ve mülteciler gibi grupların önemle ele alınmasını gerektirmektedir (UNSDG, 2023). Bu gruplar başta olmak üzere, küresel çapta tüm insanların hangi sorunlarla karşı karşıya olduklarının belirlenmesi, SKA'ların hedeflerine ulaşılmasında

önemli ve önceliklidir. Bu husus, söz konusu sorunların ve bunlara dönük çözümlerin belirlenmesinde yapay zekâ sistemlerinin kullanımını gündeme getirirse de bu noktada temel sorunlardan biri; bu sistemlerin kullanımı için gerekli olan doğru, güncel ve yeterli miktarda verinin varlığı ve toplanmasıdır. Zira veri toplama araçlarının erişemediği belirli kitleler ya da bunun için yeterli kapasite, finansman ve teknolojiye sahip olmayan topluluklar bulunmaktadır. Dolayısıyla yapay zekâ kullanımının SKA'ların gerçekleştirilmesini desteklemesinin öncelikli koşulu uygun veriye erişilebilir olunmasıdır (Palomares vd., 2021; UN, 2022a: 6).

Özellikle SKA'lar ve hedefleri doğrultusundaki verilerin elde edilmesinde karşılaşılan temel güçlükler ise; (1) SKA'lar kapsamındaki ilerlemenin tutarlı bir biçimde ölçmenin zorlukları ve bu ölçmenin yapılabilmesi için gerekli olan kapsamlı verilerin hiç toplanmamış olması ya da eksikliği, (2) SKA'ların ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde gereksinim duyulan ve var olan verilerin paylaşılmamasıdır. Bu husus, SKA17: Amaçlar İçin Ortaklıklar başta olmak üzere tüm SKA'lar için olumsuz etkiler anlamına gelmektedir (Hodson ve Spezzatti, 2021: 2).

Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ları desteklemesinde en önemli koşullardan biri de sadece verinin varlığı değil, verilerin yeterli ve temsiliyet düzeyinin yüksek olmasıdır. Zira yapay zekâ kullanımında verilerin kullanılabilirliği hususu sınırlayıcı bir faktör olabilmektedir (Kuglitsch vd., 2022).

BM SKA'ları kapsamında hangi verilere ihtiyaç duyulacağıнын somutlaştırılması amacıyla, BM İstatistik Komisyonu'nun 2017 yılında gerçekleştirilen 48. Oturumunda SKA Göstergeleri Seti, uluslararası kurumlar ve uzmanlarla iş birliği içinde oluşturulmuş ve ardından da BM Genel Kurulu'nda kabul edilmiştir. Bu kapsamda SKA'ların gelişiminin tüm ülkeler çapında takip edilmesi bağlamında 248 gösterge (232 tekil) tespit edilmiştir. Söz konusu gösterge sayısının fazla oluşu değerlendirildiğinde ne denli büyük bir veri gereksinimi olduğu ve söz konusu verilerin işlenmesi için yapay zekânın neden gerekli olduğu da anlaşılmaktadır. Bu veriler BM tarafından oluşturulan veri tabanına ulusal veri tabanlarından çekilmektedir (UNSTATS, 2023). Bu kapsamda örneğin, Türkiye'de Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından söz konusu SKA'lar kapsamındaki hedeflerin gereksinim duyduğu göstergelere ilişkin verilerin yer aldığı TÜİK SKA web sitesi kurulmuş ve 2022 yılı sonu itibarıyla erişime açılmıştır (TÜİK, 2023).

Vinuesa vd. (2020) tarafından yapılan bir çalışma ise yapay zekâ uygulamalarının SKA'lar ve hedefleri kapsamında neden olduğu güçlüklerin hangi alanlarda meydana geldiğini ortaya koyması bakımından önemlidir. Çalışmada yapay zekâ uygulamaları aracılığıyla 17 SKA'ya ait 169 hedeften 134'ünün, yani yaklaşık %79'unu olumlu yönde etkileyen ve gerçekleştirilmelerini kolaylaştıran bir etkinin ortaya çıktığı ancak, 59 hedefin yani tüm hedeflerin %35'inin yapay zekâ uygulamalarından olumsuz yönde etkilendiği sonucu elde edilmiştir. Söz konusu yüzdelik oranların toplamlarının %100'ü aşmasından da anlaşılacağı üzere, yapay zekâ uygulamaları, bir SKA'daki hedefleri aynı anda olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir. Olumsuz etkilerin ise daha çok yapay zekâ uygulamalarının neden olduğu enerji tüketimindeki ve ürün tüketim talebindeki artış ve sosyal ve etik sorunlarla ilgili olduğu tespit edilmiştir. Vinuesa vd.'e (2020) göre, yapay zekâ uygulamaların yoğun bir biçimde kullanılması yüksek enerji gereksinime bağlı olarak yüksek karbon ayak izine sebep olmaktadır. Bu ise özellikle SKA13: İklim Eylemi'nin ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir.

Yapay zekâ uygulamalarının yüksek karbon ayakizi ortaya çıkarma potansiyeline ilişkin öngörüler, başka çalışmalarla da ortaya konulmuştur. Avrupa Komisyonu'nun (2020) Yapay Zekâ İçin Beyaz Kağıt belgesinde, yapay zekâ uygulamalarının sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliğinin etkilerine uyum eylemleri için de önemli katkılar sağlamanın özellikle SKA13: İklim Eylemi'nin hedefleri başta olmak üzere tüm SKA'lar için önemli toplumsal faydaları beraberinde getirdiği belirtilmiştir. Ancak SKA'lar için olumsuz etkilerinin ortaya çıkmaması için, yaşam döngüleri boyunca söz konusu yapay zekâ sistemlerinin üretim, veri toplama-işleme ve makine öğrenmesi gibi süreçlerinde daha düşük çevresel etkiler ortaya koyacak biçimde ele alınmalarının önemli olduğu vurgulanmıştır (EC, 2020: 2).

Avrupa Komisyonu'nun söz konusu hususu vurgulamasının temel sebebi, yapay zekâ uygulamalarının temelinde yer alan verilerin işlendiği ve depolandığı veri merkezlerine ilişkin 2030 yılına dönük olarak yapılan enerji tüketimi projeksiyonlarıdır. Avrupa Komisyonu, söz konusu veri merkezlerinde kullanılan enerjide 2030 yılında %28'lik bir artış öngörmektedir (EC, 2022). Benzer bir araştırma da Massachusetts Teknoloji Enstitüsü tarafından yapılmıştır. Buna göre; insan dilini işlemek için büyük bir yapay zekâ eğitmenin, yaklaşık 300 bin kilogram karbondioksit (CO₂) eşdeğeri emisyonu açtığı,

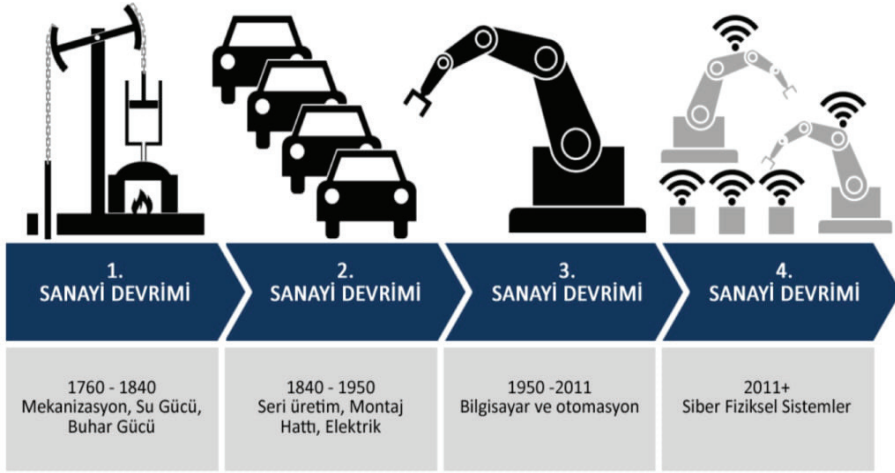
bu miktarın ise ortalama bir arabadan kaynaklanan emisyonun yaklaşık beş katına denk geldiği ortaya konulmuştur (Hao, 2019). Tüm bu yüksek emisyon değerleri SKA13: İklim Eylemi ve SKA7: Erişilebilir ve Temiz Enerji amaçlarının ve bunların hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli sorunlar anlamına gelmektedir. Ayrıca SKA13 konusundaki başarısızlık, diğer SKA'ların gerçekleştirilmesi için uygun zeminin ortadan kalkması anlamına gelmektedir. Zira, iklim değişikliği sonucu ortaya çıkan aşırı hava olayları ve afetler onlarca yıllık ekonomik, sosyal ve çevresel kazanımların kaybedilmesine yol açmaktadır (IPCC, 2022). Dolayısıyla sadece yapay zekânın sürdürülebilir kalkınmayı desteklemesi değil, yapay zekâ uygulamalarına ilişkin süreçlerin kendisinin de sürdürülebilir olması, yani 'sürdürülebilir yapay zekâ uygulamaları'nın geliştirilmesi, SKA'ların hedeflerine ulaşılması bağlamında oldukça önemlidir (Van Wynsberghe, 2021: 214).

Oysa günümüzdeki uygulamalara bakıldığında, SKA12: Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim amacına uygun olmayan bir biçimde yapay zekâ sistemlerini kullanan ürünlerin hızla yaygınlaşması ve yapay zekâ aracılığıyla çevre üzerine insan faaliyetlerinin etkilerinin belirlenmesinden çok, bizzat söz konusu ürünlerle çevreye ve doğal kaynaklara zarar veren bir tüketim anlayışının körüklendiği görülmektedir. Nesnelerin interneti araçlarındaki hızlı gelişim, farklı ürün kategorilerinde henüz yeni satın alınan ve çalışır durumdaki bir ürünü dahi demode hale getirebilmekte ve algı yönetimi ile planlanmayan bir ihtiyaç veya arzu nesnesi haline gelmiş yeni bir teknolojik araca yönelik tüketici talebi ortaya çıkarabilmektedir. Tüketicinin bu yönde eğilim göstermediği durumlarda ise yapay zekâ sistemleri ile geliştirilen akıllı uygulamaların bir üst sürümleri oluşturulmakta ve bu yeni sürümler mevcut cihaz tarafından desteklenmediği için yeni ürün alma ihtiyacını ortaya çıkarabilmektedir. Şüphesiz bu üretim ve tüketim deseni sadece SKA12'ye değil, SKA14: Suda Yaşam, SKA15: Karasal Yaşam ve SKA13 üzerinde oldukça önemli olumsuz etkiler ortaya çıkarmaktadır (Sætra, 2021; Veral, 2022).

Yapay zekâ uygulamalarının yaygınlaşmasının iş fırsatları ve istihdam üzerine etkileri, değerlendirilmesi gereken bir diğer konu alanıdır. Zira yapay zekânın yaygınlaşması ve beraberinde getirdiği otomasyon, buhar makinesinin icadı ve Sanayi Devrimi ile birlikte kırsal alanda açıkta işgücünün kalmasına benzer bir süreci oluşturmuş ve öncesinde yaşanan üç büyük sanayi devriminin ardından Endüstri 4.0 denilen yeni Sanayi Devrimi sürecini

başlatmıştır (Şekil 1). Yeni iş süreçlerinde veri bazlı yapay zekâ uygulamaları ile yönlendirilen ve algoritmaların işlendiği otonom süreçler söz konusudur ve bunun sonucunda pek çok insan için istihdam sorunları ortaya çıkabilmektedir. Bu husus sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin daha da artmasına neden olacaktır (Diamandis, 2018; Ody, 2021; Yıldız, 2018). Fizikçi ve kozmolog Stephan Hawking tarafından, insanların yavaş biyolojik sistemlerinin, akıllı makinelerle rekabet etmesinin zor olduğu ve söz konusu makinelerin kolayca insanların yerini alabileceği vurgulanmıştır (Aktaran: Goralski ve Tan, 2020). Bu durumun gerçekleşmesi SKA1: Yoksulluğa Son Verilmesi, SKA8: İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme ve SKA10: Eşitsizliklerin Azaltılması başta olmak üzere pek çok SKA'nın ve hedeflerinin hayata geçirilmesini güçleştirici sonuçların ortaya çıkması anlamına gelmektedir (Yeh vd., 2021).

Şekil 1: Dört dönem halinde Sanayi Devrimi ve Endüstri 4.0



Kaynak: Sarıoğlu vd. (2021).

Bu noktada tartışılan bir diğer husus ise, yapılan herhangi bir çalışmada sadece ve bütünüyle yapay zekâ sistemlerine güvenilip güvenilemeyeceği ile ilgilidir. Zira bir yapay zekâ sisteminde, belirli bir algoritma kapsamında eğitilen makineler, ancak kendisine girişi yapılan verilerle işlem yapabilmektedir. Bu verilerin dışında gelişen bir olay, insani içgörüler ve yerel bilgi gibi unsurlar söz konusu yapay zekâ kapsamında ele alınamayacak nitelikte olabilmekte ya da yapay zekâ sistemleri SKA5: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, SKA8: İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme, SKA10: Eşitsizliklerin Azaltılması, SKA16: Barış, Adalet

ve Güçlü Kurumlar'ın hedeflerine uygun olmayan bir biçimde ayrımcı/önyargılı olabilmektedirler (Sætra, 2021). 2015 yılında Amazon firması tarafından işe alım süreçlerinde özgeçmişlerin değerlendirilmesini sağlayan yapay zekâ uygulaması AMZN.O makine öğrenimi sisteminin, yeni iş başvurularında kadınlara karşı önyargılı olduğu tespit edilmiştir. Bunun temel sebebi; yeni başvuruları değerlendiren sistemin, 10 yıllık süreçte başarılı bulunarak işe alınmış kişilerin özgeçmişleriyle, yeni başvuruları karşılaştırılarak seçim yapan bir algoritma ile çalışması olmuştur. 10 yıllık süreçte işe alınanların çoğunun erkek olması, içinde kadın kelimesi geçen özgeçmişlerin daha düşük puanlar almasına sebep olmuştur. Ancak burada temel sorun sadece yapay zekanın yanlış sonuçlar üretmiş olması değildir. Akıllı makinelere ve onların işlediği algoritmalara aşırı derecede güvenilmesi, yanlış bir nesnellik izlenimi ortaya çıkarmakta ve hata fark edilene kadar bulgular belki de hiç sorgulanmamaktadır (Ackermann, 2022; Dastin, 2018).

Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların hedeflerine ulaşılması bağlamında ortaya çıkardığı bir diğer önemli sorun ise, yapay zekâ sistemlerinin kullandığı verilerle ilgili mahremiyet ihlalleri ve etik sorunlarla ilişkilidir (Astobiza vd., 2021: 66). Yapay zekâ kapsamında kullanılan büyük veri, toplulukların belirli bir konuda yönlendirilmesine neden olabilmektedir. Ayrıca örneğin, toplanan sağlık verileri tanı ve tedavi için önemli avantajlar sağlasa da veri sahipliği ve mahremiyet bağlamında önemli sorunlar ortaya çıkarma potansiyeline sahiptir. Bu sorunlar SKA10: Eşitsizliklerin Azaltılması ve SKA16: Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar'ın hedeflerine erişmeyi güçleştirmektedir (Holzinger vd., 2021:1).

Benzer bir biçimde SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar amacının gerçekleştirilmesi ve kentlerin dirençliliklerinin ve güvenliklerinin artırılmasına dönük olduğu belirtilerek, BM öncülüğünde teşvik edilen ve geliştirilen pek çok akıllı kent uygulamasının (yüz tanıma sistemleri vb.) toplulukları kontrol etmenin bir aracı olarak kullanıldığını ifade eden görüşler de bulunmaktadır. Bu husus ise SKA'ların oluşturulma amacına aykırı olduğu doğrultusunda eleştirilmekte ve yapay zekâ sistemleri kimi açılardan "nükleer silahlardan bile tehlikeli" olarak nitelendirilmektedir (Sætra, 2021; Yeh vd., 2021). Bu hususların SKA'lar bağlamında ortaya çıkardığı bir diğer sonuç ise, yapay zekâ kullanımlarının sadece kişilerin mahremiyetine değil, kimi zaman da teknoloji aracılığıyla özgürlüklerine ve onurlarına verilen zararlar doğrultusunda değerlendirilmesi

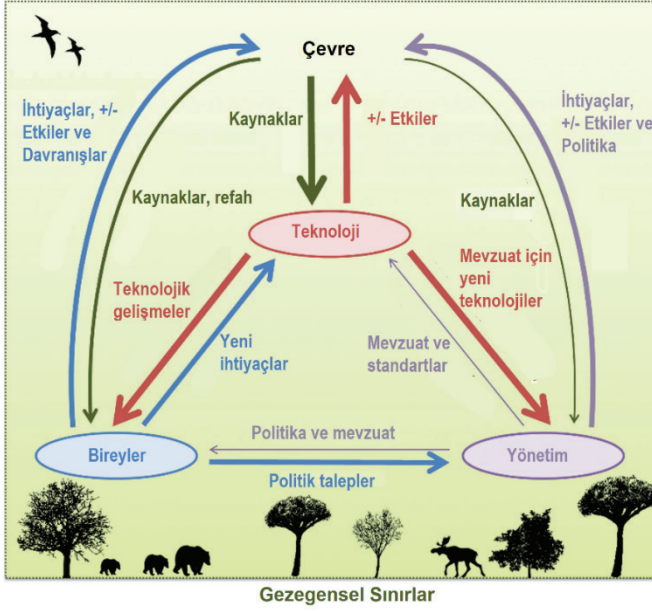
ve SKA'ların klasik olarak çevre, ekonomi ve sosyal bağlarından oluşan üç alanlı kurgusuna, teknolojik ve bireysel boyutların da eklenmesi gerektiğinin vurgulanması olmuştur (Yeh vd., 2021).

Özetle, sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin çevresel, ekonomik ve sosyal süreçlerde tüm dünyada giderek daha fazla biçimde yapay zekâ araçlarından yararlanılsa da sürdürülebilir yapay zekâ uygulamalarının gerçekleştirilebilmesinde yapay zekânın sunduğu fırsat pencerelerinin yanı sıra, getirdiği risklerin de değerlendirilmesi oldukça önemlidir. Zira toplumsal değişim ve dönüşümlere koşturarak yapay zekanın sunduğu fırsatlar kadar riskler de artacaktır. Ayrıca yapay zekâ sistemlerinin küresel düzeyde büyük veri kümelerine ve bunları kullanabilmek doğrultusunda gerekli bilgi işlem altyapısına ihtiyacı daima devam edecektir. Dolayısıyla yeni teknolojilerin etkisinin verimlilik, etik, şeffaflık ve sürdürülebilirlik açısından değerlendirilmesini sağlamak için yeni metodolojiler geliştirilmesi elzemdir.

2. SKA'LARIN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE YAPAY ZEKÂNIN KATKILARI

Günümüzde dünyanın karşı karşıya olduğu ekonomik, ekolojik ve sosyal krizler sadece BM tarafından SKA'ların ortaya konulmasına öncülük etmemiş, aynı zamanda söz konusu sorunlarla mücadele edilmesinde yapay zekâ ve makine öğrenimi konusunda da gelişmelerin hızlanmasını sağlamıştır. Kimi zaman bireylerden gelen talepler, kimi zaman da ekonomik, sosyal veya çevresel bir konuda ulusal ve uluslararası alanda yapılan bir yasal ya da idari düzenleme söz konusu gelişmeleri hızlandırıcı rol oynamıştır (Tomašev vd., 2020). Vinuesa vd. (2020) tarafından yapılan bir çalışmada; çevre, teknoloji, yönetim/devlet ve bireyler arasındaki söz konusu etkileşim şematize edilmiş (Şekil 2) ve bu etkileşimin dengeli olmadığı vurgulanmıştır.

Şekil 2: Çevre, Teknoloji, Yönetim ve Bireyler Etkileşiminin Yapay Zekâ Gelişimine Katkısı



Kaynak: Vinuesa vd. (2020).

Şekil 2'deki daha kalın oklar, daha hızlı bir gelişimi göstermektedir. Hangi alanda olursa olsun söz konusu gelişmeleri sınırlayan en temel etken ise gezegensel sınırlar olmaktadır. Söz konusu unsurlar arasında dengenin sağlanmasında, yapay zekâ uygulamalarının olumlu katkısının olabilmesi için öncelikle uygulamalara ilişkin yasal, etik ve çevresel standartların belirlenmesi ve güvenilir ve şeffaf süreçlerin oluşturulması önemli bir gereksinimdir ve SKA'ların gerçekleştirilmesini destekleyecektir. Böylelikle yapay zekanın ekonomik, çevresel ve sosyal fayda için kullanımı mümkün olabilecektir (Palomares vd., 2021; Tomašev vd., 2020; Vinuesa vd., 2020).

Yukarıdaki unsurlar arasındaki söz konusu etkileşimde, yapay zekâ uygulamalarının farklı SKA'lar kapsamındaki olumlu katkıları, çeşitli konu ve sektörler bağlamında ele alınabilmektedir. Palomares vd. (2021) tarafından gerçekleştirilen ve yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesini destekleyip desteklemediğini ele alan bir çalışmada ise, yapay zekânın özellikle aşağıdaki konular bağlamında olumlu katkı sağladığı tespit edilmiştir:

- Sanayi ve üretim süreçlerinde verimliliğin artırılması
- Yenilenemeyen kaynakların korunması
- Uzman bilgisinin yaygınlaştırılmasının sağlanması
- Kaynaklar ve teknoloji arasındaki ilişkinin kurulması
- Tüm dünyada sürdürülebilirliği optimum koşullara taşımak doğrultusunda devletler, özel sektör ve toplumlar arasında iş birliğinin güçlendirilmesi.

Küresel çapta farklı kurum ve kuruluşlarca gerçekleştirilen farklı projeler ve çalışmalar kapsamında, yapay zekânın SKA'lara söz konusu olumlu katkıları Tablo 1'de sektörel bazda ele alınarak özetlenmiştir.

Tablo 1: Yapay Zekâ Uygulama Alanları ve Katkı Sağladığı SKA'lar

Sektör/Alan	Yapay Zekâ Kullanımı Örnekleri	İlgili SKA'lar
Su Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Atık suyun filtrasyonuna ilişkin yapay zekâ teknolojileri suyun yeniden kazanım oranını artırmaktadır (Dzambaska, 2022). Örneğin, İtalya'daki Castiglione'de bulunan en büyük atık su arıtma tesisinde biyolojik besin giderme aktif çamur sistemi olan <i>BNRAS</i>'ın görüntülenmesinde veri kalitesi ve miktar sorunu ile ilişkili hususları değerlendirmede yapay zekâ uygulamaları kullanılmaktadır (Safeer vd., 2022). • Atık suyun yeniden kullanımı ve deniz suyunun tuzdan arındırılması gibi uygulamalarda kullanılan enerji ve maliyetlerin azaltılmasını hedefleyen <i>RemixWater</i> gibi yapay zekâ uygulamaları bulunmaktadır (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA 6: Temiz Su ve Sanitasyon</p> <p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA12: Sorumlu Üretim ve Tüketim</p>
Sağlık Sektörü	<ul style="list-style-type: none"> • Yapay zekâ uygulamalarındaki gelişmeler, görme engellilerin çevrelerini algılayabilme imkanlarını artırmaktadır (Miteva, 2022). • Yapay zekâ aracılığıyla geliştirilen bakım robotları, sağlık alanında yaşlılar başta olma üzere tıbbi desteğe ve bakıma ihtiyacı olan hastalar için geliştirilmiş güncel bir teknolojidir. Özellikle Covid-19 pandemisi gibi süreçlerde yaşanan kapanma dönemi, söz konusu uygulamalara ve robotlara gereksinimi artırmıştır (Umbrello vd., 2021: 395). • Yine Covid-19 pandemisi ile halk sağlığı sorunlarının yönetiminde ve önleyici tıp uygulamalarında dijital teknolojilere ve yapay zekâ tabanlı modeller kullanılmaktadır (Palomares vd., 2021). 	<p>SKA3: Sağlıklı ve Kaliteli Yaşam</p> <p>SKA10: Eşitsizliklerin Azaltılması</p> <p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p>

Sektör/Alan	Yapay Zekâ Kullanımı Örnekleri	İlgili SKA'lar
Atık yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> Yapay zekâ aracılığıyla tehlikeli atıklara ilişkin sorunlara çözümler üretilerek, çevresel iyileştirme operasyonları gerçekleştirilebilmektedir (Dzambaska, 2022) Yapay zekâ uygulamalarından görsel-tanıma aracı ile plastik geri dönüşümünün artırılması, atık yönetiminin güçlendirilmesi ve okyanuslardaki plastik kirliliğinin azaltılması sağlanmaktadır (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA12: Sorumlu Üretim ve Tüketim</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p>
Ulaşım sektörü	<ul style="list-style-type: none"> Yapay zekâ uygulamaları elektrikli araçlar ve akıllı ulaşım sistemleri aracılığıyla akıllı ve düşük karbonlu şehirlere ulaşmayı desteklemektedir (Vinueza vd., 2020). Yol güvenliğinin sağlanması doğrultusunda kazalar ve uygun olmayan araç kullanımlarına ilişkin uyarılar gönderen yapay zekâ sistemleri ile trafik yönetimi geliştirilebilmektedir (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p>
Enerji sektörü	<ul style="list-style-type: none"> Güneş ve rüzgâr kaynakları başta olmak üzere yenilenebilir kaynaklardan sağlanan enerji miktarının öngörülmesi ve mevcut ve potansiyel talep miktarıyla karşılaştırmasının yapılarak, akıllı şebekelerin oluşturulmasına katkı vermektedir (Vinueza vd., 2020). Enerji güvenliği için geliştirilen yapay zekâ uygulamaları ile kritik enerji altyapıları için sensörlerden ve verilerden yararlanılarak, olası çökme projeksiyonları yapılabilmektedir (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA7: Erişilebilirlik ve Temiz Enerji</p> <p>SKA9: Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı</p> <p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p>
Endüstri sektörü	<ul style="list-style-type: none"> Üretim sürecine ilişkin yeniliklerin geliştirilmesinde yapay zekâ yaygın biçimde kullanılmaktadır (Dzambaska, 2022). Örneğin, görüntü tanıma, algılama ve işleme süreçleri aracılığıyla yapay zekâ sistemleri bir makine öğrenmesi algoritması kullanarak, üretim sürecinde insan gözünün algılamayacağı düzeydeki mikroskobik kusurları algılayabilmekte ve üretim kalitesini artırmaktadır (Ever ve Demircioğlu, 2022: 66). BM Endüstriyel Gelişme Organizasyonu (UNIDO) tarafından geliştirilen Rekabetçi Endüstriyel Performans İndeksi, ülkelerden elde edilen endüstri verilerinin yapay zekâ aracılığıyla işlendiği ve analiz sonuçlarının grafikler halinde gösterilebildiği bir uygulamadır (UNIDO, 2023). 	<p>SKA7: Erişilebilirlik ve Temiz Enerji</p> <p>SKA8: İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme</p> <p>SKA9: Sanayi, Yenilikçilik ve Altyapı</p> <p>SKA12: Sorumlu Üretim ve Tüketim</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p>

Sektör/Alan	Yapay Zekâ Kullanımı Örnekleri	İlgili SKA'lar
Hava yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> Bütünleşik yapay zekâ sistemleri aracılığıyla hava kalitesine ilişkin ve çevresel verilere ilişkin gerçek zamanlı veri analizi yapılabilmektedir (Tehrani, 2022). 	<p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p>
Tarım sektörü	<ul style="list-style-type: none"> Sürdürülebilir tarım uygulamalarının geliştirilmesi doğrultusunda, tarımsal atık su yönetimi yapılabilmesine dönük yapay zekâ sistemleri kullanılmaktadır ve yapay zekâ kullanımı gıda güvenliğinin sağlanması doğrultusunda karar vericilerin politika geliştirme süreçlerini olumlu yönde desteklemektedir (Dzambaska, 2022; Porciello vd., 2020). <i>Farmlogs</i> gibi yapay zekâ kullanan platformlar aracılığıyla, çiftçilere maliyetlerini düşürerek kârlarını artırmaları ve üretim atıklarını azaltmaları doğrultusunda öneriler sunulmaktadır (AI4SDGs, 2023). Dikey tarım uygulamalarında sensörler, kameralar ve yapay zekâ kullanılarak optimum koşullar sağlanmakta ve ürünlerin yetiştirilmesinde robotlar kullanılarak, otomatize ürün yetiştirilmektedir (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA2: Açlığa Son</p> <p>SKA12: Sorumlu Üretim ve Tüketim</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p> <p>SKA15: Karasal Yaşam</p>
Ormancılık sektörü	<ul style="list-style-type: none"> Ormansızlaşmayla mücadele ve sürdürülebilir ormancılık uygulamalarının geliştirilmesinde uydu coğrafi veri analitiğini kullanan uygulamalar mevcuttur (Dzambaska, 2022). WEF'in Yapay Zekâ ve Makine Öğrenimi Platformu tarafından, C4IR Ağı, pilot ülke olan Türkiye'den Tarım ve Orman Bakanlığı ve Koç Holding ile iş birliği içinde yapay zekâ sistemlerini kullanarak orman yangını risklerini azaltmayı hedefleyen ortak bir girişim olan FireAid geliştirilmiştir (WEF, 2023b). 	<p>SKA13: İklim Eylemi</p> <p>SKA15: Karasal Yaşam</p>
Biyo-çeşitliliğin korunması	<ul style="list-style-type: none"> Web tabanlı yapay zekâ uygulamaları ile uydular, dronlar veya uçaklar gibi kaynaklardan gelen veriler aracılığıyla, çevresel izleme ve gerçek zamanlı analiz ve raporlama sağlanmaktadır. Bu sayede acil eyleme geçmeye dönük bilgi sağlanabilmektedir (Dzambaska, 2022). Biyolojik çeşitliliğin korunması doğrultusunda örneğin, soyu tükenmek üzere olan deniz canlılarının (penguenler, okyanus tabanındaki canlılar vb.) izlenmesi, yapay zekâ uygulamaları aracılığıyla sağlanmaktadır (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA13: İklim Eylemi</p> <p>SKA14: Sudaki Yaşam</p> <p>SKA15: Karasal Yaşam</p>

Sektör/Alan	Yapay Zekâ Kullanımı Örnekleri	İlgili SKA'lar
Afet yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Çok disiplinli ve uluslararası iş birliğine dayalı uygulamalar aracılığıyla yapay zekâ, afet yönetiminde etkin sonuçların elde edilmesine fayda sağlamaktadır (Kuglitsch vd., 2022). • Yapay zekâ uygulamaları aracılığıyla örneğin, bir bölgedeki gerçek zamanlı sel riski tahminleri yapılabilmekte ve alarm verilmesi gereken durumlar öngörülebilmektedir. Ayrıca geliştirilen modeller aracılığıyla sadece selin zamanı değil, sıklığı da öngörülebilmektedir (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA11: Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar</p> <p>SKA13: İklim Eylemi</p> <p>SKA17: Amaçlar İçin Ortaklıklar</p>
Göç yönetimi ve izlemesi	<ul style="list-style-type: none"> • Dahili Yer Değiştirme İzleme Merkezi (IDMC) tarafından oluşturulan yapay zekâ sistemi aracılığıyla, küresel çapta insan hareketlerine ilişkin veriler işlenmekte ve analizler yapılarak, politikalar geliştirilmesi ve çözümler üretilmesi konusunda destek sağlanmaktadır (IDMC, 2022). 	<p>SKA16: Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar</p> <p>SKA17: Amaçlar İçin Ortaklıklar</p>
Terörle mücadele/ Güvenlik	<ul style="list-style-type: none"> • Japonya'da terörle mücadele için yapay zekâ uygulamaları kullanılmaktadır ve şüpheli para aktarımları, şüpheli kişiler, özellikle de büyük çaplı organizasyonların güvenliği için izlenmektedir (AI4SDGs, 2023). 	<p>SKA16: Barış, Adalet ve Güçlü Kurumlar</p> <p>SKA17: Amaçlar İçin Ortaklıklar</p>
Sosyal hizmetler ve sosyal yardım	<ul style="list-style-type: none"> • Engelli kişilerin iş imkânlarının geliştirilmesi konusunda yapay zekâ uygulamaları aracılığıyla fırsatlar sağlanabilmektedir (AI4SDGs, 2023). • Dünya Bankası tarafından geliştirilen Yoksulluk ve Eşitlik Veri Tabanı, sosyal hizmetler konusunda karar vericilerin ihtiyaç duyacağı verileri yapay zekâ uygulamaları için sağlamaktadır (World Bank, 2022). • Yoksulluğa ilişkin öngörülerin yapılabilmesi doğrultusunda makine öğrenimi ve uydu görüntülerinin kombinasyonu kullanılmaktadır. Bu kapsamda örneğin, tüketici harcamaları ve mülk sahipliği gibi veriler değerlendirilmektedir (AI4SDGs, 2023; Palomares vd., 2021). 	<p>SKA1: Yoksulluğa Son</p> <p>SKA8: İnsana Yakışır İş ve Ekonomik Büyüme</p> <p>SKA10: Eşitsizliklerin Azaltılması</p>
Eğitim sektörü	<ul style="list-style-type: none"> • BM Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) tarafından oluşturulan ve yapay zekâ uygulamaları için kullanılan Dünya Eğitime İlişkin Eşitsizlikler Veri Tabanı aracılığıyla sağlık, cinsiyet, etnik köken, yaşanılan yer gibi unsurların eğitim ve yaşam hakkına nasıl etki ettiğine dair değerlendirmeler yapılabilmektedir (UNESCO, 2023). 	<p>SKA4: Nitelikli Eğitim</p> <p>SKA5: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği</p>

Şüphesiz, yapay zekâ sistemlerinin SKA'ların gerçekleştirilmesine katkısı yukarıdaki konu ve sektörlerle sınırlı değildir. Bununla birlikte söz konusu katkılardan tam anlamıyla yararlanılabilmesi doğrultusunda yapay zekânın

sunmuş olduğu fırsatların ve olanakların içerebileceği sistemik hatalar dikkatle değerlendirilmelidir. Bu sayede yapay zekâ ile nelerin gerçekleştirilebileceği konusundaki beklentiler de daha sağlam temellere oturtulmuş olacaktır.

Küresel çapta SKA ve yapay zekâ arasındaki etkileşimi ve bu kapsamda olumlu katkıların söz konusu olduğu projelerin ele alındığı farklı veri tabanları da kurulmaya başlanmıştır. Buradaki temel amaç, SKA'ların hedeflerinin gerçekleştirilmesinde kazanılmış derslerin ve iyi uygulama örneklerinin paylaşılması yoluyla bu örneklerin ve projelerin yaygınlaştırılmasıdır.

Bu hususları ele almak doğrultusunda BM liderliğinde AI for Good (İyilik İçin Yapay Zekâ) girişimi, öncü bir dijital platform olarak kurulmuştur ve bunun gibi yapay zekâ-SKA ilişkisini ele alan ve farklı kullanım alanlarını araştıran platformların ve girişimlerin sayısı da giderek artmaktadır (Stahl vd., 2022: 95). Bu anlamda en kapsamlı veri tabanlarından biri de Oxford Üniversitesi tarafından 2019 yılında kurulan bir veri tabanı olan AIxSDGs girişimidir. Söz konusu girişimin temel amacı, yapay zekâ uygulamalarının, SKA'ları da destekleyecek biçimde "etik normlara uygun olarak tasarımının, geliştirilmesinin, dağıtımının ve kullanılmasının desteklenmesi" olarak belirtilmiştir (Oxford University, 2023).

3. SKA'LARIN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNDE YAPAY ZEKANIN KATKISININ ARTIRILMASI

Yapay zekâ teknolojileri, küresel sürdürülebilirlik koşullarını etkilemekte ve dünyayı dönüştürmekte; akıllı ve dijital teknolojilerin ekonomik ve toplumsal etkisi sürekli olarak artmaktadır. Bu nedenle Gündem 2030 bakış açısıyla, SKA'ların hayata geçirilmesini sağlamak için kalan yedi yıllık süreçte bu tür etkiler üzerine düşünmek ve bunları değerlendirmek önemli bir gereklilik olmuştur (UN, 2022a).

Günümüzde giderek daha iyi bir biçimde anlaşılan husus, yapay zekânın tüm SKA'ların hedeflerine ulaşılmasına olumlu katkı sağladığı bir geleceği şekillendirmek için, uluslar ve kültürler arasında ortak ilkeler ve mevzuatlar geliştirilmesinin yanı sıra, süreçlerin adil, güvenilir ve şeffaf bir biçimde yönetilmesinin artık bir zorunluluk olduğudur. Zira SKA'ların gerçekleştirilmesinde temelde önemli bir gereksinim ve hatta önemli bir avantaj gibi ele alınan teknolojik gelişmenin kendisi, sadece çevrenin değil, ekonomik gelişmenin ve toplumsal yapının da zarar görmesine neden olabilecek sonuçlar ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısıyla SKA'ların hedeflerinin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi ve çevresel,

ekonomik ve sosyal alanlarda gerçek anlamda kazanımların ve gelişmelerin sağlanması doğrultusunda daha derin dönüşümlerin gerçekleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır (Vinuesa vd., 2020).

Yapay zekâ teknolojilerindeki gelişim, bazı ülkelerin ve kentlerin daha avantajlı konuma geçmelerine ön ayak olurken, söz konusu yapay zekâ uygulamalarını geliştirme ve bunlara erişim sağlama konusunda yeterli kapasiteye sahip olmayan ülkeler ve kentler için ise bu durum SKA'larda belirtilen eşitlik ilkesinin sağlanamaması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Yapay zekâ uygulamaları bir yandan pek çok alanda hayatı kolaylaştırırken, bir yandan da pek çok insanın mahremiyetinin ihlal edildiği süreçleri de beraberinde getirmiş ve yeni etik sorun alanları ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda yapay zekâ uygulamalarına ilişkin olarak önümüzdeki süreçte daha derin küresel ve bilimsel tartışmaların yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde, yapay zekâ sistemlerinin BM SKA'larının hedeflerini desteklemekten çok ekonomik belirsizlikleri, çevresel krizleri ve toplumsal karışıklıkları da ortaya çıkartacak bir yönü daima söz konusu olacaktır (Astobiza vd., 2021).

SKA'lar doğrultusunda 2030 yılına kadar sürdürülebilir kalkınma dostu yapay zekâ sistemlerinin geliştirilmesine dönük seçenekler mutlak suretle farklı açılardan, çok paydaşlı süreçlerle değerlendirilmelidir. Bu doğrultuda daha doğru sonuçlara ulaşılmasında, yapay zekâ sistemlerinin dayandığı verilerin elde edilmesi ve paylaşılması süreçlerinde uluslararası koordinasyonun ve iş birliğinin sağlanması oldukça önemlidir (Palomares vd., 2021).

Bu süreçte de hiçbir toplumun/grubun geride bırakılmaması, aynı zamanda SKA'ların nihai amacı olan insanların karşılaştıkları sorunlara çözümler getirilmesi ve bu kapsamda yoksulluğun azaltılması, çevrenin korunması, adil bir refah paylaşımının ve barışın sağlanması hedefleri bağlamında yapay zekâ olanaklarına erişim için gelişmekte olan ülkelerin desteklenmesi önem taşımaktadır. Bu tür hassasiyetler dikkate alınmadan geliştirilen yapay zekâ uygulamaları, SKA'ları gerçekleştirmeye katkı vermekten ziyade, eşitsiz ve sürdürülemez bir geleceğin önünü açma ve temel insan hak ve özgürlüklerini zedeleme potansiyeline sahip olacaktır (Vinuesa vd., 2021).

Bu olumsuz etkilerle mücadelede yapay zekâ uygulamalarında şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirlik doğrultusunda, ulusal ve uluslararası alanda yapay zekâ sistemlerine ilişkin etik standartların ve mevzuatların geliştirilmesi

oldukça önemlidir. Bu sayede mahremiyetin ve veri güvenliğinin korunması ile birlikte sadece SKA'ların ve hedeflerinin değil, insan haklarının da güvence altına alınması sağlanabilecektir (Palomares vd., 2021; Tomašev vd., 2020).

2015 yılında SKA'ların kabul edilmesinin hemen ardından Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından, Yüksek Denetim Kurumlarının SKA'lar ve bunların hedefleri kapsamında ülkeler tarafından gerçekleştirilen uygulamaların, kaydedilen ilerlemenin izlenmesinin ve gözden geçirilmesinin önemine binaen, söz konusu izleme süreçlerine ilişkin çeşitli modeller ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, SKA'ların hayata geçirilmesine dönük hazırlık süreçlerinin denetlenmesi, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de gerçekleştirilmiş ve 2020 yılında Sayıştay Başkanlığı tarafından yayımlanan Değerlendirme Raporu'nda, TÜİK'in SKA göstergeleriyle ilgili mevcut veri yayımlama platformunun güvenilirlik, şeffaflık ve erişilebilirlik gibi konularda yeterli olmakla birlikte, sürdürülebilir kalkınma göstergelerine ilişkin verilere erişimde kolaylık, kullanıcı odaklı yaklaşımlar sunması ve daha iyi görsel sunumu mümkün kılacak nitelikte daha gelişmiş bir veri yayımlama platformu haline getirilmesi yönünde ihtiyaçlar olduğu tespitine yer verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2020: 14; Sünbül, 2020: 143). SKA'lar kapsamındaki uygulamalarda ve denetim süreçlerinde dijital teknolojilerin ve bu kapsamda yapay zekâ teknolojilerinin kullanılmasının, söz konusu süreçleri destekleyici rol oynayacağı ve gelişen koşullara koşut olarak, yüksek miktardaki verinin izlenmesinde, yapay zekâ sistemlerinin etkin şekilde kullanımının günümüzde bir gereklilik olduğu görülmektedir (Köse ve Polat, 2021: 9).

Ayrıca SKA'ların gerçekleştirilmesine dönük uygulamalarda yapay zekâ sistemlerinin katkısının artırılması için, bu sistemlerin kullanımına dönük süreçlerin kendisinin de sürekli izlenmesi ve geliştirilmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu teknolojilerden yüksek ekonomik kazanç sağlama potansiyeli taşıyanlara finansman desteği sağlanması ve bu tür teknolojilerin geliştirilmesine yönelik araştırmaların desteklenmesi önemli stratejiler olacaktır. Aynı zamanda söz konusu teknolojiler çevresel etkileri bakımından da sürekli olarak gözden geçirilmeli; bu kapsamda iyileştirmeler yapılmalı ve yeni teknolojik gelişmeler desteklenmelidir (Sætra, 2021; Yeh vd., 2021).

Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ları gerçekleştirmeye katkısını artırmanın bir diğer boyutu da söz konusu operasyonlarda yapay zekanın kullandığı enerji miktarının optimizasyonun sağlanması ve bu enerjinin

yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilmesidir. Çevreye ve ekonomiye zarar verme potansiyelinin en aza indirilmesi doğrultusunda yapay zekâ sistemlerinin üretimden kullanım ömürlerini tamamladıkları sürece kadar en az atık üretecek ve geri dönüştürülebilecek nitelikte geliştirilmeleri oldukça önemlidir (Vinuesa vd., 2020).

Tüm bu tespit ve değerlendirmeler ışığında, SKA'ların gerçekleştirilmesinde yapay zekanın sunduğu potansiyelden etkin yararlanılabilmesinin, şu hususların göz önünde bulundurulmasına bağlı olduğu değerlendirilmektedir:

- Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların gerçekleştirilmesine olumlu katkıları olmakla birlikte, beraberinde getirdiği risklerin de dikkatli bir biçimde değerlendirilmesi ve bu risklerle mücadele edilmesinde beşerî, idari ve hukuki kapasitenin ve yeni metodolojilerin geliştirilmesi gereklidir.
- Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların gerçekleştirilmesi doğrultusunda kullanımında, uygulamaların kapsayıcı ve erişilebilir nitelikte olması önemlidir ve kullanımların her aşamasında etik kurallar ve insan hakları bağlamında gözden geçirme süreçleri işletilmeli ve bu kapsamda ulusal ve uluslararası standartlar belirlenmelidir.
- Yapay zekâ uygulamalarının temelinde yatan veriler, SKA'ların gerçekleştirilmesi gibi bir amaca dönük olarak toplanırken ve işlenirken mahremiyete azami saygı gösterilmeli ve güvenli bir biçimde işlenmelidir.
- Yapay zekâ uygulamalarının SKA'ların gerçekleştirilmesindeki başarısı çok paydaşlı ve katılımcı bir sürecin ve ulusal/uluslararası iş birliklerinin geliştirilmesine ve sürdürülmesine bağlıdır.
- SKA'ların desteklenmesi doğrultusunda yapay zekâ sistemlerinin kendisi de sürdürülebilir nitelikte olmalı ve bu sistemlerin tüm yaşam süreçleri boyunca temiz enerji alternatiflerini verimli bir biçimde kullanmalarının ve en az atık ortaya çıkaracak şekilde üretilmelerinde bu husus gözetilmelidir.

SONUÇ

BM'nin 2015 yılında kimsenin geride bırakılmadığı bir dünya hedefi doğrultusunda belirlediği ve ekonomik, çevresel ve sosyal alanlarda devletlerden 2030 yılına kadar olan beklentilerin ortaya konulduğu en önemli eylem çağrısı, BM 2030 Gündemi ve SKA'lardır. 17 SKA ve bunlara bağlı 169 hedefin gerçekleştirilmesinde yapay zekâ uygulamaları, destekleyici bir araç olarak giderek daha yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Çalışmanın amacı kapsamında yapılan değerlendirmede, SKA'lar ve hedeflerine ulaşılması için çok farklı alanlardaki karar verme ve politika geliştirme süreçlerinde yapay zekâ sistemlerinin çok karmaşık ve büyük miktarlardaki verinin saklanması, işlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçleri vasıtasıyla önemli katkılar sunduğu ve uygulamacıların daha hızlı ve etkin adımlar atmasına öncülük ettiği görülmüştür.

Dünyada hemen her alanda dönüştürücü bir rol üstlenen yapay zekâ uygulamalarının SKA'lara etkin şekilde ulaşılmasına ve daha müreffeh, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir dünya hedefine katkı sunması için birtakım hassasiyetlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Her şeyden önce yapay zekâ teknolojilerinin farklı ülke ve toplumlar ile toplum kesimleri arasındaki eşitsizlikleri artırma ya da bireyler için tehdit ya da dezavantajlar üretme potansiyeline karşı gerekli önlemlerin alınması önemli bir ihtiyaçtır. Ekonomik, çevresel ve sosyal alanlarda değer katma potansiyeli yüksek teknolojilere tüm ülke ve kesimlerin erişiminin kolaylaştırılması elzemdir.

Yapay zekâ ile ilgili literatürün hızla arttığı günümüzde, küresel gündemin öncelikli alanlarından birini oluşturan ve insanlarla birlikte tüm canlıların ve gezegenimizin güvenli geleceğinin güvencesi olan SKA'ların hayata geçirilmesinde yapay zekanın çözüm üretme kapasitesine yönelik araştırmaların artırılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BM SKA ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinde hedef yıl olan 2030 yılına kalan kısa süre zarfında arzu edilen sonuçlara etkin şekilde ulaşılmasında yapay zekâ güçlü bir araç ve desteklerdir.

Ancak bu çerçevede başvuru alan uygulamaların da SKA'ların ruhuna uygun bir biçimde etik, yasal, şeffaf, eşitlikçi ve geliştirici nitelikte olması gerektiği göz ardı edilmemelidir. BM Genel Sekreteri António Guterres'in de belirttiği gibi "Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının gerçekleştirilmesi için daha fazlasını yapmalıyız ve sağlıklı bir gezegende barış, onur ve refah dolu bir dünya sözümüze sadık kalmalıyız." (UN, 2022b).

KAYNAKÇA

- Ackermann, A. (2022). Are Decision-Making Algorithms Always Right, Fair and Reliable or Not? <https://www.liberties.eu/en/stories/decision-making-algorithm/44109>, Erişim: 02.01.2023.
- AI4Good (2023). AI + Sustainable Development Goals. <https://ai4good.org/ai-for-sdgs/>, Erişim: 02.01.2023.
- AI4SDGs (2023). Projects Under Specific SDGs Topics. <https://ai-for-sdgs.academy/topics#16%20Peace,%20Justice%20and%20Strong%20Institutions>, Erişim: 02.01.2023.
- Astobiza, A. M., Toboso, M., Aparicio, M. ve López, D. (2021). AI Ethics for Sustainable Development Goals. *IEEE Technology and Society Magazine*, 40(2), 66-71.
- Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2023). Yapay Zekâ. <https://cbddo.gov.tr/sss/yapay-zeka/#:~:text=Bu%20sebeple%2C%20yapay%20zek%C3%A2%3B%20sesli,%C3%B6zel%20stratejik%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fmalarda%20da%20kullan%C4%B1lmaktad%C4%B1r>, Erişim: 14.01.2023.
- Dastin, J. (2018). Amazon Scraps Secret AI Recruiting Tool That Showed Bias Against Women. <https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight-idUSKCN1MK08G>, Erişim: 04.11.2022.
- Diamandis, P. H. (2018). Abundance and Unemployment: Our Future. <https://www.britannica.com/topic/Abundance-and-Unemployment-Our-Future-2119191>, Erişim: 03.11.2022.
- Dzambaska, D. (2022). Innovative Companies That Are Helping Save Our Terrestrial Ecosystems. <https://www.valuer.ai/blog/identifying-new-business-models-and-technologies-within-sdg-15>, Erişim: 14.11.2022.
- EC (2020). White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust. COM(2020) 65 Final. Brussels: EC.
- EC (2022). The Green Data Centre That Became a Sustainability Champion. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news/green-data-centre-became-sustainability-champion-video-interview-2022-07-14_en, Erişim: 12.12.2022.
- Ever, D. ve Demircioğlu, E. N. (2022). Yapay Zekâ Teknolojilerinin Kalite Maliyetleri Üzerine Etkisi. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 31(1), 59-72.
- Goralski, M. ve Tan, T. K. (2020). Artificial Intelligence and Sustainable Development. *The International Journal of Management Education*, 18(1), 1-9.

- Hao, K. (2019). Training A Single AI Model Can Emit As Much Carbon As Five Cars in Their Lifetimes. <https://www.technologyreview.com/2019/06/06/239031/training-a-single-ai-model-can-emit-as-much-carbon-as-five-cars-in-their-lifetimes/>, Erişim: 09.10.2022.
- Hodson, J. ve Spezzatti, A. (2021). Hidden in Plain Sight: Building a Global Sustainable Development Data Catalogue. <https://ai4good.org/wp-content/uploads/2021/04/Hidden-in-Plain-Sight-SDG-Data-Catalogue-Paper.pdf>, Erişim: 14.12.2022.
- Holzinger, A., Weippl, E., Tjoa, A. M. ve Kieseberg, P. (2021). Digital Transformation for Sustainable Development Goals (SDGs) - A Security, Safety and Privacy Perspective on AI. Machine Learning and Knowledge Extraction. Lecture Notes in Computer Science. Holzinger, A., Kieseberg, P., Tjoa, A.M., Weippl, E. (Ed.). Cham: Springer.
- IDMC (2022). Displacement Data. <https://www.internal-displacement.org/>, Erişim: 23.12.2022.
- IPCC (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (Ed.). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Köse, H. Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. Sayıştay Dergisi, 32(123), 9-41.
- Kuglitsch, M. M., Pelivan, I., Ceola, S., Menon, M. ve Xoplaki, E. (2022). Facilitating Adoption of AI in Natural Disaster Management Through Collaboration. Nature Communications, 13(1579).
- Miteva, S. (2022). How Can AI Help in Achieving the Sustainable Development Goals? <https://www.valuer.ai/blog/how-can-ai-help-in-achieving-the-sustainable-development-goals>, Erişim: 23.12.2022.
- ODYA (2021). Endüstri 4.0. <https://www.odya.com.tr/tr/cozumlerimiz/endustri-4-0-cozumlerimiz/endustri-4-0-nedir/>, Erişim: 14.10.2022.
- Oxford University (2023). Oxford Initiative on AI×SDGs. <https://www.sbs.ox.ac.uk/research/centres-and-initiatives/oxford-initiative-aisdgs>, Erişim: 03.02.2023.
- Palomares, I., Martínez-Cámara, E., Montes, R., Garcia-Moral, P., Chiachio, M., Chiachio, J... Herrera, F. (2021). A Panoramic View and Swot Analysis of Artificial Intelligence for Achieving The Sustainable Development Goals by 2030: Progress and prospects. Applied Intelligence, 51, 6497–6527.

- Porciello, J., Ivanina, M., Islam, M., Einarson, S. ve Hirsh, H. (2020). Accelerating Evidence-Informed Decision-Making For The Sustainable Development Goals Using Machine Learning. *Nature Machine Intelligence*, 2, 559–565.
- Sættra, H. S. (2021). AI in Context and the Sustainable Development Goals: Factoring in the Unsustainability of the Sociotechnical System. *Sustainability*, 13(4), 1738.
- Safeer, S., Pandey, R. P., Rehman, B., Safdar, T., Ahmad, I., Hasan, S. W.ve Ullah, A. (2022). A Review of Artificial Intelligence in Water Purification and Wastewater Treatment: Recent Advancements. *Journal of Water Process Engineering*, 49, 102974.
- Sarıcioğlu, P., İlerisoy, Z. Y. ve Soyluk, A. (2021). Mimarlık ve Endüstri 4.0 Eşleşmesi. *Yapı*, 464, 12-17.
- Sayıştay Başkanlığı (2020). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Hazırlık Süreçlerinin Değerlendirilmesi Sayıştay Raporu. <https://sayistay.gov.tr/reports/download/nqZoxKY5Pa-surdurulebilir-kalkinma-amaclarinin-gerceklestirilmesine-yonelik-hazirlik-surecl>, Erişim:13.03.2023.
- Stahl, B. C., Schröder, D. ve Rodrigues, R. (2022). AI for Good and the SDGs. *Ethic of Artificial Intelligence*. SpringerBriefs in Research and Innovation Governance. Cham: Springer.
- Sünbül, Y. (2020). INTOSAI Geliştirme Girişimi Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Denetim Modeli (ISAM). *Sayıştay Dergisi*, 31(116), 143-146.
- Tehrani, K. (2022). 5 Ways AI Can Improve Environmental Sustainability. *AI Time Journal*. <https://www.aitimejournal.com/how-ai-can-improve-environmental-sustainability>, Erişim: 21.11.2022.
- Tomašev, N., Cornebise, J., Hutter, F., Mohamed, S., Picciariello, A., Connelly, B., Belgrave, D. C. M., ... ve Clopath, C. (2020). AI for Social Good: Unlocking The Opportunity For Positive Impact. *Nature Communications*, 11, 2468.
- TÜİK (2023). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları. TÜİK. <https://sdg.tuik.gov.tr/>, Erişim: 25.01.2023.
- Umbrello, S., Capasso, M., Balistreri, M., Pirni, A. ve Merenda, F. (2021). Value Sensitive Design to Achieve the UN SDGs with AI: A Case of Elderly Care Robots. *Minds and Machines*, 31, 395-419.
- UN (2022a). The Sustainable Development Goals Report 2022. New York, NY: UN.
- UN (2022b). Rescuing Global Goals, World's 'Highest Common Priority' – UN Chief. <https://news.un.org/en/story/2022/05/1118482>, Erişim: 14.12.2022.

- UNDP (2023). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları. <https://www.kureselamaclar.org/>, Erişim: 02.01.2023.
- UNESCO (2023). World Inequality Database on Education. <https://www.education-inequalities.org/>, Erişim: 10.01.2023.
- UNIDO (2023). Competitive Industrial Performance Index (CIP). <https://stat.unido.org/cip/>, Erişim: 11.01.2022.
- UNSDG (2023). Universal Values Principle Two: Leave No One Behind. UNSDG. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>, Erişim: 14.01.2023.
- UNSTATS (2023). SDG Global Database Gives You Access to Data on More Than 210 SDG Indicators For Countries Across The Globe By Indicator, Country, Region or Time Period. <https://Unstats.Un.Org/Sdgs/Dataportal>, Erişim: 24.01.2023.
- WCED (1987). Our Common Future Report. UN. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, Erişim: 14.12.2022.
- WEF (2023a). The Global Risks Report 2023. Geneva: WEF.
- WEF (2023b). FireAid: AI to Predict and Fight Wildfires. <https://www.weforum.org/projects/fireaid-ai-to-predict-and-fight-wildfires>, Erişim: 13.03.2023.
- World Bank (2022). Poverty and Equity Database. World Bank. <https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038020>, Erişim: 14.12.2022.
- Van Wynsberghe, A. (2021). Sustainable AI: AI for sustainability and the sustainability of AI. *AI and Ethics*, 1, 213–218.
- Veral, E. S. (2022). Planned Obsolescence: A Hidden Threat to Environmental Security and the Recent EU Policies. *Sayıştay Dergisi*, 33(127), 637-664.
- Vinuesa, R., Azizpour, H., Leite, I., Balaam, M., Dignum, V., Domisch, S., Felländer, A., Langhans, S. D., Tegmark, M. ve Nerini, F. F. (2020). The Role of Artificial Intelligence in Achieving The Sustainable Development Goals. *Nature Communications*, 11(233).
- Yeh, S., Wu, A., Yu, H., Wu, H. C., Kuo, Y. ve Chen, P. (2021). Public Perception of Artificial Intelligence and Its Connections to the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 13(16), 9165.
- Yıldız, A. (2018). Endüstri 4.0 ve Akıllı Fabrikalar. *Sakarya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 22 (2), 546-556.

THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE APPLICATIONS IN THE REALIZATION OF THE UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Çiğdem TUĞAÇ

EXTENDED ABSTRACT

Today, the use of artificial intelligence applications is becoming increasingly widespread and plays an important role in many processes affecting daily life. Artificial intelligence applications, which are used in government administration, the business world, and many other processes, significantly support decision-making and policy development processes. Artificial intelligence systems, which have become an important need today, increase the speed and quality of the services provided, and they are accepted as the main tool for providing innovation and effectiveness in almost every field, as they can be updated and improved.

The rapid development of artificial intelligence technologies is increasingly shaping daily life in many areas. In this context, artificial intelligence applications are actively used in daily life in numerous fields, such as e-commerce applications, voice response systems, location and transportation, insurance, and finance. Today, there is an increasing use of artificial intelligence systems in the context of economic, environmental, and social sustainability.

Essentially, risks such as climate change, loss of biodiversity, environmental crises, natural resource crises, and geo-economic conflict are the aspects associated with developments in digital technologies and their use of resources throughout their production and use processes. In this context, it has been understood that the evaluation of the bidirectional relationship between the use of artificial intelligence and the SDGs has become even more important in today's conditions.

It is seen that the use of digital technologies and artificial intelligence technologies in the applications and audit processes within the scope of the SDGs will play a supporting role in these processes. In parallel with the developing conditions, the effective use of artificial intelligence systems in monitoring large amounts of data is a necessity today.

In line with these principles, this study aimed to evaluate the role of artificial intelligence in the realization of the SDGs. It focused on what difficulties artificial intelligence systems cause in the realization of the SDGs, as well as what artificial intelligence applications support and contribute to the realization of the SDGs.

The study concluded that some vulnerabilities should be considered in order for artificial intelligence applications, which play a transformative role in almost every field in the world, to contribute to the effective achievement of the SDGs and to the goal of a more prosperous, liveable, and sustainable world.

First, it is essential to take necessary precautions against the potential of artificial intelligence technologies to increase inequalities between different countries, societies, and segments of society or to create threats or disadvantages for individuals. It is essential to facilitate the access of all countries and segments to technologies with high potential to add value in economic, environmental, and social fields.

In today's world, where the literature on artificial intelligence is increasing rapidly, it is considered that there is a need to increase the research on the solution production capacity of artificial intelligence in the implementation of the SDGs, which constitute one of the priority areas of the global agenda and are the assurance of the safe future of all living things and our planet, together with humans.

Artificial intelligence is a powerful tool and support in achieving the desired results effectively in the short time remaining until 2030, the target year for the realization of the UN SDG. However, it should not be overlooked that the practices applied within this framework should be ethical, legal, transparent, egalitarian, and developed in accordance with the spirit of the SDGs.



REKABET İLKESİ KAPSAMINDA KAMU ALIM USULLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES UNDER THE PRINCIPLE OF COMPETITION

Sedat POLAT¹

İhsan ÖZTUNÇ²

ÖZ

Kamu alımlarında rekabet ilkesi; alım sürecinin eşit, adil, saydam ve yarışmaya elverişli bir ortamda geçmesini ifade etmektedir. Söz konusu sürecin tesisinde rol oynayan önemli faktörlerden biri alım usulleridir. Bu çalışmanın amacı, rekabet ilkesi çerçevesinde Türkiye'deki kamu alım usullerinin değerlendirilmesidir. Bu kapsamda 2011-2021 yılları arasındaki kamu alımlarının dağılımı ve seyrine yönelik incelemelerde bulunulmuştur. Araştırma sonucunda açık ihale usulünün ihale usulleri içerisindeki payının yüksekliğinin rekabet açısından olumlu olduğu ancak 2017 sonrasında bu usulün payındaki azalışın dikkat çekici boyutlara ulaştığı tespit edilmiştir. Buna karşılık rekabetçi olmayan pazarlık ihalelerinin payı ise yükseliş eğilimine girmiştir. Tenzilat miktarları göz önüne alındığında son dönemdeki seyrin rekabet ve kamu yararı açısından tartışılması gerekmektedir. Ayrıca genel ihale sistematığının dışında olan doğrudan temin ve istisna alımların payındaki seyir de 2016 yılı sonrasında rekabet ilkesiyle ters yönde hareket etmektedir. Bu kapsamda ilana dayanmayan ve katılımcı sınırlaması içeren alım usullerinden mümkün olduğu kadar kaçınılması gerekmektedir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, sedat.polat@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2288-9448.

2- Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Üniversite Hastaneleri Başmüdürü, ihsanoztunc@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4629-801X.

Gönderim Tarihi/Submitted: 07.03.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 13.03.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 31.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 31.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Polat, S.

Atıf/To Cite: Polat, S. ve Öztunç, İ. (2023). Rekabet ilkesi Kapsamında Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 101-129. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1261309>

ABSTRACT

In public procurement, the principle of competition means that the procurement process takes place in an equal, fair, transparent, and competitive environment. One of the factors that play a crucial role in carrying out the process in question is the procurement procedures. The aim of this study is to evaluate the public procurement procedures in Türkiye within the framework of the principle of competition. In this context, the distribution and progress of public procurement processes between 2011 and 2021 have been examined. The results of the study show that a high proportion of open tender procedures in the procurement processes is favourable in terms of competition, but the use of this type of procurement process has significantly declined since 2017. On the other hand, there has been an increase in the proportion of non-competitive negotiated tenders. Given the discount rate, these recent trends should be discussed in terms of competition and public interest. In addition, after 2016, the direction of the share of direct supply and exception procurement methods, which are outside the regular tender system, has moved in the opposite direction with the principle of competition. In this context, it is concluded that procurement procedures that are not based on procurement notices and include participant restrictions should be avoided at all costs.

Anahtar Kelimeler: Rekabet İlkesi, Kamu İhalesi, İhale Usulleri, Kamu Alımları.

Keywords: Principle of Competition, Public Tender, Tender Procedures, Public Procurement.

GİRİŞ

Kamusal mal ve hizmetlerin belirli bir kısmı kamu idareleri tarafından üretilmekte veya sunulmakta; geri kalan kısmı ise kamu alımları yoluyla piyasadan temin edilmektedir. Bu nedenle kamu alımları, kamu harcamaları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Türkiye’de kamu alımlarının kamu harcamaları içerisindeki payı, 2021 yılında yaklaşık olarak %13’tür. Bu denli büyük harcama düzeylerine ulaşan kamu alımlarının ekonomik ve hukuki boyutunun kamu yararı çerçevesinde tasarlanması gerekmektedir. Alım usullerinin tercihi bu noktada dikkatle izlenmesi gereken hususların başında yer almaktadır.

Ülkelerin ihale mevzuatlarına bakıldığında ihtiyacın çeşidi, zaman kısıtı, konusu, boyutu vb. hususlar çerçevesinde farklı alım usullerinin belirlendiği görülmektedir. Türkiye’de ise kamu alım usullerini ihale ve ihale dışı yöntemler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bu kapsamda kamu alımlarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen birincil mevzuat olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü ihale olmak üzere üç farklı ihale yöntemi bulunmaktadır.

Genel olarak her türlü ihtiyacın temel ihale usulü olarak belirlenen açık ihale usulüyle gerçekleştirilmesi esastır. Katılımcı sayısı ve ihalenin duyurulmasına yönelik herhangi bir sınırlandırmayı barındırmayan bu yöntemin, sürecin rekabet ortamında geçmesine katkıda bulunması beklenmektedir. Ancak bazı ihtiyaçların acil ve süre kaybetmeksizin karşılanması gerekliliği, bazı ihtiyaçların tek kaynaktan ve tek bir kişiden karşılanabilmesi, savunma ve güvenlik gibi gizlilik gerektiren alımların varlığı, ihale sürecinin katılığında kaçınmaya yönelik esnek uygulamalar gibi gerekçeler farklı alım yöntemlerini gerektirmektedir. Bu kapsamda pazarlık usulü ihale yönteminin yanı sıra doğrudan temin ve istisna alımlar gibi ihale dışı yöntemler kullanılmaktadır.

Gerek ihale yöntemleri gerekse alım yöntemlerinin temel amacı alım sürecinin kamu yararı doğrultusunda sonlandırılmasıdır. Ancak açık ihale dışında kullanılan bu yöntemlerin rekabet açısından bazı kısıtları bulunmaktadır. Özellikle ilan edilmeme durumu ve katılım sınırlaması, tekliflerin belirlenmesindeki yarışma ortamını olumsuz yönde etkileyebilmekte ve nihayetinde kamu yararı ilkesine aykırı durumlar oluşturabilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, kamu alım usulleri perspektifinde Türkiye'deki kamu alımlarının dağılımı ve seyrini rekabet ilkesi doğrultusunda değerlendirmektir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'de kamu alımlarının ekonomik ve hukuki boyutu ele alınmıştır. Daha sonra kamu alımlarına ilişkin temel düzenlemeleri içeren 4734 sayılı Kanun'un genel çerçevesi incelenmiştir. Ardından kamu alımlarında rekabet ilkesi ana hatlarıyla incelendikten sonra, Türkiye'de 2011-2021 yılları arasındaki kamu alım usullerine ilişkin verilerden hareketle ilan, katılım kısıtı ve tenzilat oranları göstergeleri esas alınarak uygulama sonuçları rekabet ilkesi açısından değerlendirilmiştir.

1. TÜRKİYE'DE KAMU ALIMLARININ EKONOMİK VE HUKUKİ BOYUTU

Devletin kamusal ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla birtakım mal, hizmet ve yapım işlerini bir yarışma usulü prensibi çerçevesinde piyasadan satın alması olarak ifade edilen kamu alımları, kamu ihaleleri veya diğer kamu alım yöntemleri aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Çetinkaya vd., 2018: 313). Bir işi birçok istekli arasında en uygun şartları kabul edene vermek veya bir iş, mal ve benzerini eksiltme veya artırmaya çıkarmak suretiyle uygun görülene bırakmak (TDK, 2023) şeklinde tanımlanan ihale kelimesi ile halk hizmeti gören devlet

organlarının tamamını ifade eden kamu (TDK, 2023) kelimesinin birleşiminden oluşan kamu ihalesi kavramı; devlet örgütü altında toplanan kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini piyasadan temin etmesi sürecini ifade etmektedir. Kamu kuruluşlarında kullanılacak olan her türlü ekipman alımına yönelik cari harcamalardan havalımanı, köprü gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarını içeren yatırım harcamalarına kadar geniş bir çeşitliliğe sahip olan bu alımlar için önemli düzeylere ulaşan kamu kaynağı kullanılmaktadır (Wiehen and Olaya, 2006: 13). Bu kapsamda söz konusu alımlar hakkındaki hukuki analizden önce konunun ekonomik boyutuna değinmekte fayda vardır.

2021 yılında Türkiye’de 9.053 farklı idare tarafından gerçekleştirilen ihale sayısı 86.711’dir. Bu kapsamda imzalanan sözleşme sayısı ise 111.361’dir. İlgili yıldaki ihalelerin türlerine göre dağılımına bakıldığında %44’ünün mal, %26’sının yapım işi, %30’unun ise hizmet alımına yönelik olduğu görülmektedir. Sözleşme bedeline göre dağılımda ise %62 ile yapım işleri ilk sırada yer alırken mal alımları %21’lik payla ikinci sırada yer almaktadır. Hizmet alımlarının payı ise %17’dir. Bu çerçevede söz konusu yılda yapılan ihalelerin toplam bedeli 254.402.839.000 TL’dir. İstisna alımlar ve doğrudan temin alımlarının da dikkate alınması durumunda toplam kamu alım bedeli 300 Milyar TL’yi aşmaktadır. Bu rakamın kamu harcamaları içerisindeki payı yaklaşık olarak 13; GSYH içerisindeki payı ise %4 düzeylerindedir (KİK, 2021: 3).

Ekonomik boyut itibarıyla bu denli büyük rakamlara ulaşan kamu alımlarına yönelik sürecin kurlusuz ve yöntemsiz bir işleyişe sahip olması mümkün değildir (Çorbacıoğlu, 1997: 11). Hem doktrinde hem yargı kararlarında kamu ihaleleri sonucunda akdedilen ihale sözleşmeleri, özel hukuk sözleşmeleri olarak kabul edilmektedir (Akyılmaz vd., 2019: 504; Çağlayan, 2019: 478; Gözübüyük ve Tan, 2011: 540). Bilindiği üzere özel hukukta sözleşme yapılacak tarafın seçimi noktasında serbestlik esastır. Ancak idare hukukunda idarenin sözleşme yapılacak tarafı seçme serbestliği birtakım sınırlamalara tabi tutulmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2017: 210). Nitekim idarenin özel hukuk sözleşmeleri kapsamında ele alınan kamu ihale sözleşmeleri, kamu yararı nedeniyle belirli ölçülerde kamu hukuku kurallarına tabi tutulmaktadır (Günday, 2002: 179).

İdare hukukunun bir alt dalı olan kamu ihale hukuku ve kamu alımlarına bağlı harcama sürecine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen temel kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’dur (Yaşar, 2013: 359). Yasama organı tarafından 2002 yılının Ocak ayında kabul edilen 4734 sayılı Kanun, 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren

yürürlüktedir. Kanun'un amacı, kamu hukukuna tâbi kamu kurum ve kuruluşları ile kamu denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan idarelerin yapacak olduğu ihalelerdeki usul ve esasları belirlemektir. Kanun; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Güvenlik Kurumları, özel kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle kamu görevi yüklenen tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar başta olmak üzere söz konusu Kanun'un 2 ve 3. maddelerinde ifade edilen istisnaların dışındaki bütün kamu kurum ve kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine yönelik ihaleleri kapsamaktadır (Kamu İhale Kanunu, 2002: Md. 2). Kendinden önceki ihale kanunlarındaki eksiklikleri gidermek ve çağın gereksinimlerine cevap verebilmek gerekçesiyle hazırlanan (Çetinkaya, 2014: 100) Kanun; ihalelerde saydamlık, rekabetçilik, eşit muamele, güvenilirlik ve kamuoyu denetiminin sağlanmasını amaçlamaktadır (Abacıoğlu ve Abacıoğlu, 2021: 58).

2. 4734 SAYILI KANUN KAPSAMINDAKİ KAMU ALIM USULLERİ

Kamu alımları, alım sürecinin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen süreçte çeşitli hukuki düzenlemeler ile sıkı şekli kurallara bağlanmıştır. Tedarik sürecinin işleyişini doğrudan etkileyen alım usulleri de bu kurallar arasında yer almaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kamu alımlarını düzenleyen yasal düzenlemelere bakıldığında farklı ihale türleri ve satın alma yöntemlerini görmek mümkündür. Mal ve hizmet temininin en uygun zamanda, doğru koşullar altında ve en avantajlı fiyatla karşılanabilmesi arayışları ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler kapsamında mevzuatın uyumlaştırılması çalışmaları bu farklılıkları meydana getiren temel faktörlerdir (Öztunç, 2022: 47). Günümüz için 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alım usullerini ihale usulleri kapsamındaki alım usulleri ve ihale yöntemi olarak sayılmayan kamu alım usulleri olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.1. İhale Usulleri

Kamu ihale Kanunu'nun ikinci kısmının birinci bölümünde ifade edilen ihale usulleri; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulüdür. Bunlar esas olarak teklif usulleri olarak da adlandırılmaktadır (Yaşar, 2013: 361). İhale işlemlerinin hangi usule göre yapılacağı ihale yetkililerinin ihtiyacın niteliği ve aciliyet durumu çerçevesinde vermiş olduğu kararlara göre belirlenmektedir (Boynikar, 2020: 56). Ancak yetki kullanımı noktasında 4734 sayılı Kanun'un temel ilkeler kısmına bağlı hareket edilmek zorundadır (İnan, 2021: 101).

2.1.1. Açık İhale Usulü

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği temel ihale usulüdür. 4734 sayılı Kanun'da diğer ihale usullerine hangi koşullarda başvurulacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak açık ihale usulüne ilişkin herhangi bir koşula yer verilmemiştir (Akpınar, 2020: 135). Dolayısıyla diğer usullere başvuru şartlarının oluşmadığı durumlarda bu usulle ihale yapılması zorunludur (Boynikar, 2020: 57). Ayrıca söz konusu maddelerdeki "yapılabilir- başvurulabilir" ifadeleri lafzi açıdan değerlendirildiğinde bu şartların meydana gelmesi durumunda dahi diğer ihale usullerine gitme zorunluluğunun bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Açık ihale usulü isteklilerin tekliflerinin ve yeterliliklerinin aynı aşamada değerlendirildiği, tek aşamalı ve iki oturumlu bir usuldür (Demirboğa, 2017: 186). Bu usule göre yapılan ihalelerin işleyiş sürecinde öncelikli olarak ihale ilanında belirtilen gün ve saat sonuna kadar tekliflerin yapılması beklenmektedir. İhale gün ve saatinde komisyona ulaşan teklifler, ihale komisyonu ve isteklilerin huzurunda alınıp sırasına göre teker teker açılarak bütün katılımcılara ilan edilmektedir. Ardından belgelere ve geçici teminatın yatırılıp yatırılmadığına ilişkin kontroller yapılmakta ve geçerli teklifler belirlenmektedir. Daha sonra bu aşamaya kadar gizli tutulmuş olan yaklaşık maliyet açıklanmaktadır. Nihayetinde açık oturum sonlandırılarak yalnızca komisyon üyelerinin katılacağı ve tekliflerin değerlendirileceği ikinci oturuma geçilmektedir. Bu oturumda ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekliyle ikinci istekli belirlenmekte ve isimler ihale yetkilisinin onayına sunulmaktadır (Öztunç, 2022: 50).

Kanunun bu usulü temel ihale usulü olarak belirlemesi nedeniyle kamu alımlarının önemli bir bölümü bu usulle gerçekleştirilmektedir. Nitekim 2021 yılında yapılan 65.991 ihalenin 47.510'u açık ihale usulüyle yapılmış olup, bu usulle yapılan alımın toplam büyüklüğü yaklaşık olarak 180 milyar TL'dir. Bu çerçevede kamu alımlarının ihale usullerine göre dağılımında gerek ihale sayısı gerekse ihale bedeli itibarıyla %70'in üzerinde bir payla ilk sırada yer almaktadır.

2.1.2. Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

Belli istekliler arasında ihale usulü, ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği alım usulüdür. Bu usulle ihale yapılabilmesi için mutlaka 4734 sayılı Kanun'un 20. maddesine yer alan şartlardan birinin varlığı gerekmektedir. Söz konusu şartlardan ilki, yapım işleri ile mal ve hizmet alımı ihalelerinde işin özelliğinin ileri teknoloji ve/veya uzmanlık

gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamaması durumudur. İkinci şart ise ihalenin bir yapım işi olması ve aynı zamanda yaklaşık maliyetin ise eşik değerin yarısını aşmaması durumudur. Yukarıda ifade edilen şartların sağlanması durumunda dahi Kanun'un 20. maddesinin ilk fıkrasında yer alan "bu usule göre yaptırılabilir" hükmünden hareketle idareler takdir hakkını kullanarak açık ihale yöntemini benimseyebilmektedir. Ancak bu durumun tek istisnası Kanun'un 48. maddesinde düzenlenen danışmanlık hizmetlerine ilişkin alımlardır (Akpınar, 2020: 138). Danışmanlık hizmeti alımları (Kanun'da ifade edilen limitin altındaki alımlar hariç) yalnızca belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılmak zorundadır (Kamu İhale Kanunu, 2002: Md. 48).

Davet yönteminin benimsenmiş olduğu bu usul, iki aşamalı bir süreçten oluşmaktadır. Açık ihale usulündeki doğrudan teklif verme yöntemi burada daha önce ilan edilen ön değerlendirmeden geçen ve idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebileceği bir süreç şeklinde işlemektedir (Sezer, 2014: 3918). Bu kapsamda sürecin birinci aşaması ön yeterlilik aşamasıdır. Bu aşamada ihaleyi yapan idare tarafından işin şartları göz önünde bulundurularak ön yeterlilik ilanındaki mali, teknik ve idari yeterlilikler değerlendirilmektedir. İkinci aşama olan davet aşamasında ise söz konusu yeterlilikleri sağlayan istekliler fiyat tekliflerini vermek üzere davet edilmektedir. Bu noktada yeterlilik kriterlerini sağlayan tüm istekliler davet edilebileceği gibi ön yeterlilik dokümanında belirtmek şartıyla bir sıralama dahilinde belirli sayıda isteklinin davet edilmesi de mümkündür. Ancak davet edilecek istekli sayısının beşten az olmaması gerekmektedir. Ayrıca davet edilen istekliler arasında da en az üç teklif verilmesi şartı aranmaktadır. İfade edilen iki şarttan birinin oluşmadığı durumda ihale iptal edilmektedir. Teklif sürecinin ardından ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan istekli belirlenerek sözleşme aşamasına geçilmektedir (SIGMA, 2016: 3; Demirboğa, 2017: 187).

Bu usul, katılımcı sayısının azlığına bağlı olarak değerlendirme ve idari maliyetleri azaltması itibarıyla avantajlıyken; idareye takdir yetkisi sunması nedeniyle ise uyuşmazlık riskini artırma dezavantajına neden olabilmektedir. Bu kapsamda idareler bu usulü daha çok karmaşık ve rutin olmayan alımlarda tercih etmektedir (SIGMA, 2016: 6). Nitekim 2021 yılında belli istekliler usulüyle icra edilen ihale sayısı yalnızca 125 adettir. Söz konusu ihalelilerin miktar olarak büyüklüğü yaklaşık olarak 4, 6 milyar TL'dir. Bu kapsamda ihale usulleri dağılımı itibarıyla adet olarak payı %0,19 iken miktar olarak payı ise %1,84'tür.

2.1.3. Pazarlık Usulü

4734 sayılı Kanun'da ifade edilen bir diğer ihale usulü pazarlık usulüdür. Ancak açık ve belli istekliler arasındaki ihale usulü doğrudan ihale usulleri olarak ele alınmakta; pazarlık usulü ise Kanun'da ifade edilen birtakım özel durumların meydana gelmesi durumunda başvurulabilecek ek ihale usulü olarak değerlendirilmektedir. Nitekim Kanun'un 18. maddesinde açık ve belli istekliler arasında şeklinde ifade edilen usuller için ihale usulü kavramı kullanılmasına karşılık bu usul pazarlık ihale usulü olarak değil de pazarlık usulü şeklinde adlandırılmaktadır (Akel, 2018: 14).

4734 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yer alan tanımdan hareketle pazarlık usulü, Kanun'un 21. maddesinde sıralanan şartlardan herhangi birinin varlığı halinde kullanılabilen, ihale konusu için teknik detayları, gerçekleştirme usulleri ve bazı durumlarda ise fiyat hususunun idare ile istekliler arasında görüşülebildiği ihale usulüdür. Dolayısıyla davet ve ardından müzakere aşamasından oluşan iki aşamalı bir süreç izlenmektedir. Bu usul iadelere gerek mal alımı sürecinde gerekse sözleşme yapılması koşulları üzerinde esnek yetkiler tanımaktadır (Demirboğa, 2017: 190). Ayrıca, temel ihale usullerine nazaran ihale süreçlerini kolaylaştıran birtakım kanuni düzenlemeleri de (ilan zorunlu olmayan haller veya ilan sürelerinin kısalığı vb.) barındırmaktadır (Akel, 2018: 14). 4734 sayılı Kanun'un 21. maddesine göre pazarlık usulüyle ihaleye çıkılabilecek durumları aşağıda ifade edilen sebeplerden birinin mevcudiyetine bağlıdır:

- Temel ihale usulleriyle yapılan ihalelerde teklif çıkarmaması (21/a)
- İhalenin ivedi bir şekilde yapılmasını gerektiren ani, öngörülemeyen ve beklenmeyen durumların varlığı ile yapım tekniği açısından özellik arz eden durumların varlığı veya can, mal ve yapı güvenliği nedeniyle ortaya çıkan aciliyet durumları (21/b)
- Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumlara bağlı ivedi alım yapılması zorunluluğu (21/c)
- İhale konusunun AR-GE gerektirmesi ve seri üretime konu olmaması (21/d)
- İhale konusunun karmaşıklığı nedeniyle teknik ve mali özelliklerin yeterli ölçüde belirlenemediği durumlar (21/e)
- Yaklaşık maliyeti kanunda ifade edilen sınırın altında olan mamul mal ve hizmet alımları (21/f)

Pazarlık usulünde ihale sürecinin işleyişi, belli istekliler arasında ihale usulüyle benzeşmektedir. Bu kapsamda ilk etapta fiyatı içermeyen ilk teklifler alınmakta ardından ise yapılacak görüşmeler neticesinde nihai teklifler belirlenmektedir. Sağlamış olduğu basitlik nedeniyle uygulamada çok fazla tercih edilen bir usuldür (Bozkurt, 2009: 67). Nitekim 2021 yılında ihale usulleri arasında %27'lik bir paya sahiptir (KİK, 2021: 4).

2.2. İhale Yöntemi Olarak Sayılmayan Kamu Alım Usulleri

Kamu alımları yalnızca ihale usullerden ibaret değildir. Kanunlarla önceden belirlenmiş olan kriterler kapsamında kalmak kaydıyla ihale süreçlerinin katı hükümleri ve bürokratik koşullarının dışına çıkılarak ihtiyaçların kolay yöntemlerle karşılanmasına yönelik çeşitli alım yöntemleri de bulunmaktadır (Atuğ ve Taytak, 2018: 93). 4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde düzenlenen doğrudan temin ile aynı Kanun'un 3. maddesindeki istisna alımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2.2.1. Doğrudan Temin

4734 sayılı Kanun'da ifade edilen şartların oluşması durumunda kullanılabilir istisnai kamu alım usullerinden biri doğrudan temindir. Kanun'un 4. maddesine göre doğrudan temin; Kanun'da ifade edilen sebeplerin mevcudiyeti durumunda ihtiyaçların idareler tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın müzakere edilmesi sonucunda temin edildiği kamu alım yöntemidir. Alelade alım usulü olarak da nitelendirilen (Gözler ve Kaplan, 2017: 213) bu usul daha çok idarelerin küçük ölçekli ihtiyaçlarının ihale süreci işletilmeksizin basit, kolay ve hızlı bir şekilde karşılanması amacıyla tasarlanmıştır. Bir ihale usulü olmaması itibarıyla ilana çıkma, yeterlilik kuralları arama, komisyon kurma, teminat alma, sözleşme yapma, yasaklılık durumunu teyit etme gibi zorunluluklar bulunmamaktadır. Ancak idarelerin söz konusu kriterleri arama noktasında takdir hakları bulunmaktadır (Akpınar, 2020: 143; İnan, 2021: 105).

Doğrudan temin usulünün işleyiş sürecinde ilk aşama söz konusu ihtiyacın doğrudan temin alım şartlarından biri olup olmadığına bakılmasıdır. Ardından harcama yetkilisi tarafından belirlenecek personeller ile bu usulün özünü oluşturan piyasa fiyat araştırması yapılmaktadır. Bu noktada diğer ihale usullerinde görülen azami teklif sayısı kriteri bulunmamakta; teklif alınacak kişi/firma sayısı ve teklif yerleri noktasındaki yetki harcama yetkililerine

bırakılmaktadır (Arslan, 2014). Fiyatların toplanmasının ardından piyasa fiyat araştırma tutanağı düzenlenmektedir. Ardından bu teklifler arasında ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunan kişi/firmadan alım gerçekleştirilmektedir (Atuğ ve Taytak, 2018: 102).

4734 sayılı Kanun'un 22. maddesinde hangi hallerde doğrudan temin usulüne başvurulacağı sıralanmıştır. Söz konusu maddede ifade edilen durumların dışında bu usulle alım yapılması mümkün değildir. 2021 yılında doğrudan temin yöntemiyle yaklaşık 13 milyar TL'lik alım gerçekleştirilmiştir.

2.2.2. İstisnai Alımlar

İstisna kelimesi; bir şeyin genel hüküm ve kuralların dışında tutulması (TDV, 2023), bir şeyin benzerlerinden farklı tutulması veya kural dışılığı (TDK, 2023) ifade etmektedir. 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, bu Kanun'un sistematığı dışında tutulan istisna alımlar düzenlenmiştir. İstisna alımlar kapsamında ihale yapılmaksızın, karşılıklı bir fiyat pazarlığına gidilmeksizin, tedarikçi kamu kurumu tarafından belirlenen liste fiyatları üzerinden alım yapılmaktadır. Bu alımlar noktasında idarelere tanınan yetki bağlı yetkidir. Bu nedenle istisna hükümlerinin yorum ve kıyasla genişletilmesi mümkün olmayacağı gibi istisna kapsamına giren bir konunun da istisnai usullerin dışında yürütülmesi mümkün değildir (Karagülle, 2019: 41).

İstisna alımların kendi içerisindeki dağılımına bakıldığında gerek adet gerekse tutar itibarıyla en büyük payın 4734 sayılı Kanun'un istisnalar başlıklı 3/g maddesi kapsamında yapılan alımlardan oluştuğu görülmektedir. Söz konusu madde Kanun'un 2/b ve 2/d maddelerinde ifade edilen kuruluşların yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli Kanun'da öngörülen limitlerin altındaki doğrudan mal ve hizmet üretimine yönelik alımları ile ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlar kapsamında yapacakları alımları kapsamaktadır. 3/g'nin ardından miktar itibarıyla en fazla paya sahip olan ikinci istisna alım kalemi ise 3/b maddesi kapsamındaki alımlardır. Söz konusu maddeye bağlı alımlar gizlilik içerisinde yürütülmesi gereken savunma, güvenlik ve istihbarat alımlarını kapsamaktadır. Üçüncü sırada yer alan 3/i maddesi kapsamındaki alımlar ise kültür varlıklarının yenilenmesi, restorasyonu vb. hizmetler için yapılan alımları içermektedir. Söz konusu 3 bent kapsamında yapılan alımların miktar itibarıyla payı istisna alımların yaklaşık %90'nını oluşturmaktadır.

3. KAMU ALIMLARINDA REKABET İLKESİ

4734 sayılı Kanun'un 5. maddesi Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde idareleri saydamlık, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şart ve zamanlarda karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ve rekabetin sağlanması noktasında sorumlu tutmaktadır. İhale sürecinin işleyişinde ve Kanun'un uygulanmasında referans değerler olarak kabul edilen bu hükümler (Gök, 2010: 12) ihale hukukunun temel taşları olarak da nitelendirilmektedir (İnan, 2021: 51). Bu ilkelerin amacı; ihale sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi, süreç içerisindeki ihtilafların azaltılması, idarenin yetki alanının daraltılması, Kanunun amaçlarına uygun hareket edilmesi ve nihayetinde kamu kaynaklarının etkin kullanılmasıdır (Boynikar, 2020: 26).

Rekabet, aynı amacı güden taraflar arasındaki çekişme veya yarışma olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2023). Kamu ihalelerinde rekabet ise işletmelerin piyasadaki çekişmelerinin kamu ihale sürecine yansımalarıdır (Yaldızlı, 2020: 9). Rekabet ilkesi, isteklilerin kamu alım süreçlerine katılımları ve bu süreçlerde alacakları kararlar noktasında özgür bir ortamın oluşturulmasını ifade etmektedir (Gök, 2010: 14). 4734 sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde rekabet ilkesini doğrudan veya dolaylı yoldan işaret eden hükümler bulunmaktadır. Bu kapsamda kamu yararı gözetilmesi amacıyla yaklaşık maliyetin gizli tutulması, tekliflerin sonradan değişimine izin verilmemesi, istenecek belgeler noktasında idare takdirinin sınırlandırılması, ilan zorunluluğu, doküman alma bedelinin rekabeti engellemeyecek düzeyde düşük tutulması gerekliliği, ekonomik açıdan avantajlı teklif uygulaması, yasak fiillerin cezalandırılması, ihale sürecinde görev alanlar ve akrabalık ilişkilerine bağlı katılım yasakları, sürecin denetimine ilişkin idari ve yargısal çözüm mekanizmalarının sunulması, 4734'te yer alan rekabeti koruyucu temel düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere rekabet ilkesi birçok temel ilkeyi bünyesinde barındıran ve diğer ilkelerinde temel amacı olan bir ilke konumundadır. Örneğin kamuoyu denetimi, eşit muamele, saydamlık ilkelerine uyulmayan bir ihale sürecinin rekabet ilkesine uyması da söz konusu olmayacaktır. Dolayısıyla Kanun'da ifade edilen ilkeler birbirinden bağımsız olmayıp birbirini destekleyen ve birbirinin ön koşulu olan ilkelerdir (Günday, 2022: 183; İnan, 2021: 51).

Kamu alımlarında rekabet ilkesinin varlığına yönelik en önemli gösterge, katılımcı sayısıdır. Kamu alımlarına olan talep sayısındaki artışın istekliler arasındaki yarışmayı daha çekişmeli kılması ve dolayısıyla idarelerin ekonomik

açından en uygun fiyata ulaşma başarısını artırması beklenmektedir (Yaldızlı, 2020:9). Bunun için ihale usullerinin seçiminde katılımcı sınırının olmadığı usullerin tercih edilmesi, mal veya hizmetin niteliğine uymak kaydıyla ihalelerin kısmi tekliflere açık olması, yabancı istekli katılımına sınır getirilmemesi, katılımı kısıtlamayacak ve kişilerin seçiminde rekabet ortamını bozmayacak hususlara yer verilmesi, alımların kamuoyuna ilan edilerek daha fazla istekli olabilecek kişiye ulaşılması gibi temel hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. En uygun fiyata ulaşma başarısı katılımı doğrudan bağlantılı olmakla birlikte katılımın az olması her zaman rekabet ilkesinin tesis edilmediği anlamına da gelmemektedir.

İhalenin en uygun bedelle sonuçlandırılması, dikkat edilmesi gereken diğer bir husustur. Bunun için sözleşme bedellerinin mümkün olduğu kadar yaklaşık maliyetin aşağısında kalması gerekmektedir. Dolayısıyla katılımcı sayısı kriterine göre bir yargıda bulunmanın yanı sıra yaklaşık maliyete ulaşma başarısına da bakmak gerekmektedir. Sonuç olarak bu ilke ile kamu açısından en uygun bedelle sonlanacak bir ihale süreci amaçlanmakla birlikte istekliler arasındaki haksız rekabetin önlenmesi suretiyle kamuya olan güvenin ve saygınlığın artması, bazı isteklilerin pazar dışına çıkarılması ihtimalinin önlenmesi, yolsuzlukların azaltılması, etkin bir piyasanın oluşturulması, sürece yönelik itirazların azalması ve daha birçok amaca da ulaşılacak istenmektedir (Gök, 2010: 16; Boynikar, 2020: 26; İnan, 2021: 51).

4. TÜRKİYE'DE KAMU ALIM USULLERİNİN REKABET İLKESİ KAPSAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Rekabet ilkesi, ihale süreçlerinin tüm aşamalarında istekliler arasındaki yarışma ortamının adil bir zeminde işlemlerini sağlamaya yönelik kuralları içeren geniş kapsamlı bir ilkedir. Bu çalışma rekabet ilkesine dar bir çerçeveden yaklaşarak kamu alım usullerinin rekabet üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Alım sürecinin önemli aşamalarından biri olan alım usullerinin belirlenmesi, sürecin akışı ve yönetimi açısından oldukça önemli bir aşamadır. Bu kapsamda öncelikli olarak ele alınan dönem³ itibarıyla 4734'te sayılan ihale usullerinin dağılımı, katılımı doğrudan etkileyen ilan edilme durumunun mevcudiyeti ve ihalelerin sözleşme bedellerinin yaklaşık maliyete oranı ele alınarak rekabet

3- Kamu İhale Kurumu söz konusu raporları 2002 yılından itibaren düzenli olarak yayınlamaktadır. Ancak ilk dönem raporları ile son dönem raporları arasında birtakım şablon ve içerik farklılıkları bulunmaktadır. Bu nedenle gerek veriler açısından tekdüze bir değerlendirmenin yapılabilmesi gerekse sürecin izlenebilmesi açısından yeterli bir zaman periyodunu içermesi nedeniyle çalışmada 2011-2021 dönemi arasındaki zaman aralığı tercih edilmiştir.

ilkesi kapsamında değerlendirilecek; ardından ihale usulü olarak kabul edilmeyen kamu alım usulleri ve rekabet ilkesi açısından birtakım olumsuzluklar içeren pazarlık usulü, istisna alımlar ve doğrudan temin alımlarının sebep unsuruna göre kendi içerisindeki dağılımları incelenecektir.

4.1. İhale Usullerinin Dağılımının Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi

İhale sürecinin rekabetçi bir ortamda sürdürülmesine yönelik en önemli şartlardan birisi katılımcı sayısının mümkün olduğu kadar yüksek düzeylerde olmasıdır. İhale usulleri, katılımcı sayısını doğrudan etkileyen faktörlerin başında gelmektedir. Bu kapsamda herhangi bir katılımcı sınırlaması içermeyen açık ihale usulü, rekabet ilkesine en uygun ihale usulüdür. Zira 4734 sayılı Kanun da bu usulü temel ihale usulü olarak kabul etmektedir. Kanun'un temel usuller arasında gösterdiği belli istekliler arasında ihale usulünde ise belirli kriterleri sağlayabilen isteklilerin teklif verebileceği bir süreç işlemektedir. Dolayısıyla katılımın açık ihale usulüne nazaran daha düşük düzeylerde olması muhtemeldir. 4734'te ifade edilen diğer ihale usulü olan pazarlık ihalelerinde ise katılımcı sayısının idare tarafından belirlenmesi veya sınırlandırılması söz konusu olduğu için sınırlı bir rekabet ortamından söz edilmektedir.

İhalelerin katılımcı sayısını belirleyen faktörlerden biri de ihalenin duyurulmasıdır. Açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulünde ilan yapılma zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak pazarlık ihalelerinde belirli şartlara bağlı alımlarda ilan zorunluluğu bulunmamaktadır. İlansız olan pazarlık ihalelerinde azami rekabeti sağlamak için en az üç isteklinin ihaleye davet edilme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak davet edilecek isteklilerin belirlenmesi noktasında kanuni bir düzenleme mevcut değildir. Dolayısıyla bu noktada idarelere takdir yetkisi tanınmıştır. İlansız pazarlık ihalelerini rekabetçi olmaktan uzaklaştıran bir diğer noktase davet edilen isteklilerin ihaleye iştirak zorunluluklarının bulunmamasıdır. Dolayısıyla tek teklif halinde dahi ihale gerçekleştirilebilmektedir. Sonuç olarak ilan kriteri açısından da rekabetçi ihale usulleri; açık ve belli istekliler arasında ihale usulüdür.

Türkiye'de 2011-2021 yılları arasındaki kamu ihalelerinin dağılımını gösteren Tablo 1 incelendiğinde en yaygın ihale usulünün açık ihale usulü olduğu görülmektedir. Ele alınan dönem ortalaması itibarıyla bu usul adet olarak ortalama %73, miktar olarak ise %78'lik bir paya sahiptir. Açık ihale usulünün 11

yıllık seyrine bakıldığında ihale adedi itibarıyla daha önce %76'larda olan payın %70'ler civarına düştüğü görülmektedir. İhale bedeli açısından ise daha yüksek bir düşüş söz konusudur. Nitekim 2011 yılında yaklaşık olarak %84'lük bir paya sahip olan bu usulün payı 2021 yılında %70'lere kadar gerilemiştir. Kanun'da ifade edilen diğer temel ihale usulü olan belli istekliler arasında ihale usulüyle yapılan ihalelerin payına bakıldığında adet olarak %1'lerin altında istikrarlı bir seyir görülmektedir. Buna karşılık bedel itibarıyla dağılımı açısından ise 2014 yılından sonra önemli düzeylerde azalmalar olmuştur. Özellikle 2018 sonrasında bu usulle yapılan ihalelerin miktarının toplam dağılım içerisindeki payının %1'ler düzeyine indiği görülmektedir.

İstisnai ihale usulü konumundaki pazarlık ihalelerinin ele alınan dönem ortalaması itibarıyla adet olarak %27, miktar olarak ise %16'lık bir paya sahip olduğu görülmektedir. 11 yıllık seyir itibarıyla adet açısından göreceli bir artış olmakla birlikte bedel açısından %7'lerden %27'lere varan önemli düzeyde bir artış gözlemlenmektedir. Özellikle 2017 sonrası dönemde bu usulün payının arttığı görülmektedir. Katılım ve ilan kriteri göz önüne alındığında söz konusu seyrin rekabet ilkesi ile ters yönde hareket ettiği söylenebilir.

Tablo 1: İhale Usullerine Göre Kamu İhalelerinin Dağılımı (2011-2021 / %)

Yıllar	Adet						Bedel (Bin TL)					
	Açık	%	Belirli İstekliler	%	Pazarlık	%	Açık	%	Belirli İstekliler	%	Pazarlık	%
2011	77151	76,9	616	0,6	22.479	22,4	52.680.866	83,6	5.757.165	9,1	4.520.784	7,1
2012	71.414	75,8	624	0,6	22.135	23,5	61.977.853	80,8	7.749.420	10,1	6.907.437	9,0
2013	72.414	73,8	435	0,4	25.158	25,7	69.690.791	78,1	9.272.568	10,4	10.274.172	11,5
2014	65.016	71,3	296	0,3	25.795	28,3	83.499.690	85,7	4.642.171	4,8	9.278.962	9,5
2015	68.508	73,7	359	0,4	24.006	25,8	110.732.019	86,3	5.842.054	4,6	11.670.050	9,1
2016	65.437	73,2	335	0,4	23.547	26,4	125.632.106	80,7	8.316.864	5,3	21.712.220	13,9
2017	63.473	71,0	367	0,4	25.475	28,5	141.541.212	67,3	23.414.603	11,1	45.343.965	21,6
2018	55.067	70,9	223	0,3	22.278	28,2	130.509.032	74,6	7.131.223	4,1	37.349.781	21,3
2019	41.235	70,7	79	0,1	16.937	29,1	88.728.509	75,8	2.102.646	1,8	26.156.710	22,4
2020	41.187	71,0	98	0,2	16.670	28,8	104.845.399	73,1	803.234	0,6	37.794.769	26,3
2021	47.510	71,9	125	0,2	18.356	27,8	179.911.089	70,7	4.678.977	1,8	69.812.774	27,4
Ort.	60.765	72,7	323	0,3	22.076	26,8	104.522.597	77,9	7.246.448	5,8	25.529.239	16,3

Kaynak: KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından derlenen verilerden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

İhale usulleri ve rekabet ilkesi ilişkisine yönelik incelemenin diğer ayağı, katılımı doğrudan etkileyen ilan zorunluluğunun bulunup bulunmamasıdır. Tablo 1 bu kapsamda değerlendirildiğinde ilanlı alım yöntemlerinin payının yüksek olduğu görülmekle birlikte son yıllarda pazarlık ihalelerine olan yönelimin bu durumu olumsuz etkilediği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede ilansız alımlardaki rekabet şartlarının ne kadar ve ne ölçüde tesis edildiği konusunun değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.2. Yaklaşık Maliyete Oranı İtibarıyla İhale Usullerinin Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirmesi

Katılımcı sayısına sınır getirmeyen ve ilanlı alım yöntemlerinin tercih edilmiş olduğu ihalelerdeki rekabet ortamının sonuca yansımalarının da pozitif yönde olması beklenmektedir. Başka bir ifadeyle rekabetçi ihalelerin sonucunda kamu yararı ilkesinin de ortaya çıkması arzulanan bir sonuçtur. Bu kapsamda rekabetçi bir ihalede çekişmeli geçen yarışmanın ardından teklif bedellerinin yaklaşık maliyetin (doğru bir şekilde tespit edilmek kaydıyla) altında gerçekleşmesi; daha fazla tenzilat yapılması gerektiği ön kabul edilmektedir. Ancak ilanlı ihalelere katılımın fazla olabileceği öngörülmekle birlikte bazen ilana rağmen düşük düzeylerde katılımın olduğu da göz ardı edilmemelidir. Bu durum tek başına rekabet ilkesinin tesis edilmediği anlamına gelmeyeceği gibi birden çok isteklinin katıldığı ihalelerde de her zaman rekabetin gerçekleştiği anlamı çıkmamaktadır (Üstün ve Çalış, 2018: 121). Burada önemli olan husus ilanlı ihalelerin katılımcılar üzerindeki algıya olan etkisidir. Daha açık ifade etmek gerekirse, ilanlı bir ihaleye tek bir istekli iştirak etse dahi ihaleye kaç kişinin başvuracağını bilmemesi nedeniyle en gerçekçi teklifi sunması beklenmektedir.

Diğer taraftan davet usulüyle gerçekleştirilen ihalelerde ise istekliler sınırlı sayıda katılımcı olduğunu çoğunlukla bilmekte veya tahmin etmektedirler. Bu nedenle sunulacak teklif diğer isteklilerin muhtemel verebileceği rakamların tahmini üzerinden belirlemekte ve bu durumda tenzilat oranı düşük tutulabilmektedir. Dolayısıyla ilansız gerçekleştirilen ve birden fazla isteklinin teklif verdiği bir ihalede, gerçek rekabet ortamında verilmesi muhtemel teklifin ne olacağı her zaman soru işaretidir.

İncelenen dönem ortalaması itibarıyla ihale usullerine göre sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranının açık ihalelerde %78, belli istekliler arasında yapılan ihalelerde %80 ve pazarlık ihalelerinde ise %87 olduğu görülmektedir. Bu durum teoride ifade edilen ilansız alım yöntemlerinin katılımcı sayısını kısıtladığı, dar bir çerçevede rekabet oluşturduğu ve dolayısıyla düşük tenzilat oranlarının gerçekleşeceği söylemini doğrulamaktadır. Diğer açıdan bakıldığında ise açık ihale usulü ile yapılan ihalelerdeki tenzilat oranının yüksekliğini katılımcı sayısının fazlalığı ve ilan zorunluluğunun rekabet ilkesine bir yansıması olarak kabul etmek mümkündür. İlansız pazarlık alımlarında davet edilen isteklilerin ihale aşamasında gerçek bir pazarlık yarışmasına dahil olup olmadığı önemlidir. Bu açıdan davet edilen kaç isteklinin ihaleye iştirak ettiği ve ikinci teklife cevap verdiği konusu ayrıca irdelenmelidir. Ayrıca pazarlık ihalelerinde tenzilat oranının düşük olmasının bir diğer nedeni ise acil ve öngörülemez durumlarda yapılan kısa süreli alımlarda idarelerin istekliler karşısındaki pazarlık paylarının düşük olmasıdır.

Ele alınan dönem itibarıyla her yıl ayrı değerlendirildiğinde de ilan edilerek gerçekleştirilen açık ihalelerdeki tenzilat oranının pazarlık ihalelerindeki tenzilat oranından fazla olduğu görülmektedir. Diğer temel ihale usulü olan ancak açık ihale usulüne göre daha az katılımcıya hitap edebilecek belli istekliler arasında ihale usulünde ise tenzilat beklenildiği üzere açık ihaleye nazaran daha düşük ancak pazarlık usulüne oranla daha yüksektir.

Son olarak tenzilat oranlarının alımın konusu itibarıyla dağılımında açık ve belli istekliler arasında ihale usullerinde en yüksek tenzilatın yapım işlerinde; en düşük tenzilatın ise hizmet alımlarında olduğu görülmektedir. Alım konusu itibarıyla bakıldığında ise mal ve hizmet alımlarında en yüksek tenzilatın belli istekliler arasında ihale usulünde; yapım işlerinde ise açık ihale usulünde gerçekleştiği tespit edilmiştir. Buna karşılık bütün alım kalemlerinde en düşük tenzilat beklenildiği üzere pazarlık ihalelerinde gerçekleşmiştir. Söz konusu durumlar teoriyle paralel bir sonucu işaret etmektedir.

4.3. Kamu Alım Usullerinin Dağılımının Rekabet İlkesi Kapsamında Değerlendirilmesi

Rekabet ilkesi açısından değerlendirilmesi gereken diğer alım usulleri doğrudan temin ve istisna alımlardır. Bu usuller kapsamındaki alımlar genel itibarıyla acil ihtiyaç durumu, gizliliğe ve güvenliğe dayalı alımların varlığı, zorunlu

olarak istekli sayısının kısıtlı olması, düşük bedelli ve süreklilik esasına dayalı alımlarda kolaylığın sağlanması gibi temel ihtiyaçlara binaen tasarlanmıştır. Ancak zaman zaman idarelerin ihale sürecinin katı ve uzun sistematüğinden kurtulmak amacıyla bu alımlara başvurduğu bilinmektedir (Çetinkaya, 2014: 103). Söz konusu alımlardaki ilan ve katılım kısıtı, yarışmanın temel ihale usullerinin aksine rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi ihtimalini azaltmaktadır.

Tablo 2: Kamu Alım Usullerinin Dağılımı (2011-2021 / %)

Yıllar	Temel ihale Usulleri	Doğrudan Temin	İstisna
2011	63,7	18,4	12,9
2012	73,9	11,2	7,5
2013	74,8	6,1	8,7
2014	77,7	6,5	7,4
2015	78,5	5,6	8,0
2016	77,1	2,2	8,2
2017	70,8	1,4	8,3
2018	68,1	1,9	11,6
2019	63,6	5,4	12,7
2020	61,2	5,5	11,4
2021	61,4	4,4	11,0
Ort.	70,1	6,2	9,8

Kaynak: KİK tarafından yayınlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarından derlenen verilerden hareketle tarafımızca oluşturulmuştur.

Temel ihale usulleri ile yapılan kamu alımlarının toplam alımlar içerisindeki payı 2011-2015 yılları arasında artış eğilimindeyken söz konusu tarihten günümüze kadar gelen dönemde düşüş eğilimi içeresindedir. Buna karşılık rekabetçi olmayan pazarlık usulünün toplam alımlar içerisindeki ağırlığı ise artmaktadır. 2011 yılında %18'lik bir payı teşkil eden doğrudan temin alımlarının payı ise 2017 yılına kadar düzenli bir şekilde azalmış; hatta %1'lere kadar gerilemiştir. Bu durum rekabet ilkesi açısından olumludur. Ancak 2017 sonrasında bu alımların toplam kamu alımları içerisindeki payında meydana gelen artış dikkat çekmektedir. KİK'in ilk 6 ayı içeren 2022 raporunda da artışın devam ettiği ve payın %6'lara kadar yükseldiği görülmektedir. Kanun'da ifade edilen %10'luk bütçe kısıtı ölçütü rekabetin temini adına önemli bir düzenleme olmakla

birlikte her idarenin bağlı olduğu üst kuruluşların doğrudan temine başvurma koşullarına uyulup uyulmadığını titiz bir şekilde denetlemesi gerekmektedir.

İstisna alımların toplam kamu alımları içerisindeki payının da tıpkı doğrudan teminde olduğu gibi son dönemlerde göreceli olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2011 yılında yaklaşık %13'lük bir paya sahip olan istisna alımların payı 2017 yılına kadar azalış eğilimindeyken 2017 yılı sonrasında yeniden %10'ların üzerine çıkmıştır. 2022 yılının ilk 6 ayı itibarıyla payı ise %15 olarak gerçekleşmiştir. Bu seyir "istisnalar kuralı bozmaz" sözünün ötesine geçen bir durumu işaret etmektedir (Çetinkaya, 2014: 101). İhale mevzuatına tabi olmadan daha basit bir yöntemle yapılan bu alımlar noktasında kamu yararının gözetilip gözetilmediği durumu ayrıntılı olarak incelenmelidir.

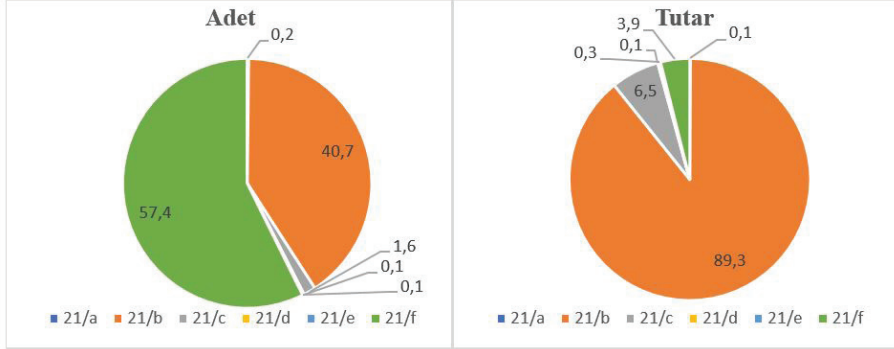
Kamu alımlarında kullanılan ihale ve ihale dışı yöntemlerin oransal dağılımı birlikte değerlendirildiğinde 2011 yılında ihale yöntemleri kapsamında yapılan alımların payının %68, ihale usulü olmayan alım yöntemleriyle yapılan alımların payının ise yaklaşık %32 olduğu görülmektedir. 2021 yılında ise ihale yöntemleri kapsamında yapılan alımların payı %85, ihale usulü olmayan alım yöntemleriyle yapılan alımların payı ise yaklaşık %15'tir. Bu durum ilk bakışta kamu alım sürecinde rekabetçi bir yapıya işaret etmektedir. Ancak bu payın yüksek olmasının sebebi pazarlık ihalelerin payındaki artıştır. Dolayısıyla rekabet açısından olumsuz bir durum mevcuttur. Bu kapsamda konuya ilanlı ve ilansız usuller itibarıyla bakmak daha gerçekçi sonuçlar verecektir. Nitekim 2011 yılında ilanlı ihale usullerinin payı yaklaşık olarak %64, ilansız usullerin payı ise %36 iken; 2021 yılında ilanlı usullerin payı %61, ilansız usullerin payı ise %39 olmuştur. Bu durumda seyrin rekabet ilkesi ile ters yönde hareket ettiğini söylemek mümkündür.

4.4. Başvurulma Gerekçesi Çerçevesinde Rekabetçi Olmayan Kamu Alım Usullerinin Değerlendirilmesi

İlan ve katılım kriteri açısından rekabetçi olmayan kamu alım usulleri; pazarlık ihaleleri, doğrudan temin ve istisna alımlardır. Bu başlık altında söz konusu üç alım usulünün sebep unsurlarına göre dağılımından hareketle rekabet ilkesine olan etkisi tartışılacaktır. Bu kapsamda ele alınacak ilk usul pazarlık ihaleleridir. Pazarlık ihalelerinin sebep unsuruna göre dağılımını gösteren Grafik 2'ye bakıldığında adet olarak en fazla tercih edilen 4734 sayılı Kanun'un 21/f maddesine bağlı alımların %57'lik; ikinci sırada tercih edilen 21/b maddesinin ise %41'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir. Tutar olarak dağılımda ise 21/b

maddesi kapsamındaki alımlar %89 ile ilk sırada yer alırken; 21/c maddesi kapsamındaki alımların ise %6'lık bir payla ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Söz konusu bentlerin tamamı ilan yapılma zorunluluğu bulunmayan alımlardır.

Grafik 1: Sebep Unsuruna Göre Pazarlık İhalelerinin Dağılımı (2021-%)



Kaynak: KİK (2021: 4).

İdareler her ne kadar belirli bir plan ve program dahilinde ihalelere çıkmış olsalar da bazı öngörülemez ve karşı konulamaz durumlarla karşılaşmak mümkündür (Sezer, 2014: 3923). Bu durumlarda idari hizmetin devamlılığı çerçevesinde hizmetin devamının kesintiye uğramaması için söz konusu alımların ivedilikle yapılması anlayışı benimsenmektedir (Demirboğa, 2017: 193). İhalenin ivedi bir şekilde yapılmasını gerektiren ani, öngörülemeyen ve beklenmeyen durumların varlığı ile yapım tekniği açısından özellik arz eden durumların varlığı veya can, mal ve yapı güvenliği nedeniyle ortaya çıkan aciliyet durumları kapsamındaki alımları ifade eden alımlar 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesi kapsamında karşılanmaktadır. Ancak öngörülemeyen, beklenmeyen ve ivedi durumların varlığı açısından özellik arz eden durumların içeriğine ilişkin somut bir kriter belirlenmediği için idareler arasında farklı yorumlamalara neden olabilmektedir (Çetinkaya, 2014: 102). Örneğin uygulamada taşınmalı eğitim sisteminde öğrenci taşıma hizmet alımının kesintisiz sürdürülebilmesi açısından temel ihale usulleri gerçekleştirilinceye kadar bu bent kapsamında alım yapıldığı görülmektedir. Temel ihale usulleri kapsamındaki sürecin kesintiye uğraması nedeniyle pazarlık usulünün kullanıldığı bu tarz alımlarda dikkat edilmesi gereken husus, süre ve miktarın yeni bir temel ihale usulünün gerçekleştirilebileceği ana kadar tasarlanıp tasarlanmadığıdır. Başka bir ifadeyle pazarlık ihalesinin yeniden temel ihaleye çıkılacak süre ile sınırlı olmasıdır. Aksi takdirde temel usullerin yerine katılımın ve tenzilatın daha az olduğu bir usul tercih edileceği için rekabet

ilkesinin aksi yönünde sonuçlar doğurması muhtemeldir. Bu kapsamda açık ihalenin gerçekleştirilmesinde yaşanacak gecikme nedeniyle ilan yapılmayan zorunlu ve acil durumların varlığına ilişkin harcama yetkilisi kararı titizlikle denetlenmelidir.

Pazarlık ihaleleri içerisinde önemli bir paya sahip olan ve rekabet ilkesiyle doğrudan bağlantılı olan 4734 sayılı Kanun'un 21/f maddesi, yaklaşık maliyeti Kanun'da ifade edilen sınıra altında olan alımları kapsamaktadır. Bu madde kapsamında yapılacak alımların toplamının, KİK'in uygunluk görüşü olmaksızın idarelerin bütçelerine bu amaç kapsamında tahsis edilen ödenek toplamalarının %10'unu geçmemesi şartı aranmaktadır. Dolayısıyla rekabet ilkesi açısından doğrudan teminle birlikte değerlendirilmelidir. Bu sınırlamanın amacı idarelerin alımlarını rekabetsiz bir ortamda gerçekleştirme planlarını asgari düzeyde tutmak için bir güvence oluşturmaktır.

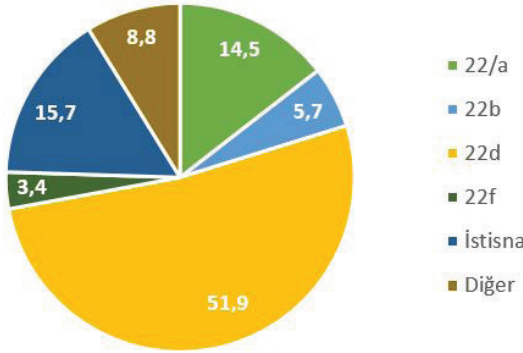
Rekabet ilkesinin ihlali olarak değerlendirilebilecek diğer alım türü, 4734 sayılı Kanun'un 3. maddesi kapsamında yapılan istisna alımlardır. Bu alımların bir kısmı idarelerin kendi özel yönetmelikleri kapsamında yapılırken bir kısmı ise doğrudan sipariş ile gerçekleştirilmektedir. Bir yarışma ortamının oluşmadığı, ilan ve ihale komisyonu gibi süreçlerin işlemediği bu alımların dikkatli bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. İstisna kapsamındaki alımların büyük bir bölümü 4734 sayılı Kanun'un 3/g maddesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Söz konusu madde; Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların yarısından fazla hissesine sahip her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler tarafından yapılan alımları içermektedir. Kanun'da ifade edilen idarelerin bu madde kapsamında yapacakları alımlara ilişkin özel satın alma yönetmelikleri bulunmaktadır. İlgili yönetmelikler alımlar noktasında rekabete yönelik birtakım düzenlemeleri içerse de genel kuralların dışında hüküm ifade ettikleri için rekabet ilkesinin yanı sıra saydamlık, eşit muamele, kamuoyu denetimi ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından da birtakım sorunlar yaratması muhtemeldir.

Alım tutarı itibarıyla ikinci sırada yer alan 4734 sayılı Kanun'un 3/b maddesi kapsamındaki alımlar gizlilik içerisinde yürütülmesi icap eden savunma, güvenlik ve istihbarat alımlarını içermektedir. Devletin güvenliği açısından bir zorunluluk teşkil eden bu alımlarda rekabetten ziyade kamu güvenliğinin tesisine odaklanılmalıdır. İstisna alımlara ilişkin 3/g maddesi dışındaki diğer maddelerin büyük bir bölümünde de ulusal güvenlik, uluslararası ilişkiler, kültürel

faktörler gibi birtakım zorunluluk hallerine bağlı alımlar düzenlenmiştir. Sonuç olarak istisna alımlar ile rekabet ilkesi arasındaki ilişki noktasında Kanun'un 3/g maddesi kapsamındaki alımların izlenmesi yeterli olacaktır.

Rekabet ilkesi ile bağdaşmayan diğer kamu alım usulü, doğrudan temindir. Belirli bir şartname hazırlama, ilan, teminat, komisyon kurma, sözleşme yapma, yasal süreleri bekleme gibi prosedürlere tabi olmadan alımın gerçekleştirilecek olması idareleri bu alım yöntemini tercih etmeye teşvik etmektedir. Üstelik doğrudan temin alımlarının önemli bir kısmı (4734 sayılı Kanun'un 22/a-22/b-22/c-22/e maddeleri) tek bir istekli ile yapılmaktadır. Dolayısıyla bir yarışma ortamı yaratmayan bu yöntemde fiyat mekanizmasının belirlenmesi idare ile yüklenici arasında neticelenmektedir. Doğrudan teminin diğer bentleri kapsamında yapılan alımlarda ise tek bir istekli durumu söz konusu olmamakla birlikte rekabetin sağlanmasına ilişkin asgari firma sayısına yönelik bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Grafik 2: Sebep Unsuruna Göre Doğrudan Temin Alımlarının Dağılımı (2021-%)



Kaynak: KİK (2021: 5).

Doğrudan temin alımları içerisinde en fazla paya sahip olan alımlar, her yıl Kanun'da belirtilen tutarın altındaki alımlarla, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımları içermektedir. Söz konusu alımların doğrudan temin içerisindeki payı bazı yıllarda %70'lere kadar çıkmaktadır. Tutar olarak eşik değerinin altında yer alan ihtiyaçların 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesi ile herhangi bir ön şart olmaksızın doğrudan bir istekliden temin edilmesi süreci, isteklilerin eşit şartlarda yarıştığı bir rekabet zemininden uzak bir süreci işaret etmektedir. Kanun'un 22/a maddesi

kapsamındaki ihtiyacın yalnızca gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde başvuru alanları ise miktar olarak ikinci sırada yer almaktadır. Dolayısıyla burada rekabet ortamını tesis edecek yarışma durumuna uygun bir ortam olmadığı için bu madde kapsamındaki alımları rekabet ilkesiyle bağdaştırmak mümkün değildir. Özel hak sahipliği kapsamındaki alımları içeren Kanun'un 22/b maddesine bağlı alımlar için de aynı durum söz konusudur.

SONUÇ

Kamu alım yöntemlerinin ortak amacı, kamu kaynağının optimal verimlilikte kullanılmasıdır. Bunun için alım konusu olan mal, hizmet veya yapım işinin en uygun istekliden ekonomik açıdan en avantajlı bedelle karşılanması esastır. En uygun isteklinin seçiminde kullanılan temel kriter teknik ve yeterlilik kriterleridir. Buna karşılık en uygun teklifin seçiminde kullanılan kriter ise fiyat mekanizmasıdır. Bir başka deyişle ihale mantığının esası, kamunun ihtiyacını karşılayabilecek teknik ve yeterlilik kriterlerini sağlayan istekliler arasındaki en avantajlı teklifin belirlenmesidir. Bu noktadaki en önemli hususlardan biri rekabet şartlarının sağlandığı yarışma ortamının tesisidir. Kamu alımlarında rekabetçi bir mekanizmadan bahsedebilmek için söz konusu yarışmaya istekli olabilecek taraf sayısının sınırlandırılmaması ve tüm isteklilerin kamu alımına ilişkin süreçten haberdar olması gerekmektedir.

Kamu alım usullerinin tercihi, rekabet ortamını etkileyen katılım ve ilan kriterleri üzerinde belirleyici bir faktördür. Bu çerçevede öncelikli olarak başvurulması gereken alım yöntemi, ilan zorunluluğu olan ve yeterlilik kriterlerini sağlayan her isteklinin ihaleye iştirak edebileceği açık ihale usulüdür. Türkiye'de ihale usullerine göre kamu alımlarının dağılımına bakıldığında açık ihale usulüyle yapılan alımların diğer usullere nazaran daha yüksek pay teşkil ettiği görülmektedir. Bu durum rekabet ilkesi açısından olumlu bir göstergedir. Ancak 2011 yılında ihale bedeli itibarıyla yaklaşık olarak %83'lük bir paya tekabül eden bu usulün payının 2021 yılında %70'lere kadar gerilemesi rekabet açısından irdelenmesi gereken bir husustur. Nitekim rekabetin önemli bir neticesi olan tenzilat oranlarına bakıldığında en yüksek tenzilatların genel itibarıyla açık ihalelerde gerçekleştiği görülmektedir. Açık ihale usulünün payındaki bu azalışın tenzilat oranlarına yansımaları ile birlikte kamu yararı dışında sonuçlar doğuracağı alenidir. 4734 sayılı Kanun'da ifade edilen diğer temel ihale usulü olan belli

istekliler arasında ihale usulü, rekabet ilkesinin gerekliliklerinden biri olan ilan edilme kriterini karşılamaktadır. Ancak zorunlu nedenlerle teklif verebilecek istekli sayısına getirilen sınırlandırmanın açık ihaleye nazaran daha düşük rekabet ortamı oluşturması muhtemeldir. Tenzilat oranları itibarıyla yapılan inceleme sonucunda elde edilen bulgular da bu söylemi doğrulamaktadır.

İhale usulleri içerisinde rekabet ilkesi açısından en tartışmalı usul pazarlık ihaleleridir. 2017 sonrası dönemde pazarlık ihalelerinin toplam alımlar içerisindeki payının arttığı gözlemlenmektedir. Kamu idarelerinin açık ihale yerine pazarlık ihalelerini tercih etmesi, bu dönemde daha düşük tenzilat rakamlarıyla karşılaşılmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yararı açısından göz önüne alınması gereken bir husustur. Ayrıca en yüksek payı teşkil eden ve ilan zorunluluğu bulunmayan 21/b maddesine ilişkin acil durumların varlığı noktasında tartışmaya yol açabilecek bir açıklık bulunmazken somut olarak ifade edilmeyen öngörülme durumları hakkında idareler arasında farklı yorumlamalara rastlanılmaktadır. Bu belirsizlik ihale usulünün seçiminde takdir yetkisinin kamu yararı dışında kullanılmasına neden olabilmektedir. Bu noktada kamu yararı açısından öngörülemez durumların varlığında dahi pazarlık ihalelerinin miktar ve kapsamının yeni bir açık ihale yapıncaya kadar ihtiyaç duyulabilecek süre ile sınırlı olması önerilmektedir.

Doğrudan temin alımlarına yönelik incelemede 2011 ve 2018 yılları arasındaki seyirin rekabet açısından pozitif bir seyir izlediği görülmüştür. Öyle ki 2011’de toplam kamu alımları içerisinde %18’lik bir paya sahip olan bu yöntemin 2016-2018 arası dönemdeki payı %1’lere kadar gerilemiştir. Ancak bu seyir 2018 sonrası dönemde değişmeye başlamıştır. 2022 yılının ilk altı ayına ilişkin istatistiklere bakıldığında da artış eğiliminin devam ettiği ve doğrudan teminin payının %6’lara kadar yükseldiği görülmektedir. Bu noktada özellikle limit altında kalmak amacıyla ihtiyaçların kısımlara bölünmemesi kuralı başta olmak üzere doğrudan temine gidilme şartlarının mevcudiyetine ilişkin kontrol ve denetimlerin artırılması önem taşımaktadır.

Kanun’un genel kuralları dışında tutulan alım yöntemlerinden bir diğeri olan istisna alımların toplam kamu alımlarının içerisindeki payı da doğrudan temin alımlarındaki seyirle paralellik göstermektedir. 2012-2018 arasında %8’ler civarında istikrarlı bir seyir söz konusuysa 2018 sonrasında çift haneli rakamlara ulaşılmıştır. Ayrıca 2022 yılının ilk altı ayına ilişkin istatistiklere bakıldığında bu payın ağırlığının %15’ler düzeyine çıktığı görülmektedir. Konuya

rekabet ilkesi açısından yaklaşıldığında 4734 sayılı Kanun'un 3/g maddesi kapsamındaki alımların izlenmesi yeterli olacaktır. Nitekim diğer bentlere bağlı alımlar zorunluluk ve güvenlikle alakalı olduğu için bu noktada da kamu yararı ön plana çıkmaktadır.

Sonuç olarak rekabet ilkesi açısından katılımcı sınırlaması olmayan ve ilana dayalı alımların tercih edilmesi, kamu yararı açısından önem taşımaktadır. İhale usulleri itibarıyla tenzilat miktarları dikkate alındığında, çalışma kapsamında ele alınan dönemde Türkiye'deki kamu alım usullerinin dağılım ve seyrinin bu yönde olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle açık ihale usulünün öncelikle tercih edilmesi, ilansız alımlardan kaçınılması, zorunluluk hali nedeniyle ihale dışı yöntemlerle yapılan alımlarda ise azami rekabet ortamının tesis edilmesi önerilmektedir. Vurgulanması gereken önemli hususlardan biri de 4734 sayılı Kanun'da rekabet ilkesine ilişkin düzenlemelerin yeterince somut ve detaylı olmamasıdır. Bu durumun uygulamada tereddütlere ve farklılıklara neden olduğu görülmektedir. Bu kapsamda ilkeyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılması gerektiği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Abacıoğlu, M. ve Abacıoğlu, A. (2021). Kamu İhale Kanunu ve Uygulaması. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Akel, Y. N. (2018). İdarî Usul Ve İhale İlkeleri Temelinde Pazarlık Usulü Hakkında Bir Değerlendirme. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (11), 48.
- Akpınar, N. (2020). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda Öngörülen Kamu İhale Usulleri (5812 Sayılı Kanun Değişikliği İle Genel Bir İnceleme). İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(38), 132-154.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2019). Türk İdare Hukuku. 11. Baskı, Ankara: Savaş Kitabevi.
- Arslan, D. (2014). Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar. <http://kikihaledanismanlik.com/index/makale/166>, Erişim: 17.12.2022.
- Atuğ, M. ve Taytak, M. (2018). Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi. Sayıştay Dergisi, (110), 91-123.
- Boynıkar, M. (2020). Temel İhale Hukuku. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Bozkurt, C. (2009). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun Son Değişiklikler (5812 Sayılı Kanun) De Dikkate Alınarak Genel Bir Değerlendirmesi. Denetişim Dergisi, (2), 60-74.
- Çağlayan, R. (2019). İdare Hukuku Dersleri. 7. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çetinkaya, Ö. (2014). Evaluation of Public Procurement System Considering the Principles of Competition, Transparency and Equal Treatment. Business&Economics Research Journal, 5(3).
- Çetinkaya, Ö., Filibe, M. ve Üstün, K. (2018). Tarihsel Boyutu ile Kamu Alım Usullerindeki Gelişmeler ve Günümüzdeki Yapının Değerlendirilmesi. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 6 (1), 311-330.
- Çorbacıoğlu, ř. (1997). Osmanlıdan-Günümüze İhale Yasaları. Türkiye Mühendislik Haberleri Dergisi, 389, 11-15.
- Demirboğa, D. A. (2017). Kamu İhale Sözleşmesinin Yapılması Usulleri (İhale Usulleri). Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (9), 181-201.
- Günday, M. (2002). İdare Hukuku (6. Baskı). Ankara: İnan Yayıncılık.
- Gök, Y. (2010). Kamu İhale Hukukuna Hakim Olan İlkeler. Dış Denetim, (2), 12-23.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). İdare Hukukuna Giriş (23. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2011). İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar. 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- İnan, A. (2021). İhale Hukuku Ders Notları (6. Baskı). Ankara: Öztepe Matbacılık.
- Kamu İhale Kanunu (2002, 22 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 24648). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4734.pdf>.
- KİK (2011). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2012). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2013). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2014). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2015). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2016). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2017). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2018). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2019). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2020). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2021). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- KİK (2022). Kamu Alımları İzleme Raporu. Ankara: Kamu İhale Kurumu.
- Karagülle, G. (2019). Kamu İhale İlke ve Usulleri Açısından İstisna Kapsamındaki Alımlar. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztunç, İ. (2022). Kamu İhale Kurulu Kararları Çerçevesinde İhale İptal Nedenleri ve Çözüm Önerileri. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sezer, Y. (2014). Kamu İhalelerine Katılmada Davet Yöntemi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 16 (Özel sayı 2014), 3913-3947.
- SIGMA (2016). Kamu Alım Usulleri. <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-10-2016-Turkish.pdf>, Erişim: 10.12.2022.
- TDK (2023). <https://sozluk.gov.tr/>. Erişim: 17.08.2022.
- TDV (2023). <https://islamansiklopedisi.org.tr/sozluk>. Erişim: 17.01.2023.

- Üstün, Ü. S., ve Çalış, H. S. (2018). 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Hâkim Olan İlkelerin Değerlendirilmesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 26(2), 111-147.
- Wiehen, M. ve Olaya, J. (2006). How To Reduce Corruption in Public Procurement: The Fundamentals. Curbing Corruption in Public Procurement. (Ed.) Kostyo, K. Berlin: Transparency International.
- Yaldızlı, E. (2020). Kamu İhale Hukukunda Düzenlenen İş Ortaklıkları ve Konsorsiyumların Rekabet Hukuku Kapsamında Değerlendirilmesi. Rekabet Kurumu (Uzmanlık Tezleri Serisi No: 173) <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/uzmanlik-tezleri/13-eren-yaldizli-20200923173213151-pdf>. Erişim: 14.12.2022.
- Yaşar, H. N. (2013). İdare Hukuku- Genel Esaslar. İstanbul: DER Yayınları.

EVALUATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES UNDER THE PRINCIPLE OF COMPETITION

Sedat POLAT
İhsan ÖZTUNÇ

EXTENDED ABSTRACT

The aim of this study is to evaluate public procurement in Türkiye to examine the link between public procurement procedures and the principle of competition. In this context, based on the statistical data obtained from the tender bulletins published by the Public Procurement Authority every year, the distribution and progress of public procurement processes between 2011 and 2021 were examined. Subsequently, analyses were made on the principle of competition, taking into account the theoretical dimension of each public procurement method, its share in procurements, and the changes in these shares over the years examined.

Considering the distribution of public tenders in terms of price between the years 2011 and 2021 in Türkiye, it has been observed that the most common tender method is open tenders. However, the share of this method has decreased in the period after 2017. Although the high proportion of open tender procedures in procurement processes when compared to other procedures is favourable in terms of the principle of competition, the declining trend in recent years points to a problem. The increase in the share of negotiated tendering is another finding for the post-2017 period. Negotiated tendering, which is a method that has been criticized in terms of the principle of competition due to restrictions related to tender notice and participation, is recommended only in exceptional cases. The examination of the distribution of discount rates by tender procedures confirms this analysis. As a matter of fact, while the highest discounts have been realized in open tenders, the lowest discounts have been realized in negotiated tendering. As a result, it is apparent that the outcome of non-competitive negotiated tendering does not correspond with the idea of public interest. However, it has been seen that this procedure has been applied mandatorily, urgently, unpredictably, and unexpectedly, and in cases where the tender process is not interrupted. In order to minimize the impact of the state of necessity on competition, the urgent and unpredictable situations in such procurements should be based on concrete criteria, and in this way, abuses should be prevented. It is advised to set time and budget

limits until a new basic tender procedure can be implemented in order to avoid disrupting the competitive process in purchases made with the intention of avoiding interruptions.

In addition to public tenders, the trends in the share of direct supply and exception procurement methods, which are accepted as procurement methods and carried out outside the regular procurement system, have moved in the opposite direction with the principle of competition after 2016. Particularly, it has been noted that the upward trend in the share of direct supply method following 2016 and the proportion of exception procurement method following 2018 persisted in the first half of 2022. As a result, the increase in the shares of these procurement methods, which are not based on tender notices and include participant restrictions, implies a negative situation in terms of the principle of competition. These two procurement methods, which are contrary to many principles dominating the public procurement law, should be avoided as much as possible in line with the idea of public interest. In this context, abandoning tender procedures by dividing the work into parts and staying below the threshold value for direct procurement should not be allowed. As for exception procurements, an inspection mechanism should be established to determine whether the procurements made within the scope of subparagraph 3/g meet the optimum competitive conditions.



KAMU İŞLETMELERİNİN TARİFE DÜZENLEME YETKİSİ VE SINIRLARI

AUTHORITY AND BOUNDARIES OF PUBLIC ENTERPRISES IN TARIFF REGULATION

Orçun KİREMİTÇİ¹

ÖZ

Kamu işletmeleri, kamu kaynaklarıyla kurulsalar da kısmen veya tamamen özel hukuk hükümlerine tabidirler. Dolayısıyla, kamu işletmelerince görülen hizmetlerin bedelinin niteliği ve sınırları açısından kesin bir yargıya varılamaz. Çalışmada, kamu işletmelerinin fiyat tarifesi belirleme yetkileri, bu yetkinin sınırları, aynı hizmetin farklı bedeller karşılığında görülüp görülemeyeceği idare hukuku esasları çerçevesinde irdelenmiştir. Verimlilik ve kârlılık esasıyla örgütlenen iktisadi kamu hizmetlerinin bedeli kâr içerebilir. Ancak kârın hangi düzeyde olacağı somut durumun özelliğine bağlıdır. Somut durum kamu işletmesinin piyasada tekel konumunda olup olmaması kıstas alınarak belirlenmiştir. Kamu işletmesi tekel değilse rekabet ihlaline yol açmamak için piyasa düzeyinde kâr etmelidir. Kamu işletmesi, piyasada tekelse de kâr edebilir fakat kâr miktarı; bakım, onarım, yenileme, Ar-Ge gibi kalemlerden ibaret olacağından, bu tutarlar kâr olarak adlandırılrsa da geniş anlamda maliyettir. Tekelli ve tekelsiz hizmetlerin bedeli her yararlanandan eşit miktarda alınır. Ancak, bir pozitif statü hakkı kapsamında kanuni dayanak bulunuyorsa, eşitlik ilkesine istisna olarak kamu işletmesi tarifeyi farklılaştırabilir veya kademelendirebilir.

1- Avukat, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Doktora Öğrencisi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, orcun.kiremitci@tcmb.gov.tr, ORCID: 0000-0002-3886-6753.

Gönderim Tarihi/Submitted: 27.12.2022

Revizyon Talebi/Revision Requested: 21.01.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 12.03.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 13.03.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Kiremitçi, O.

Atıf/To Cite: Kiremitçi, O. (2023). Kamu İşletmelerinin Tarife Düzenleme Yetkisi ve Sınırları. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 131-158. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1224987>

ABSTRACT

Although public enterprises are established by using public funds, they operate partially or entirely under private law. As a result, reaching a clear judgment on the fundamentals and limits of the fees received for services performed by public enterprises is impossible. In this study, the authority of public enterprises to set price tariffs and the limits of this authority, such as whether the same service can be provided at different prices, is examined within the framework of the principles of administrative law. The price of economic public services, which are considered on the basis of efficiency and profitability, may include profit. However, the level of profit may vary based on the characteristics of the current situation. Whether or not the public enterprise has monopoly in the market must be considered. If the public enterprise is not a monopoly, it must make a profit at the market level in order to avoid unfair competition. The public enterprise can make a profit even if it has a monopoly in the market, but the amount of profit is limited by maintenance, repair, renewal, and R&D expenses. Although these amounts in the price determine the profit limit, these amounts are costs in a broader sense. Each beneficiary makes equal payments as fees for monopoly and non-monopoly public services. However, as an exception to the principle of equality, the public enterprise may differentiate or grade the tariff if there is a legal basis within the scope of a positive status right.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Kamu İşletmeleri, Fiyat Tarifesi, Eşitlik, Sosyal Devlet

Keywords: Public Service, Public Enterprises, Price Tariff, Equality, Social State

GİRİŞ

İdarenin varlık sebebi ve yegâne faaliyet konusu kamu hizmetidir. Kamu hizmeti karşılığında bir bedel alınıp alınamayacağı veya bedelin nasıl belirleneceği ise idare hukukuna hâkim temel ilkeler arasında sayılan bedavalık-meccanilik, düzenlilik-süreklilik ile eşitlik ilkeleri çerçevesinde belirlenmektedir. Her ne kadar öğretilerde kamu hizmetine hâkim ilkeler arasında sayılsa da kamu hizmetleri bedava/bedelsiz/meccani değildir. Zira yararlanandan doğrudan hizmetin bedeli alınmadığı hallerde dahi kamu hizmetleri, vergilerle finanse edilmektedir.

Genel idare esaslarına göre görülen, yararlananları ile idare arasındaki ilişkinin salt kamu hukuku kaynaklı olduğu faaliyet idari kamu hizmeti olarak sınıflandırılabilir. İdarenin kanun gereği sunmak zorunda olduğu mecburi kamu hizmetleri ile takdir yetkisine dayanarak sunduğu ihtiyari kamu hizmetleri idari kamu hizmetlerinin alt başlıklarıdır. Kısmen veya tamamen özel hukuk hükümlerine tabi kamu işletmeleri eliyle kârlılık ve verimlilik esasıyla görülen

iktisadi kamu hizmetleri ise diğer grubu oluşturmaktadır. İktisadi kamu hizmetleri de piyasadaki tekel niteliklerine göre tekelli ve tekelsiz olarak ikiye ayrılmıştır. Tekelli kamu hizmetleri açısından kamu işletmesi hizmeti sunan tek yapıyken, tekelsiz kamu hizmetleri piyasadan ikame edilebilir.

Kamu hizmetlerinin bu denli ayrıma tabi tutulmasının sebebi, her başlık açısından bedel sorununun farklılaşmasıdır. Her bir kamu hizmeti tipi karşılığında bedel alınıp alınamayacağı, bu bedel içinde kâr bulunup bulunmayacağı veya kârın piyasa düzeyinde olup olmayacağı açısından farklı rejimlere tabidir. Örneğin, idari kamu hizmetleri açısından bedelin temel olarak maliyeti aşmayacağı ve kâr içermemesi gerektiği, bu nedenle de bunların fiyat niteliğinde olmayıp vergi benzeri mali yükümlülük oldukları hususunda içtihat ve öğretide birlik bulunmaktadır. Ancak, kamu işletmelerince görülen iktisadi kamu hizmetlerinin bedelinin nasıl belirleneceği hususu tartışmalıdır. Bu durum, kamu işletmelerince sunulan hizmetlerin niteliklerinin farklı ve çeşitli olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim, tekelli bir kamu hizmeti ile tekelsiz bir hizmet görünüşte benzer olsalar, hatta aynı kamu işletmesince hem tekelli hem de tekelsiz hizmetler sunulsa da bedel tarifelerinin tabi oldukları esaslar birbirlerinden ayrılmaktadır.

Çalışmamızda kamu işletmelerince görülen faaliyetlerin kamu hizmeti olup olmadıkları, tekelli ve tekelsiz faaliyetlerin tarifelerinin hangi esaslar çerçevesinde düzenlenecekleri ve tarifelerde farklılaştırmaya gidilmesinin mümkün olup olmadığı irdelenmiştir.

1. KAMU HİZMETİ

Truchet'e göre "hiç kimse kamu hizmetinin tartışılmaz bir tanımını yapamamıştır: Yasama bunu kendine tasa edinmemiş, yargı yapmak istememiş, doktrin ise başaramamıştır (Truchet: 428; akt. Gülan, 1988: 147). Buna rağmen kamu hizmeti idare hukukunun temelini oluşturan, kalıplaşmış bir kavramdır. Kamu hizmeti Anayasa'da tanımlanmamasına rağmen kalıcılık sağlamış ve yer edinmiş bir kabuldür (Artantaş, 2016: 14). İdarenin varlık sebebini kamu hizmeti olarak gören Onar (1966: 13), "Devlet veya diğer amme hükmi şahısları tarafından veya bunların nezaret ve murakabaları, kontrolleri altında umumi ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetleri kamu hizmeti" olarak tanımlamaktadır.

Duran'a (1982: 303) göre, "Kamu hizmeti, devletin ya da diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun halkın, umumun ya da toplulukların genel ortak ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamak amacıyla ele alıp doğrudan doğruya ifa ettiği ya da buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı türlü faaliyetlerdir". Özay (1998: 293; 2017: 235) da benzer şekilde kamu hizmetini, "kamu hukuku tüzel kişileri veya kuruluşları tarafından gerçekleştirilen, kamu yararının umumi menfaatin gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak üzere icra edilen faaliyetler" olarak tanımlamaktadır. Gülan (1988: 148) ise tanımında kamu yararına yer vermeksizin kamu hizmetini; "toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyet" şeklinde tanımlamış, kamu yararını sebepten öte sonuç olarak görmüştür. Ulusoy'un (2004: 61) tanımı ise "önemli derecede kamu yararı içermesi ve bireylere özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olmaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuksal rejim) tâbi tutulan faaliyet" şeklindedir.

Karahanoğulları (2002: 45) kamu hizmetini "siyasal alanın örgütünce (devletçe) kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının zorunluluklarından bağışık kılınarak üstlenilen ve kamusal (siyasal) alana dahil edilen faaliyetler" şeklinde tanımlamaktadır. Tanım, üstlenme ölçütüne vurgu yaparak hangi faaliyetlerin kamu hizmeti olarak nitelendirileceğinin siyasi irade tarafından belirleneceğine ve bu alanın piyasa koşullarından muaf kılınacağına işaret etmektedir. Diğer taraftan, Karahanoğulları tanımında kamu yararı kavramının yanı sıra ihtiyaç kavramına da yer vermemiştir. Ancak üretici güçlerin korunması siyasetin (ve dolayısıyla idarenin) ilk işlevi olduğundan, kamu yararının kapitalist üretimin sürdürülmesi için gerçekleştirilen faaliyetler şekline büründüğü söylenebilir (Karahanoğulları, 2002: 24; Orak, 2007: 165).

Anayasa Mahkemesi ise kamu hizmetini, "devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler" şeklinde tanımlamaktadır². Öz itibarıyla kamu hizmeti, toplumun geneline yönelik, kısmen veya tamamen idare aygıtınca görülen veya gördürülen hizmetlerdir.

2- Anayasa Mahkemesi, E. 1994/71, K. 1995/23, K. 28/6/1995.

1.1. Kamu Hizmetinin Unsurları

Kamu hizmeti organik ve maddi unsur olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır (Gülan, 1988: 148). Organik unsur, kamu hizmetine idarenin dahil olmasıdır. İdare kavramı tarihsel olarak merkezi devlet yapısı yanında mahalli idarelerden ibaretken, sonradan imtiyazcılar ve diğer kamu hizmetine dahil olan özel kişileri de kapsamıştır (Tiryaki, 2014: 76). Eğer ihtiyaç, kamunun müşterek bir ihtiyacı olsa da idare dahil olmaksızın özel kişiler tarafından karşılanıyorsa, idarenin kamu kudreti yetkilerine dayanılmadığı için kamu hizmeti söz konusu değildir (Onar, 1966: 14-33).

İdare hizmeti, kendi araç gereç ve personeliyle kamusal esaslarla görebileceği gibi özel hukuk kişileri eliyle de görebilecektir (Karahanoğulları, 2002: 65-77). Bu halde organik unsur, idarenin kolluk işlevini aşan nitelikte faaliyete katılması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Gülan, 1988: 153). Organik unsurun kolluk seviyesinde kalması halinde, kamu yararı doğsa veya ortak ihtiyaçlar karşılanırsa bile kamu hizmeti ortaya çıkmayacaktır. Örneğin ekmek üretimi giderilmesi gereken toplumsal bir ihtiyaç olduğundan, belediyece "Halk Ekmek" fabrikalarının faaliyete geçirilmesi kamu hizmetidir (Karahanoğulları, 2002: 64). Ancak idarenin özel fırınları denetlenmesi, kolluk faaliyetinden öteye gitmemektedir.

Maddi unsur ise giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumun genel ihtiyacıdır. Onar'a (1966: 16) göre bir faaliyetin kamu hizmeti sayılması için ortak bir ihtiyacın olması ve doğrudan doğruya ilk maksadın bu ihtiyacın giderilmesiyle kamu yararının sağlanması olmalıdır. Bu bağlamda, organik unsurun varlığını tespit etmek güç değilken maddi unsur açısından aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Kamu yararı kavramının kendisi muğlakken, giderilmesi halinde kamu yararının bulunduğu faaliyetin tespit edilmesi oldukça güçtür (Orak, 2007: 173).

Hatta Gülan (1988: 149), "bir bilinmeyi açığa çıkarmak için başka bir bilinmeyenden yararlanmak suretiyle bir labirente girmekten kaçınmak" amacıyla kamu hizmeti tanımında kamu yararına yer vermemiştir. Ancak Gülan'ın tanımındaki "toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyaç" ifadesi de kanımızca kamu yararı kavramı kadar muğlaktır. Nelerin kamu hizmeti olduğunun, hangi kamu hizmetlerinin idare tarafından doğrudan sunulması gerektiğinin, hangilerinin özel kişilere devredilebileceğinin ve hangilerinden ne kadar bedel alınacağına belirlenmesi, bu muğlak ifadelerin yorumuyla ortaya çıkacaktır.

1.2. Kamu Hizmetinin Bedeli

Refah devletinin çözüldüğü ve kamu hizmetlerinin dönüştüğü 1980'lerde kamu hizmeti anlayışının organik ve maddi ölçütleri eleştirilmiştir (Karahanoğulları, 2002: 134). Organik açıdan, hizmetin idare eliyle görülmesinin verimsiz olduğu ve idare tarafından değil, özel kişiler eliyle gördürülmesi gerektiği savunulmuştur. Maddi açıdan da nitelikleri gereği kamu hizmeti sayılan faaliyetler bu alandan çıkarılmaya başlamış ve kamu hizmeti kapsamını daraltan sübjektif görüş işlerlik kazanmıştır. Bu kapsamda öncelikle idari kamu hizmeti alanı daraltılıp idarenin etkisi azalmış, kamu işletmeleri özelleştirilmiş, yararlanan sıfatı yerini müşteriye bırakmıştır (Karahanoğulları, 2002: 138).

Öncelikle kamu hizmetlerinin bedelsiz olmadığı, kamu hizmetinden faydalananlardan doğrudan bir para tahsil edilmese de kamu hizmetlerinin geniş anlamda vergilerle finanse edildiğine işaret edilmelidir. Yani, kamu hizmetlerinin bedelsizliği gibi bir ilke bulunmadığı gibi, bedelliliği gibi bir ilke de bulunmamaktadır (Artantaş, 2016: 62). Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, kamu hizmetlerinin niteliğine göre sübjektif görüşü benimseyerek, hizmetin bedelli veya bedelsiz olacağına hükmetmektedir.

Ancak bu husustaki en çarpıcı Anayasa Mahkemesi Kararı³:

“Devletin yapmakla yükümlü bulunduğu bir kamu hizmeti için o hizmetten doğrudan doğruya yararlananlardan bir ücret isteyip isteyemeyeceği sorusunu (...) genel, kapsamlı, değişmez bir cevaba bağlamak olanak dışıdır. Çünkü kimi kamu hizmetleri vardır ki onlar dolayısıyla bir para alınması düşünülemez bile. Sözelimi karakola işi düşen bir kişiden kolluk hizmeti karşılığı bir para istenmesi hiç bir zaman söz konusu olamaz. Buna karşılık adalet hizmeti ele alınca görülecek olan şudur: Hizmetin sırf var oluşu nedeniyle tüm yurttaşlar onun manevî varlığından yararlanmakta ve vergi yolu ile bu hizmetin giderlerine katılmaktadırlar. Ancak hizmetleri belirli bir kimsenin doğrudan doğruya yararlanması söz konusu oldukça o kişinin ayrıca mahkeme giderleri, harç gibi adlar altında özel bir karşılık ödemesi gerekmektedir. Yatılı öğrenim kurumlarında öteden beri ücret alma yöntemi geçerlidir. Varlıksız olanlar, bu hizmetten belirli yöntemlere uyarak parasız yararlanırlar. Kimi karayollarından, köprülerden geçiş ücretine bağlıdır. Demir, deniz, havayollarından ancak para ödenilerek yararlanılabilir. Hastaneler genellikle bu durumdadır. Kişilerin su, elektrik,

3- Anayasa Mahkemesi, E.1973/32, K.1974/11, 26/03/1974.

havagazi gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindedir. Bu ihtiyaçların parasız giderilmesi düşünülemez bile”

şeklinde. Kararda, genel kolluk hizmeti örnek verilerek bu hizmetten yararlananlardan doğrudan bir bedel alınamayacağı ifade edilmekte; buna karşın kara, demir ve denizyolu, su, elektrik ve havagazi gibi “önemli kamu hizmetlerinden” ücretsiz yararlanılmasının “düşünülemez” olduğu ifade edilmektedir. Karşılığında bedel alınacak hizmetlere dair Kararda yer alan tek kıstas yararlananın bireyselleştirilebilmesidir. Bu durumda, faaliyet önemli bir kamu hizmeti dahi olsa hizmetin bireyselleştirilebilmesi halinde yararlananından bedel alınabileceği sonucuna ulaşabilmektedir. Özetle, Anayasa Mahkemesi hangi kamu hizmetleri karşılığında bedel alınacağını “genel, kapsamlı, değişmez bir cevaba bağlamanın olanak dışı” olduğunu ifade etmekle birlikte, kural olarak yararlananın bireyselleştirilebilen hizmetler karşılığında bedel alınabileceği görüşündedir.

1.2.1. İdari Kamu Hizmetlerinde Bedel

Meccanilik-bedelsizlik ilkesi, idari kamu hizmetlerine hâkim ilkeler arasında kabul edilmektedir. Onar’a (1966: 19) göre, idare kamu hizmetini görürken hizmetten yararlananı seçemez ve hizmet kamuya arz edilmiş bulunduğundan, hizmetten yararlanma şartlarını haiz olan herkes hizmetten faydalanır. Herkesin hizmetten yararlanabilmesinin sonucu da kamu hizmetlerinin parasız (meccani) olmasıdır ve bazı kamu hizmetleri için alınan bedeller bir ücretten ziyade vergi niteliğindedir. Duran (1982: 308) da benzer olarak “(Kamu hizmetinden) yararlananlardan istenen ve alınan para, piyasa ekonomisi anlamında bir bedel, ücret veya fiat olmayıp modern maliye teorisi ve tekniğine göre saptanan geniş manada vergi niteliğindedir” görüşündedir. Özay (2017: 240) ise bu bedellerin bir çeşit “dolaylı vergi” olduğu görüşündedir. Karahanoğulları’na (2002: 242) göre kamu hizmetlerine ilişkin alım satım gerçek bir satış olmayıp, bir nevi vergi toplama faaliyetidir. Diğer taraftan bunların harç veya resim niteliğinde olduğunu savunan yazarlar da bulunmaktadır (Gözler, 2009b: 346). Ancak tartışmasız olan husus, bu bedellerin ücret veya fiyat niteliğinde olmadıklarıdır. Ancak kamu hizmeti sonucunda idarenin bütçesine hizmetin maliyetinin üzerinde bir tutar kalıyorsa bu, faaliyetin gayesi değil olsa olsa neticelerinden birisidir.

Bu tanımlarda vergi ile kastedilen olgu, vergi benzeri yükümlülüktür. Anayasa’nın 123. maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve

kanunla düzenlenir.” hükmüne, 73. maddesinin üçüncü fıkrasında da “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır” hükümleri bulunmaktadır. İdari kamu hizmetinin karşılığı olan bedeller de vergi benzeri mali yükümlülük olmalarının sonucu olarak özel kişi eliyle görülseler ve bedel genel bütçeye girmese bile, ancak kanunla konulabilir (Artantaş, 2016: 40). Dolayısıyla kamu hizmeti ve bedeli de kanunla sınırlı olacak, kanunla başlayıp kanunla bitecektir (Günday, 2017: 228; Gözler, 2009a: 1164). Anayasa Mahkemesi, adına ücret denilse bile maliyet-kâr esasına göre belirlenmeyen ve kamu gücüne dayanılarak tespit edilen bu bedellerin vergi benzeri mali yükümlülük olduğu görüşündedir⁴.

Kanunla kamu hizmetinden bedel alınabileceği açıkça belirlenebileceği gibi, örtülü olarak da bedel alınabileceği düzenlenebilir. Örneğin kurumun kuruluş kanununda, kuruma kanunla verilen görevler kapsamında yapılan/verilen hizmet karşılığı alınan bedellerin kurumun bütçesine dahil olacağı düzenlenmişse, dolaylı olarak verilmiş yetkiden bahsedilebilir. İdarenin dolaylı bedel alma yetkisi, idarenin görev alanındaki kamu hizmetleriyle sınırlıdır (İzci, 2019: 80).

Anayasa Mahkemesi kamu hizmetinden yararlananlardan para alınmasını eşitlik ilkesi çerçevesinde yorumlamakta ve bedel alınmasını eşitlik ilkesinin bir gereği⁵ ve suiistimalleri engelleme aracı⁶ olarak görmektedir. Kamu hizmeti bireyselleştirilebiliyorsa ücretlendirilmekte, kolluk faaliyetinden dahi bedel alınabilmektedir (Karahanoğulları, 2002: 230). Örneğin, uçakların havaalanına iniş kalkışı veya gemilerin limana yanaşması sırasındaki kılavuzluk hizmetleri, belediyeye ait salonlarda, normal genel güvenlik tedbirlerine ek olarak sağlanan tedbirler için alınan bedeller bu türdendir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) ile bir idari kamu hizmeti hakkında düzenleme yapılabilse de bu hizmetin benzeri mali yükümlülük niteliğindeki karşılığı belirlenemez. CBK ile bir faaliyetin idari kamu hizmeti alanına dahil edilmesi söz konusu ise, bu kamu hizmetinden yararlananlardan bir bedel tahsil

4- Anayasa Mahkemesi E.1965/25, K.1965/57, 26/10/1965; Anayasa Mahkemesi, E.1990/18, K.1991/4, 14/02/1991.

5- Anayasa Mahkemesi, E.1987/16, K.1988/8, 19/04/1988: “Klasik idare hukukunun bedelsiz-meccanî olmasını ilk koşul saydığı kamu hizmeti kavramı, giderek değişiklik görmüş, günümüzde karşılık olarak yararlananlardan ödeme güçleri oranında bir ücret alınması uygulaması yaygınlaşmıştır. Böylece, yararlananlarla yararlanmayanlar arasındaki eşitsizlik de giderilmiştir.” Aynı yönde: Anayasa Mahkemesi E.2014/177, K.2015/49, 14/5/2015; Anayasa Mahkemesi, E.2013/89, K. 2014/116, 3/7/2014.

6- Anayasa Mahkemesi, E.2013/89, K.2014/116, 03/07/2014: “ Zira sağlık hizmetlerinden belli ölçüde katılım payı alınması, bir yönüyle kamu üzerindeki finansman yükünü kısmen hafifletmekte bir yönüyle de bu hizmetlerden gereksiz yararlanmaları engellemek suretiyle kamu harcamalarının artmasını engellemektedir.”

edilemez. Bunun yanında, iktisadi kamu hizmetleri karşılığında alınan bedel, vergi benzeri mali yükümlülük olmayıp fiyat niteliğindedir. Dolayısıyla, kamu işletmelerince görülen iktisadi kamu hizmetleri CBK'lar ile getirilebilir ve bunların karşılığında fiyat niteliğinde bedel alınabilir.

1.2.2. İktisadi Kamu Hizmetlerinde Bedel

Bazı kamu hizmetleri kârlılık veya verimlilik esasıyla örgütlenmiş olan iktisadi ve sınıai kamu kuruluşları, bir başka ifadeyle devletin bir şekilde hâkim olduğu kamu işletmeleri eliyle görülmektedir. Bu hizmetler özel kişilerce görülen hizmetlere benzemekte, finansmanları vergilerle değil, faydalananlardan alınan bedelle karşılanmaktadır (Karahanoğulları, 2002: 303). Günümüzde, iktisadi kamu hizmetleri ile klasik idari kamu hizmetleri arasında kamu yararı veya toplumsal ihtiyaç kriterleri açısından fark bulunmamaktadır. Eğitim, sağlık veya adalet ne kadar elzemse elektrik, su veya doğalgaz da o kadar elzemdır. Hatta hizmetin kısmen veya tamamen özel hukuka tabi olması, faaliyetin kamusal niteliğini değiştirmemektedir (Özkaya Özlüer, 2022: 287). Dolayısıyla hukuki rejimdeki farklılık, faaliyetin görülme usulünde, faaliyeti yerine getiren idarede yatmaktadır.

İktisadi kamu hizmetlerini diğer ticari faaliyetlerden ayırmak oldukça zordur. Zira bunların faaliyet konuları ve yönetim usulleri özel kişilerin uğraş alanında yer almakta ve yöntem olarak da bunlara benzeşmektedir (Duran, 1982: 318). İktisadi kamu hizmetleri, üretim ilişkilerinin gerekleri nedeniyle idari kamu hizmetlerinden daha değişiklidir. Örneğin, piyasa aktörlerince telekomünikasyon ağının kurulamadığı ve fakat telefon veya telgraf gibi araçların acilen karşılanması gereken dönemlerde bu faaliyetler bir iktisadi kamu hizmeti olarak örgütlenmiş; piyasa aktörlerinin gelişmesini takiben bu alan özelleştirilmiştir (Karahanoğulları, 2002: 60).

İktisadi kamu hizmetlerinden bedel alınabileceği hususunda tartışma bulunmamaktadır. Hatta bunların hukuki nitelikleri vergi benzeri mali yükümlülük değil, maliyetin yanında kâr da barındırdıkları için ücret-fiyattır⁷. İktisadi kamu hizmetlerinden bedel alınabilmesi için kanunda yetki verilmesine de gerek yoktur (Gözler, 2009b: 348; Artantaş, 2016: 44). Anayasa Mahkemesi fiyat

7- Anayasa Mahkemesi, E.1984/9, K.1985/4, 18/2/1985: "Karayollarından, köprülerden alınan geçiş parası, su, elektrik, havagazi, demiryolları, havayolları, kimi hastane ücretleri gibi, şartlara göre oluşturulan ve hizmetin konusu tesislerin bakım ve idamesini ve yeni yatırımlar yapılmasını sağlamak için belirlenen bir fiyattır ve belirtilen nitelikleri bakımından muayyen kamu hizmetleri karşılığı kişilerden alınan resim, harç veya benzeri mali yükümlülüklerden sayılamaz."

belirlenmesinin sınırını kurumun zarardan korunması gayesini aşar şekilde kâr amacı güdülmesi şeklinde çizmiştir⁸. Öyleyse, "kurumun zarardan korunması" sınırıyla kâr edilebilir.

Buna karşın, kamu işletmelerinin sundukları mal veya hizmetler karşılığında bedel almamaları yani bunların bedelsiz/bedava olmaları son derece istisnai niteliktedir. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un (Tarifeler Kanunu) 1. maddesine göre "kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz". Bu halde, iktisadi kamu hizmetleri açısından bedelliliğin kural, bedelsizliğin istisnadır.

2. KAMU İŞLETMELERİNCE SUNULAN HİZMETLERİN BEDELİNİN BELİRLENMESİ

2.1. Kamu İşletmeleri

Türk mer'î hukukunda kamu işletmesi tanımı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamu işletmeleri sermayesinin tamamına veya yarısından fazlasına sahip olarak ya da diğer yollarla devletin, diğer kamu tüzel kişilerinin veya devletle anılan tüzel kişilerin yönetimine, yönetim organları aracılığıyla hâkim olduğu örgütler olarak tanımlanabilir (Orak, 2011: 167). Kamu işletmesi kavramı hem pay sahipliği hem de yönetimde kontrol kavramıyla ilişkilidir (HMB, 2022: 9)⁹. KİT'lerin yanı sıra bağlı kuruluşlar, müesseseler, İSKİ veya ASKİ gibi idareler hatta bir kamu idaresinde kontrol edilen işletmelerin kontrol ettiği diğer işletmeler kamu işletmesidir (Tan, 2015: 201; HMB, 2022: 9). Bunların yanında, sermayesi devlete ait olmasa da TSK Güçlendirme Vakfı eliyle yönetim kudreti devlette olan ASELSAN, TAİ gibi şirketler ve hâkim oldukları iştirakleri, Tarım Kredi Kooperatifleri ve hatta Sayıştay denetimine tabi bulunmayan Tarım Kredi Holding tarafından işletilen marketler kamu işletmesidir. Bu anlamda, Sayıştay denetiminin tek başına belirleyici bir faktör olmadığı da ifade edilmelidir. Diğer taraftan, kamu sahipliğinin arızı olduğu ancak Sayıştay denetimi kapsamındaki işletmelerin kamu işletmesi niteliği bulunmamaktadır.

8- Anayasa Mahkemesi, E.1969/31, K.1971/3, 12/01/1971: "kurumun zarardan korunmak düşüncesiyle yetinmeyip kazanç amacı gütmesi, sosyal Devlet ilkesi ile bağdaştırılmaz ve böyle bir duruma izin veren hiçbir kural, Anayasamızda yer almış değildir. Gerçekten salt iktisadî nitelikte olmayan kamu işlerinin Devletçe ve Devlet kaynaklarıyla ve kazanç amacı güdülmeksizin görülmesi, Anayasa'nın temel ilkelerindedir".

9- AB 2006/111/EC Sayılı Şeffaflık Direktifine göre kamu işletmeleri; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan, oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünde olan, yönetim veya denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının atama hakkı kamuda olan işletmelerdir.

Belediyelerin de hizmet alanları ile ilgili şirket kurma ve kamu hizmetini bu kamu işletmelerine gördürme yetkisi vardır. Belediye tarafından kurulan şirketin gördüğü faaliyetin kamu hizmeti olduğuna şüphe yoktur. Belediye tüzel kişiliğinin gördüğü bir hizmetin kurulan belediye şirketi eliyle görülmesinde, idari kamu hizmetinin iktisadi kamu hizmetine tevkili söz konusu olacaktır. Bunların yanı sıra, AOÇ, Milli Piyango İdaresi, TOKİ tüzel kişiliği bulunmakla beraber diğer kamu kurumlarına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşların yapıları klasik idari kuruluşlara benzemektedir ancak bunlar da kârlılık ve verimlilik esaslarıyla işletildikleri için kamu işletmesidir. Ayrıca su ve kanalizasyon idareleri de iktisadi kamu hizmeti görmektedir. Bu hizmetler kâr barındırmaktadır ve bu idarelerin kâr etmelerine kanunen izin verilmiştir. Dolayısıyla bu idareler de kamu işletmelerinin tabi oldukları esaslarla faaliyet göstermektedir.

Kamu teşebbüslerinin ayırıcı unsurları; sermayelerinin kamuya ait olması, özel hukuka tabiiyet, yönetim ve denetimde kamu makamlarının yetkili olması şeklinde özetlenebilir (Tan, 2015: 203).

2.2. Fiyat Tarifeleri ve Hukuki Nitelikleri

Kamu işletmesinin hizmetlerinin karşılığını belirleyen tarife, kişilik dışı ve bir kere uygulanmakla tükenmeyecek bir düzenleyici işlemdir. Ancak Sezginer'e (2013: 1607-1612) göre tarifeler belirli sayıda ve belirlenebilir bir kitleye (hizmetten yararlananlar) uygulandığı için genel karardır. Genel kararlar, münferit bir durumla ilgili somut ve özel bir düzenleme içermesi açısından düzenleyici işlemlerden ayrılmaktadır (Akyılmaz, 2000: 88).

Katıldığımız diğer görüşe göre, kamu hizmetleriyle ilişkili tarifeler idarenin düzenleyici işlemlerindedir. Nitekim Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay da fiyat tarifelerini düzenleyici işlem olarak nitelemektedir¹⁰. Öncelikle, kamu hizmetinden herkesin yararlanabilmesi esas olduğundan, tarifeler herkesi ilgilendirmektedir. Diğer taraftan, elektrik, doğalgaz, su gibi kamu hizmetlerinden veya telekomünikasyon gibi evrensel hizmetlerden neredeyse tüm vatandaşlar yararlanmaktadır.

İdari kamu hizmetlerinin bedelinin üst sınırı hizmetin maliyeti olup bu hizmetler sosyal devlet ilkesi gereği maliyetin altında da sunulabilir. Bu esas, genel idare esaslarına göre görülen idari kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin

10- Danıştay 13. Daire, E.2015/6146, K.2020/1276, 9/6/2020; Danıştay 9. Daire, E.2008/677, K.2008/2881, 5/6/2008; Yargıtay 3. Hukuk Dairesi, E.2014/2058, K.2014/8743 3/6/2014; Sayıştay Temyiz Kurulu, 33290/34305, 31/1/2012.

imtiyaz veya benzeri bir yöntemle özel kişilere gördürülmesi halinde de geçerlidir. Bu durumda, kamu özel işbirliği yöntemiyle özel kişi tarafından sunulan bir idari kamu hizmeti olsa dahi¹¹ yararlanandan alınacak bedel, maliyeti aşamaz. Ayrıca, idare tarafından bazı mal ve hizmetlerin taban-tavan fiyatlarının belirlendiği de malumdur. Ancak bu halde idari bir hizmet üretmemekte, faaliyet mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı şekilde işlemlerini sağlamakla sınırlı kalmaktadır. Dolayısıyla, İdarenin "narh koyma"¹² yetkisi kapsamında belirlendiği tarifeler de çalışmamız sınırlarını aşmaktadır.

2.3. Kamu İşletmelerinin Piyasadaki Durumu ve Tarifelere Etkisi

Şirket biçiminde örgütlenmese dahi bazı kamu işletmeleri piyasa aktörü gibi hareket etmekte yani piyasanın kurallarına göre faaliyet göstermektedir. Buna rağmen, Onar'ın (1966: 37) "Devlet parasıyla veya Devletin teşebbüs ve iştirakiyle kurulan bir teşebbüsün faaliyet konusu toplumun menfaatlerini, kamu yararını sağlamaktan başka bir şey olamaz... İşletmede "karlılık" aranmasını da bir gaye değil bir metot olarak yorumlamak lazımdır" yönündeki tespiti hala geçerlidir. Hatta bazı yazarlara göre, kamu işletmelerince gerçekleştirilen faaliyetler piyasa risklerinden başışık olduğundan, bu işletmelerin elde ettikleri gelirler kâr değildir (Çal, 2008: 139). Bu anlamda, piyasa ekonomisinde iktisadi alanın rekabete dayandığından bahisle iktisadi kamu hizmetlerinin piyasa düzenindeki serbest ve eşit irade işleyişine bırakılmaması gerekmektedir (Özkaya Özlüer, 2022: 287).

Ancak, çeşitli kamu kurumunda çalışan 36 bürokrattan oluşan Özel İhtisas Komisyonu Raporunda "Kamu işletmelerinin esas amaçlarının kârlılık mı, yoksa sosyal fayda mı olduğu konusunda Komisyonunda fikir birliği" bulunmadığı ifade edilmektedir (Kalkınma, 2014: xiv). Bürokrasideki bu eğilim, küresel bakış açısının yansımasıdır. Nitekim OECD Kamu Pay Sahipliği ve Özelleştirme Uygulamaları Çalışma Grubunun taraf devletlere tavsiyesi, "KİT'ler için özel şirketlere denk kârlılık hedefleri konulmasıdır". Oysa bu tavsiyenin başta kamu yararı olmak üzere sosyal devlet, düzenlilik, erişilebilirlik ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde benimsenmesine olanak bulunmamaktadır.

11- Kamu özel işbirliğine konu hizmetler farklı bir tarifeye tabi bulunmamakta ve şehir hastanelerinde olduğu üzere hizmet idarenin ajanları tarafından görülmektedir. Ancak kamu özel işbirliği ile inşa edilen ve işletmesi özel kişilere devredilen otoyol veya köprülerin ücretleri kar barındırmakta ve farklı tarifeye tabi tutulmaktadır.

12- Tüketiciyi korumak amacıyla, özellikle temel ihtiyaç maddeleri için resmî makamlarca belirlenen ve her yerde geçerli olan fiyat. (<https://sozluk.gov.tr/>)

Anayasa Mahkemesince “önemli kamu hizmetleri” olarak nitelendirilen elektrik, doğalgaz ve posta gibi kamu hizmetleri kamu işletmesi olan KİT’lerce görülmektedir. Ancak 233 sayılı KHK’da İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) amaçları “ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmeleri ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmaları” olarak sayılmıştır. Tanımda dikkat çeken husus, kamu yararına yer verilmeksizin ekonomik gerekler yani piyasa koşullarına göre kârlılığa yer verilmesidir. Ancak, Anayasa Mahkemesine göre KİT’lerin kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışması, bunların kamusal niteliğini değiştirmemekte¹³, İDT’ler kâr amacının yanında kamu yararını da gözetmektedirler. Bu durumda, 233 sayılı KHK’da ifadesini bulan kârlılık olgusu piyasa koşullarındaki kârlılık kavramından farklıdır.

Bir diğer örnek ise belediye şirketleridir. Büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve belediyeler “kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında” şirket kurabilirler. Bu şirketlerin mahalli idarelerce görülecek kamu hizmetlerinin daha verimli şekilde ifa edilmesinden başka bir amaç, kamu yararından farklı bir gaye gütmeleri olanaksızdır. Ancak doktrinde, mahalli idareler bu şirketleri kaynak yaratmak, vesayet yetkisinden kurtulmak, reklam yapmak veya “istihdam yaratmak” amaçlarıyla kurulduğu ifade edilmektedir (Dilbirliği, 1995: 70). Bu sayılanların belediye şirketlerinin kuruluş sebepleri olduğunu kabul etmek, yetki saptırmasını kamu yararı yerine koymak olacaktır. Zira belediyenin kaynak yaratmak amacıyla şirket kurması halinde, kamu yararı yerini kâr amacına bırakacaktır. Dolayısıyla belediye şirketlerinin de diğer kamu işletmeleri gibi kamu hizmeti görmesi gerekmektedir.

Kamu işletmelerince sunulacak hizmetlerden kâr edilebileceği prensip olarak kabul edilebilir. Ancak, tarifelerin kâr maksimizasyonu yapılarak belirlenmesi, kamu hizmetinin piyasadaki başka aktörlerden temin edilip edilememesine, yani tekelli veya tekelsiz olmasına göre değişmektedir. Tekelli-tekelsiz ayrımı yapmayan Özkaya Özlüer (2022: 298), “idarenin kamu yararı dışında bir amacı olamayacağından, hizmetin yararlanıcılarının müşteri olmadığını” ifade etmektedir. Bu görüş piyasa şartlarında görülmeyen tekelli hizmetler açısından isabetli olmakla birlikte, piyasa şartlarında ikamesi bulunan faaliyetlerin ayrı tutulması gerektiği kanaatindeyiz.

13- Anayasa Mahkemesi, E.1990/2, K.1990/10, 3/5/1990.

2.3.1. Serbest Piyasa Şartlarında da Görülen (Tekelsiz) Hizmetlerde Tarife

Kamu işletmeleri, özel hukuk kişilerinin piyasa koşullarında hizmet gördükleri alanlarda faaliyette bulunabilirler. Örneğin; bankacılık, et ve süt üretimi veya perakende sektöründe hem kamu işletmeleri hem de piyasa aktörleri faaliyet göstermektedirler. Örneğin Ziraat Bankası, Halkbank, ÇAYKUR, TRT¹⁴, Et ve Balık Kurumu veya TPAO tarafından sunulan hizmetler bu niteliktedir. Bu alanda esas olan, 233 sayılı KHK'da ifadesini bulan "ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık" şeklinde de ifade edilebilecek piyasa koşullarıdır. Hizmetin ayrılabilir olduğu bazı hallerde, bir kısmın ikamesi bulunabilir. Örneğin, elektriğin dağıtım ve iletimi tekel niteliğindeki, üretimi ve serbest tüketicilere sunumu piyasadaki diğer aktörlerden ikame edilebildiği için tekelsiz hizmettir (Ergün, 2010: 102). Bu alanda idare tekel değildir. Faaliyet diğer kişilerce de görüldüğünden faaliyetin bir ikamesi bulunmaktadır ve bu faaliyeti yürüten kamu işletmesi piyasa düzeyinde fiyatlandırma yapabilir.

Faaliyetin piyasa koşullarında ikamesinin bulunabilmesi, sağlık ve eğitim kamu hizmetleri için de geçerlidir. Ancak bu hizmetler kamu işletmeleri aracılığıyla değil devlet tüzel kişiliği eliyle, idari kamu hizmeti olarak örgütlenmiştir. Yani eğitim ve sağlık alanlarında piyasa aktörleri faaliyet gösterse de idare, bizzat bir piyasa aktörü olarak faaliyet göstermemektedir ve bu nedenle kamu hizmetinin bedeli maliyetini aşmamaktadır. Kamu işletmelerinin tam rekabet piyasalarında sübvansiyon yapması, kârsız veya zararına satış yapması da kâr etmek zorunda olan diğer piyasa aktörlerinin aleyhine rekabeti bozacaktır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a göre teşebbüs, piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimlerdir. Kamu teşebbüsünün piyasa düzeyinin altında mal/hizmet sunması kanuna veya Cumhurbaşkanlığı Kararı veya Kararnamesine dayanıyorsa, kamu teşebbüsü bağımsız karar vermediğinden rekabet hukuku anlamında teşebbüs sayılmayacaktır. Ek olarak, Rekabet Kurumunun bir kamu işletmesinin düzenleyici işlemini iptal etme yetkisi veya iptal davası açısından ehliyeti de bulunmamaktadır. Rekabet Kurulu, başbakan veya bakanlarca belirlenen fiyattan şeker satan şeker fabrikalarının veya Ziraat Bankasının çiftçilere,

14- TRT, Anayasal bir kamu kurumu olsa da Danıştay'a göre piyasa koşullarında karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermektedir (Danıştay 10. Daire, E.1997/1666, K. 1998/6039, 23/11/1998).

HalkBank'ın esnaflara verdiği kredilerde, bu teşebbüslerin bir piyasa aktörü gibi davranmadığı görüşündedir¹⁵. Diğer taraftan, dışarıdan bir etki olmaksızın da kamu teşebbüsünce rekabet kurallarının ihlali söz konusu olabilecektir. Nitekim, "Kartel Davası" olarak bilinen olayda, Rekabet Kurulu özel bankaların yanında 3 kamu bankasına da rekabet ihlali nedeniyle ceza vermiştir.

Piyasanın sağlıklı işlemediği ve kamunun piyasaya müdahalesinin gerektiği hallerde ise bu kamu işletmeleri piyasaya müdahale aracı olabilecektir (Kalkınma, 2014: 11). Bir başka ifadeyle, normal zamanlarda kâr ederek "sermaye birikimine" katkı sunan tekelsiz kamu işletmeleri, sosyal devlet gereği zararına satış yapabilecektir. Kamu işletmelerince gösterilecek irade, tıpkı kamu hizmetlerinin belirlenmesinde olduğu gibi yönetici iradenin tercihi olacaktır. Hangi faaliyetlerin piyasadan ucuza gerçekleştireceğinin belirlenmesinde idarenin anayasal veya kanuni pozitif yükümlülükleri dışında somut bir ölçüt bulunmamaktadır. Örneğin anayasa engellemedikçe, piyasa aktörlerince görülen faaliyetler kanunen tekel alanı olarak belirlenebilir veya tekel olarak kamu işletmelerince görülen faaliyetler piyasaya açılabilir. Benzer şekilde, kamu yararı bulunan mal ve hizmetler idarenin anayasal veya kanuni pozitif yükümü varsa, piyasanın sağlıklı işlemediği hallerde piyasa fiyatının altında fiyatlanabilir.

2.3.2. Serbest Piyasa Şartlarında Görülme Yen (Tekelli) Hizmetlerde Tarife

Kamu işletmelerinin faaliyet gösterdikleri bazı alanlarda piyasa kuralları işlemez. Piyasanın kurucu nitelikleri olan eşitlik, mülkiyet ve girişim özgürlüğü söz konusu değildir, yani bu alanda piyasa kurallarının olumsuzlanması anlamına gelen kamu hizmeti kriterleri işler (Şanlı, 2007: 51-67). Bu alan, kamusal rejimin alanı olup tarife belirleme yetkisi idareye-kamu işletmesine aittir (Özkaya Özlüer, 2022: 302). Kamu işletmeleri mevzuat gereği hâkim durumda veya tekel olabilecekleri gibi, altyapı maliyetlerinin yüksekliği ve ölçek ekonomisi nedeniyle de hâkim durumda veya tekel olabilirler. Örneğin, araç muayene faaliyeti mevzuat sonucu tekel sayılan bir faaliyetken doğalgaz veya elektrik iletimi altyapı maliyetinin yüksekliği sebebiyle doğal tekeldir. Nitekim, bir özel kişinin BOTAŞ veya TEİAŞ ile rekabet edebilecek güçte elektrik veya doğalgaz iletim ağı kurması olanaksızdır.

15- Rekabet Kurulu'nun 78/603-113 sayılı ve 13-13/198-100 sayılı kararları.

Yararlananın karşı tarafı seçme imkanının olmaması, bedel ve koşullar üzerinde herhangi bir belirleyiciliğin ve eşitliğin olmaması, bu hizmetler için ödenen ücretlerin bir nevi vergi niteliği kazanmasına yol açmaktadır (Karahanoğulları, 2002: 242). İhtiyacın serbest piyasa koşullarında görülememesi, kamu hizmetinin görülmesindeki kamu yararının piyasada serbestçe temin edilen mal ve hizmetlerden daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu nedenle hizmetin fiyatlandırılmasında kamu yararı dikkate alınmalıdır (Karahanoğulları, 2002: 236). Nitekim kamu işletmelerince görülen su, elektrik, doğalgaz dağıtım ve iletimi veya toplu taşıma gibi hizmetler sosyal düzen için zorunlu nitelikte olduğundan sıklıkla sübvansede edilmektedir.

Piyasa kurallarının tam anlamıyla işlemediği bu sektörlerdeki hizmet, bizzat kamu işletmesince görülebileceği gibi, özel hukuk kişilerince de faaliyette bulunulabilir. Ancak idare, kolluk işlevini aşan nitelikte faaliyete katılmaktadır. Örneğin, elektrik dağıtım faaliyeti EPDK tarafından verilen lisans dahilinde, idarece belirlenen esaslar ve tarifeler doğrultusunda özel hukuk kişilerince görülebilecektir. Bu halde zaten taban-tavan fiyatları yine idare tarafından belirlenmektedir. Kaldı ki, temel maliyet girdisi de kamu işletmesinin belirlediği elektrik veya ilgili ürünün fiyatıdır. Bunun yanında, özel hukuk kişininin hizmeti görmediği hallerde kamu işletmesinin hizmeti sunma yükümlülüğü de bulunmaktadır. Bu durumda, idarenin kolluk faaliyetini aşar şekilde faaliyete katıldığı, düzenlenecek tarifenin de "narh" koyma olmadığının kabulü gerekmektedir.

Bu kamu hizmetleri açısından piyasa düzeyinde (optimum maliyetin üzerinde) kârlılık gibi bir esas söz konusu değildir. Öncelikle, tekelli hizmet piyasadan ikame edilemediğinden, elde edilecek kâr, hizmetin maliyeti esas alınarak belirlenebilecektir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında¹⁶ hizmetin bedelinin, safi maliyet yanında tesislerin bakım onarım, geliştirme, yeni yatırım maliyeti veya döviz kur farkı gibi masraflarından oluşabileceğine hükmetmektedir. Diğer taraftan, mevzuatta kâr oranının bakım veya onarım gibi kapsayacak şekilde belirlenmesi öngörüldüyse, başka maliyet kalemleri hizmetin fiyatına eklenemez (İzci, 2019: 51). Yani mevzuatta "bakım ve tamir" giderlerinin hesaba katılarak kâr oranının belirleneceği düzenlenmişse, idare bakım veya tamir niteliğinde olmayan maliyetlerini ücrete yansıtamaz¹⁷.

16- Anayasa Mahkemesi, E.1984/9, K.1985/4, 18/02/1985; Anayasa Mahkemesi, E.2011/6, K.2012/16, 26/01/2012; Danıştay 10. Daire, E.1995/5447, K.1998/1162, 16/3/1998.

17- Danıştay 8. Daire, E.2010/3173, K.2011/4604, 10/10/2011.

Gerçekten de kamu işletmesince sunulacak hizmetin sadece maliyeti karşılayan bir fiyat karşılığında sunulması halinde yeni teknolojiler benimsenemeyecek, tesisler bakımsız kalacak, verim düşecektir. Bunun sonucunda kamu işletmesi zarar edecek ve zarar genel bütçeden karşılanacaktır. Ulaşılan sonuç, serbest piyasa şartlarında görülmeyen hizmetler açısından temel esasın kârlılık değil verimlilik olmasıdır.

Danıştay, su tarifelerinin tekel niteliği sebebiyle ekonomik açıdan yük teşkil etmeyecek ve makul düzeyde belirlenmesi gerektiği görüşündedir¹⁸. Karardan, makul sınırlar içinde kalmak kaydıyla kâr edilebileceği sonucu da çıkmaktadır. Makul düzey, kamu işletmesinin faaliyet alanının gerektirdiği maliyete ek kalemlerin niteliğine göre belirlenebilecektir. Söz gelimi Ar-Ge faaliyetlerinin önem kazandığı doğalgaz sektörü ile araç muayene sektörü için aynı düzeyde kâr oranı belirlenmesini beklemek olanaksızdır. Hatta aynı mahalli kamu hizmeti yöresel bazda farklı maliyetlerle görülebilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de maktu kâr oranlarına ilişkin olarak kanunda belirli bir kâr oranı öngörülse dahi kâr oranının ölçülü ve adil olmak koşuluyla zamana ve değişen şartlara göre değişebileceğine hükmetmiştir¹⁹.

Kaldı ki, maliyetin neyi barındırdığı hususu da tartışmaya açıktır. Mesela, maliyet, ürün için kullanılan kaynakların toplamı mıdır? Yoksa kamu işletmesinin kurulması için yapılan yatırım harcamaları da maliyete dahil midir? Çal'a (2008: 141) göre; "hidroelektrik santrallerinin yapımı DSİ Genel Müdürlüğünce kamu bütçesinden veya devletçe sağlanan dış borçlanmalarla gerçekleştirilip, bilahare bedelsiz olarak enerji üretiminden sorumlu başlıca kamu kuruluşu olan Elektrik Üretim Anonim Şirketine devredilmektedir. Dolayısıyla bu santrallerin yapım bedellerini dikkate almaksızın sadece işletme maliyetleri hesaba katılarak üretim maliyetinin hesaplanması gerçeği saptırmaktan ve yanlış kıyaslamalara yol açmaktan başka bir sonuç yaratmamaktadır".

Sonuçta İDT, belediye veya bir kamu idaresi olarak örgütlenmiş olsa da "tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan" kamu işletmeleri aynı hukuki rejime tabidir. Bu işletmelerin sunacakları hizmetlerin fiyatı maliyet ve tesislerin bakım onarım, geliştirme ve yenileme gibi masraflarından fazlasını içeremez. Aksi durumda, bu fiyatları belirleyen tarifelerin iptal edilmeleri gerekecektir. Tarife işleminin

18- Danıştay 8. Daire, E.2011/706, K.2014/1738, 16/5/2012.

19- Anayasa Mahkemesi, E.2011/6, K.2012/16, 26/01/2012.

iptalinin yanında, hâkim konumda veya tekel niteliğindeki bir kamu işletmesinin fahiş miktarlarda kâr etmesi halinde rekabet kurallarının ihlali de gündeme gelebilecek ve tüketici refahını sağlamak amacıyla kamu işletmesine idari yaptırım uygulanabilecektir²⁰.

2.3.3. Abonman Sözleşmesi

Elektrik, doğalgaz, su gibi dönemsel ve sürekli yararlanılan hizmetler için, yararlananlar ile abonman sözleşmesi kurulmaktadır. Kullanıcı ve sağlayıcı arasında kurulan abonman sözleşmeleri, Fransız Hukukunda olduğu gibi Türk Hukukunda da idari nitelikte sayılmamaktadır (Zeybek Cebeci, 2020: 154). İdare dahi abonman sözleşmesini kurarken serbest değildir ve hizmetle ilgili düzenleyici işlemlere bağlıdır (Onar, 1966: 522). Bu nedenle abonman sözleşmeleri, görünürde sözleşme olarak nitelendirilmektedir (Onar, 1966: 524). Bunun sonucu olarak abonman sözleşmesinin bedeli tarafların iradesine değil, fiyat tarifesine tabidir²¹.

Abonman sözleşmesi kamu hizmeti sunan özel bir kişi ile imzalanırsa da yararlanansalt bir özel hukuk ilişkisine girmemektedir. Yararlanan ile hizmet sunan özel kişi arasındaki ilişki, özel kişinin idare ile hizmeti birlikte örgütlenmesinden kaynaklanır (Özkaya Özlüer, 2022: 288). Abonman sözleşmesinin fiyat tarifesine tabi olması, hizmetin bedelinde eşitliği sağlamaktadır. Ayrıca tarafları, sözleşmeye dayanarak kazanılmış hak iddiasında bulunamazlar. Sözleşme bedeli, tarifenin değişmesi ile değişmektedir. Öte yandan, değişen tarifenin geçmişe yürütmesi ve geçmişe dönük olarak ücret tahakkuku mümkün değildir. Abonman sözleşmesinin esasına ilişkin düzenleyici işlemlerden doğan veya abonman sözleşmelerinin kurulmasından önce çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri idari yargı; sözleşmenin kurulmasından sonra çıkan uyuşmazlıkların çözüm yeri adli yargıdır (İzci, 2019: 54).

2.4. Hizmet Bedelinin Belirlenmesine Hâkim Olan İlkeler

2.4.1. Eşitlik

Eşitlik ilkesi, hukuk devleti ilkesiyle bağlantılı olmakla beraber bağımsız bir ilkedir (Yıldırım ve Göçgün, 2016: 40). Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan; "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar" hükmü, kamu işletmelerinin

20- Danıştay 13. Daire, E.2009/6978, K.2011/4589, 21/10/2011.

21- Danıştay 8. Daire, E.2013/2150, K.2013/3962, 16/5/2013.

belirleyecekleri hizmet bedelinin eşitlik ilkesine uygun olmasını bir yükümlülük haline getirmektedir. 4736 sayılı Tarifeler Kanunu'nda "kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz" kuralına yer verilmiştir. Bu açıdan mevzuat, kamu hizmeti karşılığında bedel ödenmesini eşitliği sağlama aracı olarak görmektedir.

Kamu işletmeleri tarafından sunulacak hizmetlerde kural, hizmetin eşit bedelle sunulmasıdır²². Ancak Anayasa'nın 10. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında yer verilen kadın ve erkek eşitliğini sağlamak amacıyla alınacak tedbirler ve "çocuklar, yaşlılar, özürllüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı" hükmü, bu şekli eşitliğin istisnasıdır. Fakat pozitif ayrımcılık sùjeleri, Anayasa'nın 10. maddesinde sayılan gruplarla sınırlı tutulmayarak, Anayasa'daki pozitif statü hükümleri ışığında daha geniş yorumlanabilecektir. Örneğin, 4736 sayılı Tarifeler Kanunu'nda, Anayasa'nın 10. maddesinde sayılanların yanında öğrencilerin veya basın mensupları yanında Cumhurbaşkanınca belirlenecek ve Anayasa'nın çeşitli hükümlerinde ifadesini bulan diğer gruplara da indirimli tarife uygulanabileceği düzenlenmiştir. Sonuç olarak, kamu işletmelerince sunulan hizmetlerin bedelleri, hizmetin türü, süresi ya da gereklilikleri eşitlik ilkesine aykırı düşmemek kaydıyla farklılaştırılabilecektir.

2.4.2. Sosyal Devlet

Sosyal devlet, "toplumdaki eşitsizliklerin bilincine varan ve adaletsiz saydığı bu eşitsizlikleri kamu gücünü kullanarak mümkün olduğu ölçüde gidermeyi amaçlayan devlet" (Kapani, 1982: 356) ya da "devletin sosyal barışı ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak müdahalesini meşru ve gerekli gören bir devlet anlayışı" (Özbudun, 2003: 44) şeklinde tanımlanabilir. Bu ilkenin kamu hizmetleri bağlamında iki önemli etkisi; piyasa alanındaki faaliyetlerin sosyal adaleti sağlamak amacıyla kamu hizmeti olarak örgütlenmesi ve idari kamu hizmetlerinin iktisadi kamu hizmetine dönüştürülmesi, iktisadi kamu hizmetlerinin de evrensel hizmet veya piyasa alanına bırakılması ve döngünün bu şekilde sürmesidir.

Sosyal devlet ilkesi, kamu hizmetlerinin bedellenmesinde bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. İdari kamu hizmetleri açısından bedelin zaten

22- Danıştay 8. Daire, E.2008/8591, K.2009/2023, 24/3/2009.

maliyeti aşması söz konusu değildir. Ancak sosyal devlet ilkesinden hareketle, hizmetten bedel alınmayabilir veya bu bedel maliyetin çok altında belirlenebilir. Örneğin anayasa koyucu, ilköğretimin devlet okullarında parasız sunulacağını düzenlemiştir. İtfaiye, sokak aydınlatması gibi hizmetlerden bedel alınmazken, şehir içi toplu taşıma ücretleri sübvansedilebilir.

Aynı kamu hizmetinin farklılaştırılmış bedellerle sunulmasının dayanağı da sosyal devlet ilkesidir. Öyleyse, sosyal devlet ilkesi kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesinin istisnalarının dayanağıdır. Bir başka ifadeyle, aynı kamu hizmetinden farklı bedeller karşılığında yararlanılmasındaki “nesnel ve makul bir temel” sosyal devlet ilkesinden başka bir şey değildir.

2.5. Tekelli İktisadi Kamu Hizmetlerinde Tarifinin Farklılaştırılması

Sosyal devlet ilkesi, tekelli mal ve hizmetlerin sunumunda tarife farklılaştırılmasının anayasal temelini oluşturmaktadır. Buna karşın 4736 sayılı Kanun ile, “kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanamayacağı” düzenlenmiş; ancak yararlananların sübjektif statüleri sebebiyle bazı kamu hizmeti tarifelerinin farklılaştırılmasına olanak tanınmıştır. Kanun, Anayasa ile uyumlu olarak engellilik, gazilik, malullük, yaşlılık, öğrencilik veya basın mensupluğu statülerini toplu taşımada indirim sebebi olarak düzenlemiştir. Ayrıca Kanun Cumhurbaşkanına, ücretsiz veya indirimli tarife uygulama yasağını getiren hükümden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etme yetkisi tanımıştır. Bu yetki, statüye dayalı olarak kullanılmak zorundadır; bir gerçek veya tüzel kişinin ismen belirtilerek yararlandırılması söz konusu olamayacağından, hükümden muaf tutulacak kişi, yaşlılık, öğrencilik veya annelik gibi statülere sahip olan kişilerdir.

Ancak indirimli tarifeden yararlanacak gruplara eklenecekler açısından Anayasal bir dayanağın bulunması gerekmektedir. 4736 sayılı Kanun indirimli tarifelerden yararlanacak grupları, Anayasa’nın 10. maddesi ile uyumlu şekilde saymış; ilave olarak Anayasa’da pozitif statü hakkı tanınan öğrenci ve basın meslek mensupları da kapsama alınmıştır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen indirimli tarifelerden yararlanacaklar da ancak Anayasa’da haklarında devletin pozitif yükümü bulunan gruplardır. Örneğin, Anayasa’nın 41. maddesinin ikinci fıkrası sayesinde Cumhurbaşkanı tarafından “annelerin”

toplu taşımadan indirimli veya ücretsiz yararlanması kararlaştırılabilecektir²³. Hizmetle ilgisi bulunan ve yararlanma bağlamında Anayasa'ya değinilerek yapılacak farklılaştırma, eşitlik ilkesine aykırı olmayacaktır (İzci, 2019: 112).

Cumhurbaşkanının yetkisi belirsiz sayıda kişiye yönelik olarak mal veya hizmet kaynaklı olarak tarifenin farklılaştırılmasına olanak vermez. Başka bir ifadeyle, Cumhurbaşkanı kamu işletmelerince üretilen bir mal veya hizmetin farklı bölgelerde farklı bedellerle sunulmasına da karar veremez. Maliyet üzerine kârın eklenmesi ile fiyatı belirlenen bir kamu hizmetinin genele yönelik olarak farklı fiyatlarla sunulması için kanuni düzenleme gerekmektedir. Danıştay'a göre, maliyeti eşit olan kamu hizmetinin bedelinin de eşit olması gereklidir²⁴. İstisna, kanunla belirlenen ve yaygın şekilde uygulaması bulunan kademeli tarifelerdir. Kanun, mesken veya ticarethanelerin elektrik veya su tüketimlerini farklı kademelerde bedellendirebilir. Su tarifeleri meskenin niteliğine göre belirlenirken, elektrik kademeleri açısından tüketim miktarına göre de kademelendirme yapılabilmektedir. Meskenin niteliği veya tüketim miktarı gibi kriterler, tüketimin niteliklerine dayanmaktadır. Aynı binada çok tüketen ile az tüketen veya mesken ile ticarethane farklı bedeller ödemektedir.

Statünün yanında, bir bölgede yaşamak gibi daha objektif özellikler de bedelde farklılaşma sebebi olarak belirlenebilir. Nitekim 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda, BOTAŞ tarafından bölgesel ve iklimsel koşullar dikkate alınarak il veya bölge bazında kademeli doğal gaz satış fiyatı uygulanabileceği düzenlenmiştir. Hüküm, bölgesel ve iklimsel koşullar nedeniyle aynı hizmetin farklı fiyatlandırılmasına olanak sağlamakta; sıcak bir bölgeye pahalı, soğuk bir bölgeye ise daha ucuz tarifeden gaz satılmasına cevaz vermektedir. Kişilerin tüketim miktarları veya sosyal durumlarından bağımsız olarak farklı kademeye tabi tutulmasına yol açan bu durumun doğurabileceği sakınca, kişinin sırf daha sıcak iklimli bir bölgede yaşıyor olması nedeniyle asgari gaz ihtiyacını daha

23- İBB Meclisi Kararı ile 0-4 yaş aralığında çocuğu olan kadınların toplu taşımadan ücretsiz yararlanabilmesi düzenlenmiş; ancak yetki bakımından tereddütlü işlem İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda "mevzuatta taşıma hizmeti bedellerinde indirim yapılabileceğine dair hüküm bulunmayan günlerde (YGS-LYS-YKS vs. gibi) ve/veya mevzuatta ücretsiz/indirimli yararlanma hakkı tanınmayan kişilere (Sınav görevlileri ve öğrenciler,4 yaşın altında çocuğu olan anneler gibi) meclis kararı ile uygulanan genel indirimler-ücretsiz kullanımların mevzuatta herhangi bir karşılığı olmadığından, bu şekilde bir uygulama yapılması da, uygulamadan kaynaklanan bedellerin belediye bütçesinden ödenmesi de mümkün görülmemektedir." şeklinde bulgu konusu yapılmıştır.

24- Danıştay 8. Daire, E. 2008/8591, K. 2009/2023, 24/3/2009: "su bedeli maliyet bazlı olarak belirleneceğine göre, her bir metreküp su bedelinin eşit olacağı açıktır. Bu bakımdan, maliyeti eşit olanın satış bedelinin de eşit olması gereklidir. Su bedelinin tüketim miktarına göre kademelendirilmesi ise, eşit maliyetli bir maldan daha fazla ücret alınması sonucunu doğurduğundan, bu da eşitlik ilkesine aykırıdır. Keza, su tüketimine bağlı olarak tahakkuk ettirilen atıksu bedelinin hesaplanmasında da eşitsizlik yaratacağı açıktır."

yüksek bir bedelle karşılaması olacaktır. Sosyal devlet ilkesi ile uyumlu olmayan bu uygulama yerine, her bölge için asgari gaz ihtiyacının belirlenerek bu düzeye kadar mümkün olan en düşük tarifenin uygulanması, bölgesel farklılığın pahalı olan ikinci basamak tarifeye geçiş eşiğinin artırılarak veya azaltılarak sağlanması daha isabetli olacaktır.

2.6. Farklılaşan/Kademeli Tarifeler Aracılığıyla Çapraz Sübvansiyon

Piyasa koşullarında sıkça rastlanılan çapraz sübvansiyon, bir teşebbüsün bir alandaki faaliyetlerinden elde ettiği gelire, başka bir alanda zarar eden veya yatırıma ihtiyaç duyan faaliyetini finanse etmesini ifade etmektedir. Çapraz sübvansiyon farklı tüketici grupları (kademeli tarife) arasında gerçekleşebileceği gibi farklı coğrafyalarda da (bölgesel tarife) gerçekleşebilir. Bir tarifenin çapraz sübvansiyon niteliğinde olması için, farklılaşan bedellerden en az birisinin hizmetin maliyetinden düşük olması gerekir. Bu sayede yüksek olan bedelden elde edilen kâr ile düşük olan bedelden doğan zarar karşılanabilir.

Kamu işletmeleri açısından çapraz sübvansiyon, yararlanılmayan başka bir kamu hizmetinin finansmanına hizmet ettiği için vergi benzeri bir kaynak aktarım aracıdır (Erbayat, 2019: 161). Bu durumda çapraz sübvansiyonun, yani kamu işletmesinin farklılaşan tarifelerde zarar edebilmesi için kanuni dayanağa ihtiyaç bulunmaktadır. Buna karşın, Elektrik Dağıtım Bölgelerinde Uygulanacak Fiyat Eşitleme Mekanizması Hakkında Tebliğ ile 31 Aralık 2012 tarihine kadar kayıp-kaçak bedelleri açısından doğan zararın; bölgeler, faaliyetler ve abone grupları bazında çapraz sübvansiyon ile kapatılabileceği ve fiyat tarifesinin buna göre düzenleneceği hüküm altına alınmıştı. Tebliğ ile benimsenen bu tarife rejimi, kayıp/kaçak elektriğin yoğun olarak kullanıldığı bölgelerin yükünün diğer bölgelere yüklenmesi sonucunu doğurmuştur. Vergi benzeri nitelikteki yükümlülüğün Tebliğ ile getirilmesi hukuka uygun olmayıp, kanuni dayanağının bulunması gerekmektedir. Danıştay, dolaylı da olsa kamu kurum ve kuruluşlarının tüketicilerden altı kat daha pahalı bir tarifeye tabi kılınmasını ve bu yolla "kamu kurumlarından gelir elde edilmesini", yani çapraz sübvansiyonu hukuka aykırı bulmuştur²⁵.

Diğer taraftan, farklılaşan bir tarife olmaksızın kamu işletmesince zararına satış yapılabilir. Nitekim 233 sayılı KHK'nın 35. maddesine göre Cumhurbaşkanının mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespit etme yetkisi

25- Danıştay 8. Daire, E.1994/661, K.1994/2608, 17/10/1994.

bulunmaktadır ve uygulamada bu yetki, KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin maliyetlerinden daha düşük bedellerle satış yapması şeklinde tezahür etmektedir. Bu durumda tarife herkese eşit olarak uygulanmaktadır. Kamu işletmesinin ettiği zarar, kümülatif olarak yine kamu kaynakları ile sübvansede edilmektedir. Ancak bu sefer sübvansiyonda kullanılan kamu kaynağı doğrudan kanuni dayanağı bulunan vergilerden oluşmaktadır.

SONUÇ

Yasamanın bir faaliyeti kamu hizmeti alanına dahil etme iradesi, kamu hizmetinin görülme biçimini de belirler. Yani bir kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre görülüp karşılığında ancak maliyeti kadar bedel alınması veya bir kamu işletmesince görülüp faaliyetten kâr edilmesi ya da evrensel hizmet olarak piyasaya devredilmesi bu iradeye bağlıdır. İdari kamu hizmetlerinden bedel alınabileceği hususu tartışmasız olup bu bedelin hukuki niteliğinin vergi benzeri mali yükümlülük olduğu ve ancak kanunla getirilebileceği kabul edilmektedir. İdari kamu hizmetlerinin karşılıkları vergi benzeri olduğu için "fiyat" değildir. İdarenin kamu hizmetini görmesi mecburi veya ihtiyari olması fark etmeksizin kanunla öngörülmemişse, bedel alınamaz. Kanunla bir bedel alınması öngörüldüyse de bu bedel kâr içeremez, maliyeti aşamaz. İstisnai durumlarda, kâr bir sonuç olarak ortaya çıkabilir fakat bir gaye olamaz.

Verimlilik ve kârlılık yöntemleriyle görülen, kısmen veya tamamen özel hukuka tabi olan iktisadi kamu hizmetlerine ilişkin esaslar, idari kamu hizmetleri esaslarından farklıdır. Öncelikle bunlar devletin yönetimi altındaki kamu işletmeleri eliyle görülmektedir. Kamu işletmeleri, piyasa eliyle görülen veya piyasa bırakılabilen alanlarda, özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlardır. Kamu işletmelerince görülen hizmetler ikili bir ayrıma tabi tutulabilir:

- Piyasa koşullarında görülen ve kamu işletmesi piyasa düzeyinde kâr etmezse rekabet hukukunun ihlal edileceği tekelsiz kamu hizmetleri,

- Kamusal niteliğin ön planda bulunduğu ve kamu yararı gereği piyasa düzeyinde kâr edilmesi söz konusu olmayan tekelli kamu hizmetleri. Tekelli hizmetlerin karşılığında alınan bedelin içine ancak tesislerin bakım, onarım, yenileme, Ar-Ge giderleri gibi geniş anlamda maliyetler dahil edilebilir.

4736 sayılı Kanun'a göre kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerde ticari indirimler dışında herhangi bir bedel indirimi yapılamaz. Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşlarınca sunulan kamu hizmetlerinden indirimli veya bedelsiz yararlanacakları belirlemeye Anayasa'nın eşitlik hükmü sınırıyla Cumhurbaşkanı yetkilidir. Cumhurbaşkanı dışındakilerin, örneğin büyükşehir belediye meclislerinin statüleri gereği bazı kişileri, örneğin anneleri toplu ulaşımdan ücretsiz yararlandırma hakkı bulunmamaktadır. Ancak, kamu işletmesi kanunla yetkilendirildiyse tarifede farklılaşmaya, kademelendirmeye başvurulabilir.

Hizmetin maliyeti bölgesel bazda farklılaşsa da kural, eşit hizmetin eşit bedel karşılığında sunulmasıdır. Yani, bölgesel olarak fiyatta farklılık varsa bile o bölge dahilinde hizmetin bedeli sabittir. Ek olarak, kamu işletmesi kanuni dayanak olmaksızın farklılaşan tarifeyle bir grup yararlanan lehine, diğer grup aleyhine olmak üzere çapraz sübvansiyon uygulayamaz. Başka bir deyişle, farklılaşan tarife ile belirlenen bedel hizmetin maliyetinden daha düşük olamaz. Aksi halde, bir grup yararlanan diğer grubun maliyetini üstlenmek durumunda kalacaktır ve bu yükümlülük esasında vergi benzeri mali yükümlülükten başka bir şey değildir.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz, B. (2000). İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü. Ankara: Yetkin.
- Artantaş, O. Ç. (2016). Kamu Hizmeti ve Bedel. Ankara Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi.
- Çal, S. (2008). Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü. Ankara, TOBB Yayın Sıra No: 58.
- Dilbirligi, M. (1995). Belediye Şirketleri. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4(2), (65-80).
- Duran, L. (1982). İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Erbayat, B. (2019). Rekabet Hukukunda Çapraz Sübvansiyon. Rekabet Dergisi, 72, (156-181).
- Ergün, Ç. E. (2010). Elektrik Piyasalarında Kamu Hizmeti Kavramı ve Hukuki Rejimi. Ankara Üniversitesi SBE Doktora Tezi.
- Gözler, K. (2009a). İdare Hukuku. Cilt 1, İkinci Baskı, Bursa: Ekin.
- Gözler, K. (2009b). İdare Hukuku. Cilt 2, İkinci Baskı, Bursa: Ekin.
- Gülan, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 9(1-3), (147-159).
- Günday, M. (2017). İdare Hukuku. Ankara: İmaj.
- HMB (2022). 2021 Kamu İşletmeleri Raporu. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı.
- İzci, B. (2019). Meccanilik İlkesi ve Türkiye’de Kamu Hizmetinden Yararlanandan Karşılık Alınmasının Meşruiyeti, İstanbul Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi.
- Kapani, M. (1982). Sosyal Bir Devletin Belirgin Özellikleri ve Ekonomik ve Sosyal Alanlardaki Başlıca Ödevleri. Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler. İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları.
- Karahanoğulları, O. (2002). Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim). Ankara: Turhan.
- Onar, S. S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. Cilt I, Üçüncü Bası, İstanbul: Hak Kitabevi.
- Orak, C. Ç. (2011). Kamu Hizmetleri ve Kamu Teşebbüslerine Rekabet Hukuku Kurallarının Uygulanması. Ankara Üniversitesi SBE Doktora Tezi.
- Orak, C. Ç. (2007). Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?. TBB Dergisi, 68, (161-240).
- Özay, İ. H. (1998) Türkiye’deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: Çok Yaşa ya da A Tes Amour. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 56(1-4), (293-295).

- Özay, İ. H. (2017). *Günişığında Yönetim*. 3.Baskı, İstanbul: Filiz.
- Özbudun, E. (2003). *Türk Anayasa Hukuku*. 7. Baskı, Ankara: Yetkin.
- Özkaya Özlüer, I. (2022). Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri Bağlamında Elektrik Hizmeti. *Ankara Barosu Dergisi*, 80(2), (279-316).
- Sezginer, M. (2013). İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli Birleşme Sözleşmeler). *AHBV Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(2), (1589-1622).
- Şanlı, Y. (2007). Elektrik Piyasası ya da Elektrik Kamu Hizmeti. *Mülkiye Dergisi*, 31(254), (51-71).
- Kalkınma (2014). *Kamu İşletmeciliği. Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Tan, T. (2015). *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*. 2. Bası, Ankara: Turhan.
- Tiryaki, R. (2014). Ekonomik Özgürlüklerin Kamu Hizmetinin Görülüş Usulleriyle İlişkisi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1), (67-106).
- Ulusoy, A. D. (2004). *Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülmesine ve Bunlara İlişkin Uyuşmazlıkların Çözüm Yollarına Yaklaşımı Hakkında Bir Değerlendirme. Özel Hukuk ve Anayasa Mahkemesi Kararları Sempozyumu 2, Bildiriler-Tartışmalar*, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını.
- Yıldırım, T. ve Göçgün, M. (2016). İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), (39-60).
- Zeybek Cebeci, E. (2020). *Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Sözleşmeler*. Marmara Üniversitesi SBE Doktora Tezi.

AUTHORITY AND BOUNDARIES OF PUBLIC ENTERPRISES IN TARIFF REGULATION

Orçun KİREMİTÇİ

EXTENDED ABSTRACT

Public service is the only activity of and the only reason for the existence of the public administration. Therefore, the general principles of administrative law are applied on the public services and the prices/fees of public services. Although being free of charge is one of the jurisprudential principles that govern public services, public services are not literally free. Because, even when the beneficiary does not directly pay a price for the service, taxes are used to fund it.

Administrative public services are provided in accordance with the principles of general administration law. For this sort of public services, the relationship between the beneficiaries and the administration is solely based on public law provisions. The fees taken for administrative public services are not considered as "price" as they are tax-like financial liabilities. Administrative public services are divided into two subcategories: mandatory public services and optional public services. Mandatory public services are those that the government is required by law to provide, while the optional ones are those that the administration offers at its discretion. The payment of a fee for administrative public services must be governed by law.

Public enterprises are administrations that are partially or entirely subject to private law. The other type of public service is economic public services, which are provided by public enterprises based on profitability and efficiency. The principles of economic public services, which are performed by using efficiency and profitability methods, are different from the principles of administrative public services. First, these services are provided by public enterprises. Public enterprises are institutions and organizations that operate under the provisions of private law in areas that are open to market actors. If market actors are also present in the field, the public enterprise can and must make a profit at the market level. Otherwise, it will be a violation of competition law. On the other hand, if the public enterprise has a monopoly in its field of activity, the public interest requires it not to seek market profit.

Public services provided by public enterprises are divided into two sub-categories:

- Non-monopoly public services are provided under market conditions, and the competition law is violated if the public enterprise does not make a profit at the market level.

- A monopoly public service exists when the public enterprise is the sole supplier of public services. Monopoly public services, which are regulated by public law, there is no legitimate reason to make a profit at market level due to the public interest. Only costs such as maintenance, repair, renovation, and R&D expenses of facilities can be included in the price of monopoly services.

Except for commercial discounts, no price reduction or gratuitous benefit can be made in public services provided by public institutions, according to Law No. 4736. On the other hand, the President is authorized to determine who will benefit from public services provided by public institutions and organizations, with or without a discount, within the limits of the equality provision of the constitution. For example, metropolitan municipal councils do not have the authority to make public transportation free for some people because of their status, such as being mother. Only the President has this power. However, if the public enterprise is legally authorized, it can differentiate and grade the tariffs to be applied.

Although the cost of the service varies from region to region, the rule is that equal service should be offered at an equal price. In other words, even if there is a regional price difference, the price of the service is fixed within that region. Moreover, the public undertaking cannot cross-subsidize in favor of one group of beneficiaries to the detriment of the other group by applying a differentiated tariff without a legal basis. In other words, the price determined by the differentiated tariff cannot be lower than the service fee. Otherwise, one group will have to bear the cost of the other beneficiary group, and this obligation is nothing more than a tax-like financial liability in and of itself. Cross-subsidization cannot be made without a legal basis because tax-like financial liability can only be brought by law.

YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



DENETÇİ YETKİNLİKLERİNİN GELİŞTİRİLMESİNDE YENİ STANDART: ISSAI 150

NEW STANDARD IN DEVELOPING AUDITOR COMPETENCES: ISSAI 150

Hacı Ömer KÖSE¹

GİRİŞ

Denetim mesleğinin kamu yararı temelinde yönetime değer katacak ve vatandaşların yaşamlarında fark yaratacak bir yaklaşımla yürütülmesi, kuşkusuz bu amaca uygun bir adanmışlık duygusuna sahip, gerekli bilgi ve yetkinliklerle donatılmış profesyonel denetçilerle mümkün olabilecektir. Denetlenen kurumlara ve bunun da ötesinde insan hayatına değer katmayı amaçlayan bir denetim yaklaşımının öncelenmesi, INTOSAI -P 12: Yüksek Denetim Kurumlarının Değeri ve Faydaları – Vatandaşların Yaşamlarında Fark Yaratmak (INTOSAI, 2019) başlıklı temel standart başta olmak üzere birçok denetim standardında karşılık bulmaktadır. Bunu sağlamanın, denetçilerin mesleki donanımını ve kişisel yetkinliklerini geliştirmekle mümkün olduğu her geçen gün daha iyi anlaşılmakta ve bu alana daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Birliği INTOSAI'nın Kasım 2022'de Brezilya'nın Rio kentinde gerçekleştirilen Kongresinde onaylanan "Denetçi Yetkinliği" başlıklı ISSAI 150 standardı da bu alandaki ihtiyacın en somut yansımaları oluşturmaktadır.

Uluslararası denetim standartları, genel olarak denetim mesleğinin ilke ve kuralları ile denetim kurumları ve denetçilerin temel değerleri, sorumlulukları ve yükümlülüklerine ilişkin temel çerçeveyi ortaya koymayı amaçlar. Denetim standartları, denetçiye mesleki sorumluluğunu yerine getirmesinde yardımcı

1- Doç. Dr., Grup Başkanı, Sayıştay Başkanlığı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596.

Atıf/To Cite: Köse, H. Ö. (2023). Denetçi Yetkinliklerinin Geliştirilmesinde Yeni Standart: ISSAI 150. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 161-168.

olan, ona denetim faaliyetlerinde ışık tutan genel ilkelerdir. Yapılan denetim çalışmalarının uygun, yeterli ve geçerli kabul edilebilmesi için denetçinin bu ilkelere özenle riayet etmesi büyük önem taşır.

Denetim standartları, bir Sayıştayın (Yüksek Denetim Kurumu-YDK) yetki ve görevlerini ifa etmesinde temel çerçeveyi belirler, ancak bu standartlar yalnızca uygun yetkinliklere sahip personel tarafından gereği gibi uygulanabilir. Bir başka deyişle Sayıştayın görevini yerine getirme kapasitesi, özellikle yüksek kalitede ve etkili denetimler yürütme yeteneği, büyük ölçüde personelinin kalitesine, dürüstlüğüne (Uzun ve Önder, 2021) ve yetkinliğine bağlıdır. Bu nedenle denetçilerin sahip olması gereken yetkinlikler ve denetçilerin nasıl işe alınacağı, yönetileceği, geliştirileceği ve değerlendirileceği, bir Sayıştay için her zaman temel öneme sahip olmuştur.

INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesine (IFPP) Kasım 2022'de ISSAI 150 kodu ile denetçi yeterliliğine ilişkin bir standardın dahil edilmesi, yetkin denetçilere sahip olmanın bir Sayıştayın kimliğinin, profesyonelliğinin, güvenilirliğinin ve itibarının vazgeçilmez bir unsuru olduğu gerçeğinin altını çizmektedir. Bu yeni standarda göre Sayıştay yönetiminin denetçi yetkinliği için güçlü bir çerçeve oluşturması ve bunu hayata geçirmesi stratejik önemde olup, başarılı olabilmesi için de bu çerçevenin Sayıştayın kültürü, stratejileri, işlevleri, politikaları ve prosedürleriyle bütünleştirilmesi gerekmektedir. Sayıştayların ayrıca denetçileri bireysel olarak yaşam boyu öğrenme bağlamında kendi gelişimleri için sorumluluk almaya teşvik etmesi beklenmektedir.

1. INTOSAI VE STANDART GELİŞTİRME İŞLEVİ

Kuruluşundan itibaren denetim mesleğinin güçlendirilmesi, metodolojisinin geliştirilmesi ve denetim standartlarının evrensel düzeyde belirlenmesi için yoğun çaba harcayan INTOSAI, 1977 yılında yayımladığı Lima Deklarasyonu ile Sayıştaylar ve denetçiler için en üst düzey standartlar çerçevesini ortaya koymuştur. "Yüksek denetimin anayasası" olarak nitelendirilen bu çerçeveyi temel alan çok sayıda standart ve rehber geliştirerek, Sayıştayların ve denetim mesleğinin sürekli gelişmesi ve değişen koşullara uyum sağlamasında önemli bir işlev üstlenmiştir. 1983 Kongresinde oluşturulan Denetim Standartları Komitesi, bu çabaların kurumsal zeminini oluşturmuştur.

INTOSAI'nin 2004 Kongresinde alınan kararla, tüm standart ve rehberlerin yeni bir kodifikasyonla hiyerarşik bir çerçeveye kavuşturulması amacıyla Mesleki Standartlar Komitesi oluşturulmuş ve standart geliştirme işlevinin daha sistematik ve sürekli bir yapı içerisinde yürütülmesi sağlanmıştır. Dünya Bankası başta olmak üzere çeşitli uluslararası ve bölgesel finans kuruluşlarınca desteklenen ve IFAC ile işbirliği halinde yürütülen, INTOSAI'nin kendi tarihindeki en büyük projesi olan uluslararası standartların geliştirilmesi çalışmaları (Köse, 2008: 111), ISSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları) olarak isimlendirilen kapsamlı standartlar setinin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Aralık 2016'da gerçekleştirilen 22. INTOSAI Kongresinde ise mevcut ISSAI Çerçevesinin, INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi (IFPP) adı altında yeniden organize edilmesine ve zenginleştirilmesine karar verilmiştir. Eylül 2019'daki 23. INTOSAI Kongresinde "INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi" onaylanmış ve çok sayıda ilke, standart ve rehber bu kapsamda uygulamaya geçirilmiştir. Bu çerçeveye dahil edilmek üzere INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi bünyesinde standart ve uygulama rehberleri geliştirme çabaları halen sürdürülmektedir.

INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi tarafından, denetçilerin yetkinliklerinin geliştirilmesine ilişkin ISSAI 150'nin yanı sıra her Sayıştayın kendine özgü yetkinlik çerçevelerini geliştirilmesine ilişkin rehber olarak GUID 1950, mesleki gelişim için yöntem ve araçların geliştirilmesi konusunda rehberlik sağlamayı amaçlayan GUID 1951 ve yetkinlik bazlı insan kaynakları yönetimi uygulamaları rehberini geliştirilmiştir (Schalkwyk, 2022). Belirlenen yetkinlik çerçevesinin ilerleyen dönemlerde mevcut standartların geliştirilmesinde de dikkate alınması ve etkin bir denetim faaliyetinin ana unsurlarından biri olarak INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesine yansıtılması hedeflenmektedir.

Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi kuruluşlarca da tanınan ve uygulamaya geçirilmesi teşvik edilen INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi, yüksek denetimin evrensel düzeyde ortak değerler çerçevesinde yürütülmesi ve sürekli geliştirilmesine önemli katkılar sağlamıştır. Dünyada her geçen gün daha fazla hissedilen kırılğanlıklar, belirsizlikler ve öngörülemezlikler, bu standartların düzenli şekilde geliştirilerek günün koşullarına uyarlanmasına artan bir önem kazandırmaktadır.

2. DENETÇİ YETKİNLİKLERİNİN GELİŞTİRİLMESİNDE SAYIŞTAYLARIN SORUMLULUKLARI

Etkili ve güvenilir bir Sayıştay; hesap verme sorumluluğu, şeffaflık ve dürüstlüğü esas alan demokratik sistemin temel bir bileşeni (INTOSAI, 2019) olduğu gibi, gerekli mesleki yetkinliklerle ve etik değerlerle donatılmış denetçilere sahip olması da paydaşı olan parlamentolara, denetlenen kurumlara ve vatandaşlara değer katan çalışmalar ortaya koymalarının (Baimyrzaeva ve Kose, 2014: 77) birincil koşuludur. Esasen INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi kapsamında yer alan birçok bildirim, ilke, standart ve rehber, doğrudan ya da dolaylı olarak denetçi yetkinliğine atıfta bulunur. Spesifik olarak "Denetçi Yetkinliği" başlığını taşıyan ISSAI 150 ise bu nitelikteki tüm referansları kurumsal gereklilikler düzeyinde bir araya getirmeyi amaçlamaktadır (INTOSAI, 2022).

ISSAI 150 standardının amacı, bir Sayıştayın denetçi yetkinliklerinin yanı sıra bunların işe alınması, geliştirilmesi, gelişmelerinin sürdürülmesi ve değerlendirilmesinde izlemesi gereken ilkeleri belirlemektir. ISSAI 150, mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimi alanlarında denetçilerin sahip olması gereken yetkinlikleri ele alırken, yargı yetkisine sahip Sayıştayların kendine özgü koşullarını da dikkate alır (INTOSAI, 2022).

ISSAI 150, Sayıştayların denetçi yetkinliklerine ilişkin sorumluluklarının temelini oluşturan dört ilkeyi ve bunlara ilişkin uygulama esaslarını belirleyerek, şu alanlardaki sorumluluklarını gereği gibi ifa etmede Sayıştaylara yol göstermeyi amaçlar:

- Sayıştayın kendi kurumsal stratejisi kapsamında denetçiler için yetkinlikleri belirlemek,
- Denetçiler için uygun yetkinlikleri sağlamak üzere süreçleri uygulamaya koymak,
- Denetçilerin mesleğe başlarken ve sonraki süreçte sürekli mesleki gelişimi için yollar geliştirmek,
- Denetçi yetkinliklerine ilişkin bir değerlendirme çerçevesi oluşturmak ve uygulamak.

Yetkinlik kavramını, başarılı iş performansı için kritik önem taşıyan ölçülebilir veya gözlemlenebilir bilgi, beceri ve kişisel nitelikler olarak tanımlayan ISSAI 150, "yetkinlik çerçevesi"ni ise "bir kuruluş içindeki belirli bir görev ve belirli bir pozisyon için bireysel bir denetçiden beklenen ideal yetkinlikleri

detaylandıran ve tanımlayan kavramsal bir model" olarak nitelendirmektedir. Başarıyı ve yüksek performansı yönlendirmek için gereken unsurları tanımlamayı amaçlayan yetkinlik çerçevelerinin kısa vadede büyük ölçüde istikrarlı, öngörülebilir ve kesin olması, uzun vadede doğası gereği dinamik olması ve sürekli değişen dünyanın beklentilerini yansıtması gerekmektedir. Sayıştayda yetkin, profesyonel denetçiler geliştirmeyi ve sürdürmeyi amaçlayan resmi ve yapılandırılmış bir gelişim programı da mesleki gelişim için bir yöntem olarak sunulmaktadır.

3. DENETÇİ YETKİNLİKLERİNİN GELİŞTİRİLMESİNDE KURUMSAL GEREKLİLİKLER VE TEMEL İLKELER

ISSAI 150, Sayıştaylar için denetçi yetkinliklerinin geliştirilmesi ile ilgili kurumsal gereklilikleri 4 temel ilke halinde belirlemiştir. Bu ilkeler ve uygulama çerçevesine ilişkin açıklamalar özet olarak aşağıdaki gibidir:

İlke 1: *Sayıştay, tüm denetçilerin görevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu yetkinlikleri belirlemeli ve belgelemelidir.*

Sayıştayların kurumsal stratejilerinin önemli bir bölümü, yeterli insan kaynakları ve yetkin denetçilere sahip olmakla ilgilidir. Sayıştayların yasal görevlerini ifa etmede, denetim ortamının mevcut ve gelecekte karşılaşılabilecek güçlükler ile başa çıkmada denetçi yetkinliklerinin geliştirilmesi kilit önemde olup, bu yetkinliklerin şeffaf ve kapsamlı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Bu amaçla Sayıştay, denetçilerinden talep edilen yeterlilikleri, atandıkları pozisyonlarda tam ve eksiksiz görev yapma becerilerini bir yeterlilik çerçevesi ile belgeleyebilir.

Sayıştay, benimsediği denetim standartlarına uygun şekilde bir denetçinin denetimi tam olarak yönetebileceği yetkinlikleri tanımlayabilir ve bu şekilde kurumdaki tüm denetim pozisyonları için bir temel oluşturabilir. Kuruluş genelinde her pozisyon türü için ayrı yetkinlik profilleri geliştirmeyi düşünebilir, ancak bunu aynı zamanda gruplar, geniş kategoriler veya ekip bağlamında da yapabilir. Alternatif olarak Sayıştay, genel ayrıntılı yetkinlik tanımını genişletmek için iş gerekliliklerini yetkinliklerle ilişkilendiren kısa bir ifade olan iş profillerini kullanmayı düşünebilir.

İhtiyaç duyulan yetkinliklerin belirlenmesi, kariyer ilerlemesinden de etkilenir. Bir denetçinin kariyerinin başlangıcında teknik yetkinlikler daha önemli iken, kariyer açısından ilerledikçe denetçinin yöneticilik ve liderlik yetkinlikleri

giderek daha önemli hale gelebilir. Sayıştay, yetkinliklerin belirlenmesinde bu hususu da dikkate alacak pratik yöntemler geliştirebilir.

İlke 2: *Sayıştay, belirlediği yetkinliklere denetçilerinin yeterli düzeyde sahip olmasını sağlamak için uygun insan kaynakları yönetimi süreçlerine ve uygulamalarına sahip olmalıdır.*

Denetçilerin bireysel yetkinliklerini cezbetmek, geliştirmek ve sürdürmek için; insan kaynakları yönetimi stratejisi, insan kaynakları planlaması, işe alım, performans yönetimi, öğrenme ve gelişim, ödül, yer değiştirme vb. alanlarda uygun ve güçlü insan kaynakları yönetimi uygulamalarına ve süreçlerine yatırım yapılması gerekebilecektir. Sayıştayın bu süreçler üzerinde kontrole sahip olmadığı (bunların merkezi hükümet tarafından kontrol edilen bir insan kaynakları fonksiyonu tarafından ele alınması gibi) durumlarda, ihtiyaçlarını proaktif bir şekilde bu kuruma iletmesi ve süreçleri ihtiyaçları doğrultusunda etkilemesi Sayıştayın yararına olacaktır.

Sayıştay yönetiminin, Sayıştayın görevini yerine getirmek için yetkin insan kaynağına erişme arayışı, aynı zamanda kurumda bireysel kapasite geliştirmeye ve yaşam boyu öğrenme kültürü oluşturmaya yönelik yatırım yapmayı da gerektirebilecektir. Bu yatırım, eğitim bursu sağlamaktan bilgi ve görgü artırma fırsatları sunulmasına, eğitici görevlendirme ve sistemli bilgi paylaşım imkanları oluşturmaktan düzenli olarak güncellenen denetim metodolojisi dokümanlarına erişim sağlanmasına kadar geniş bir yelpazede hayata geçirilebilir.

İlke 3: *Sayıştay, denetçilerin mesleki gelişimi için, özellikle kendi yasal yetkilerine, düzenleyici çerçevesine, organizasyon yapısına ve ihtiyaçlarına göre uyarlanmış özel yol ve yöntemler geliştirmelidir.*

Sayıştayın yetki alanı, kurumsal stratejisi ve kurumsal ihtiyaçlarının kendisi için en uygun mesleki gelişim seçeneklerini belirlemede yol göstereceği vurgulanmış ve mesleki gelişim için en uygun seçenekler arasında kendi akademisini kurmak, bir üniversite ile doğrudan ortaklık kurmak, ilgili meslek kuruluşları ile ortaklık kurmak, insan kaynaklarından sorumlu kamu idaresinden destek almak, INTOSAI organları ve diğer Sayıştaylarla ortaklık kurmak gibi yöntemler sayılmıştır. Mesleki gelişim için belirlenecek seçeneklerin harici öğrenme fırsatlarını (üniversiteden, Sayıştay akademisinden veya benzeri bir kurumdan eğitim almak gibi); dahili öğrenme fırsatlarını (belirli eğitim programları gibi) ve pratik deneyim unsurlarını içermesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sayıştayların “sürekli mesleki gelişim” kapsamında, denetçilerinin yetkinliklerini sürdürecektir ve değişen koşullara göre güncelleyecek süreçleri açıkça belirlemesi de ayrıca vurgulanmıştır.

İlke 4: *Sayıştay, yetkinliklerin değerlendirilmesi ve denetçinin gelişim sürecinin periyodik olarak izlenmesi için araçlar geliştirmeli ve uygulamalıdır.*

Bu ilke, yetkinlik geliştirme sürecinin uygun, ilgili ve tercihen bağımsız bir değerlendirme düzeyini içermesini öngörmektedir. Yetkinlik değerlendirmelerinde, denetçinin yetkinliğini başarılı bir şekilde geliştirdiğini teyit etmenin yanı sıra Sayıştayın yetkinlik geliştirme faaliyetlerinin başarısı ve Sayıştay çalışmaları üzerindeki etkisi hakkında güvenilir bilgi elde etmek önem taşır. Bunun için değerlendirmenin kurumsal çerçeveyi kapsayacak düzeyde genişletilmesi ve yetkinlik geliştirmeye yönelik Sayıştay uygulamalarının da düzenli aralıklarla bağımsız olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflığı ve dürüstlüğü güçlendirerek kamu hizmetlerinin niteliğini artırmayı (INTOSAI, 2019: 6) hedefleyen Sayıştayların gerek görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri, gerekse paydaşlarına ve genel kamuoyuna güven verebilmeleri için INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesi’nde yer alan ilke, standart ve rehberlere uygun olarak kurumsal kapasitesini ve denetçi yetkinliklerini sürekli geliştirmeleri, hızla değişen koşullar nedeniyle her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Kamu sektörünü denetleyen Sayıştay denetçilerinin de denetimleri aracılığıyla vatandaşların yaşamlarında fark yaratabilen bir aktör olmaları, INTOSAI’nin geliştirdiği standart, ilke ve rehberlerin önemini kavramaları ve uygulamaya aktarmaları ile mümkün olabilecektir.

Denetçi yetkinliklerinin geliştirilmesinde Sayıştayların temel sorumluluklarını ortaya koyan ISSAI 150, Sayıştayın benimsediği denetim standartlarına uygun bir denetimi yürütme konusunda tam yetkinliğe sahip bir denetçinin yetkinlik ihtiyaçlarının belirlenmesi, buna göre işe alım yapılması ve sonrası için denetçi yetkinliğinin geliştirilmesine yönelik araçların seçilmesi amacıyla bir yetkinlik profili tanımlamasını önermektedir. Kurum genelinde her pozisyon türü için ayrı yetkinlik profilleri geliştirilebileceği gibi; gruplar, geniş kategoriler veya ekipler bağlamında da yetkinlik profili tanımlanabilecektir. Bu tanımlamalara uygun olarak da yetkinlik geliştirmeye yeterli düzeyde

yatırım yapılması gereği vurgulanmakta; eğitim programlarından Sayıştay Akademisine kadar geniş bir yelpaze çizen iç mekanizmalardan olduğu kadar, üniversiteler ve diğer akademik kuruluşların yanı sıra ilgili meslek kuruluşlarına kadar uzanan bir çerçevede dış kaynaklardan istifade yoluna gidilmesi önerilmektedir.

INTOSAI Mesleki Bildirimler Çerçevesinde yer alan ilke, standart ve diğer bildirimlerin giderek artan ölçüde denetçi yetkinliklerini dikkate alacak ve bu yetkinliklerin kilit rolünü sergileyecek şekilde geliştirilmesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla Sayıştayların güvenilirlik ve sürdürülebilirliklerinin güvencesi olan yetkinliklerin stratejik bir temelde belirlenmesi ve sürekli geliştirilmesi, giderek daha büyük önem kazanacaktır.

KAYNAKÇA

- Baimyraeva, M. ve Kose, H. O. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. *International Public Management Review*, 15(2), 77-90.
- INTOSAI (2019), The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf, (Erişim: 23.02.2023).
- INTOSAI (2022). ISSAI 150: Auditor Competence. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2022/11/ISSAI-150-Auditor-competence.pdf>. Erişim: 21.03.2022.
- Köse, H.Ö. (2008). Yeni Çerçevesi ile Yüksek Denetimin Uluslararası Standartları. *Sayıştay Dergisi*, 71, 111-119.
- Schalkwyk, J. (2022). Competency, Professionalism, and Relevance: New INTOSAI Pronouncements Supporting the Professional Development of Public Sector Auditors. <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/discussion/competency-professionalism-and-relevance-new-intosai-pronouncements-supporting-professional>. Erişim: 22.02.2023.
- Uzun, Y. ve Önder, M. (2021). Yüksek Denetim Kurumlarının Kamuda Dürüstlikle İlgili Risklerin Yönetilmesinde Rolü. *Sayıştay Dergisi*, 32 (122): 37-71.



SAI20 2023 GÜNDEMİ: MAVİ EKONOMİ VE SORUMLU YAPAY ZEKA *AGENDA OF SAI20 2023 SUMMIT: BLUE ECONOMY AND RESPONSIBLE ARTIFICIAL INTELLIGENCE*

Pınar AVUNDUKLUOĞLU¹

GİRİŞ

Farklı kıtalardan gelişmiş ve yükselen ekonomileri bir araya getiren bir platform olan G20, 1999 yılında Maliye Bakanları ve Merkez Bankası Başkanları düzeyinde oluşturulmuştur. Dünya Gayrisafi Yurtiçi Hasılasının yüzde 80'inden fazlasını, uluslararası ticaretin yüzde 75'ini ve dünya nüfusunun yüzde 60'ını temsil eden G20 üyeleri; Avrupa kıtasından Türkiye, İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya, Rusya Federasyonu ve Avrupa Birliği; Amerika kıtasından Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Meksika, Arjantin, Brezilya; Asya-Pasifik'ten Çin Halk Cumhuriyeti, Hindistan, Japonya, Kore Cumhuriyeti, Endonezya ve Avustralya; Afrika kıtasından Güney Afrika; Orta Doğu'dan Suudi Arabistan'dan oluşmaktadır.

Endonezya'nın 2022 Dönem Başkanlığı sürecinde, Endonezya Sayıştayının girişimleri ile G20 ülkeleri Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK) bir araya gelerek YDK'larla ilgili konuları tartıştığı yeni bir platform olarak SAI20 (Supreme Audit Institutions 20 - Yüksek Denetim Kurumları 20) oluşturulmuştur.

1- Uzman Denetçi, Sayıştay Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Grubu, pinaravundukluoglu@sayistay.gov.tr, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4512-7512>.

Atıf/To Cite: Avundukluoğlu, P. (2023). SAI20 2023 Gündemi: Mavi Ekonomi ve Sorumlu Yapay Zeka. Sayıştay Dergisi, 34 (128), 169-176.

Endonezya'dan sonra G20 Başkanlığını üstlenmiş olan Hindistan'ın Dönem Başkanlığının teması "Tek Dünya, Tek Aile, Tek Gelecek" (*Vasudhaiva Kutumbakam* - the World as One Earth, One Family and One Future) olarak belirlenmiştir. Tema aynı zamanda hem bireysel yaşam tarzları hem de ulusal kalkınma düzeyinde ilişkili, çevresel olarak sürdürülebilir ve sorumlu seçimleriyle daha temiz, daha yeşil ve daha mavi bir gelecek için küresel olarak dönüştürücü eylemler içeren LiFE (Lifestyle for environment - Çevre için yaşam tarzı) kavramını ön plana çıkarmaktadır (G20, 2023). Hindistan Sayıştay'ı da 2023 yılı SAI20 Zirvesi temalarını, Hindistan Dönem Başkanlığının temalarına bağlı kalarak belirlemiş ve 13-15 Mart 2023 tarihlerinde gerçekleştirdiği SAI20 Üst Düzey Yetkililer Toplantısında yapılan müzakerelerle, 12-14 Haziran 2023 tarihlerinde yapılması planlanan SAI20 Zirvesinde ele alınacak temaların genel çerçevesi kararlaştırılmıştır.

1. 2023 YILI SAI20 TEMALARI

SAI20 Başkanı olarak Hindistan Sayıştay'ı, 2023 Zirvesi için G20 ana temasına bağlı kalarak iki temel tema belirlemiştir².

- i. **Mavi Ekonomi** (Hayati öneme sahip olan deniz ve okyanusların sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik büyüme yaklaşımı).
- ii. **Sorumlu Yapay Zekâ** (Yapay zekâ sistemlerini güvenli, güvenilir ve etik bir şekilde geliştirme, değerlendirme ve dağıtmaya yönelik yaklaşım).

1.1. Mavi Ekonomi

Ekonomik ve sosyal yapı ile çevre arasındaki etkileşimin bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak bugünkü ve gelecekteki nesillerin kalkınmanın fırsatlarından hakkaniyet ölçüsünde yararlanmalarının sağlanmasını (Zaralı, 2021: 175) amaçlayan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını hayata geçirmek amacıyla, 2015 yılında tüm Birleşmiş Milletler Üye Devletleri tarafından kabul edilen 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi (Gündem 2030), günümüzde ve gelecekte insanların ve gezegenin barış ve refahı için ortak bir plan sunmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma çabalarına en kapsamlı ve yaygın kabul gören stratejik

2- Toplantılara ilişkin hususlarda katılımcılar ile paylaşılan, "SAI20 Summit under Indian Presidency of G20 Concept Note on Blue Economy"; "SAI20 Summit under Indian Presidency of G20 Concept Note on Responsible AI"; "SAI20 Summit under Indian Presidency of G20 Relevance of Blue Economy and Responsible AI to SAI20 Issue Note", metinlerinden yararlanılmıştır.

bir eylem çerçevesi sunan (Köse, 2022: 501) Gündem 2030'un merkezinde, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeler tarafından küresel bir ortaklık içinde acil eylem çağırısı olan 17 Sürdürülebilir Kalkınma Amacı (SKA) yer almaktadır. Bu amaçlar ile yoksulluk ve diğer yoksunlukların sona erdirilmesi için, sağlık ve eğitimi iyileştiren, eşitsizliği azaltan ve ekonomik büyümeyi teşvik eden stratejilerin uygulanması, iklim değişikliğiyle mücadele edilmesi, okyanuslar ve ormanların korunması amaçlanmaktadır (UN, 2023a).

SKA-14 ise sürdürülebilir kalkınma için okyanusların, denizlerin, deniz kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir kullanılmasına odaklanmaktadır (UN, 2023b). YDK'lar okyanusların azalan sağlığını tersine çevirmede, buna ilişkin stratejiler geliştirmede ve mavi ekonominin ulusal ekonomiye katkısını artırmanın yollarını bulmada önemli bir role sahiptir. Bu çerçevede özellikle okyanuslara ve denizlere yakın ülke YDK'larının denetimlerini genişletebileceği, mavi ekonominin durumu hakkında raporlar hazırlayabileceği ve ülkelerinin mavi ekonomisinin gelişimi için hükümetlerin çabalarını ve politikalarını nasıl yönlendirebilecekleri konusunda tavsiyelerde bulunabileceği açıktır. YDK'ların ayrıca deniz denetimlerini yürütmek için uluslararası denetim rehberleri geliştirebileceği, anket vb. yöntemlerle deniz sağlığına ilişkin mevcut duruma ve mücadele araçlarına ilişkin dokümanlar ve ortak araştırma raporları üretebileceği, ortak denetimler gibi yollarla mavi ekonominin denetimi konusunda uzmanlaşabileceği öngörülmektedir. YDK'ların bu tür çabalarının, mavi ekonominin güçlükleri ile başa çıkmada ve mavi ekonomiyi küresel olarak teşvik etmede hükümetlere katkı sağlayacağı açıktır.

YDK'ların bu çabalarından beklenen sonuç ve çıktılar ise şunlardır:

I. Su ürünleri yetiştiriciliği, kıyı ve deniz turizmi, mavi biyoteknoloji ve deniz yatağı mineral kaynaklarının çıkarılmasında sürdürülebilir kalkınmanın denetimine öncelik verilmesi,

II. Mavi ekonominin denetiminde deniz verilerinin ve alan planlaması kullanımının teşvik edilmesi,

III. Mavi ekonominin saha denetiminde kapasite geliştirme için SAI20 üyesi ülkelerin YDK'ları arasında ortaklığın teşvik edilmesi.

1.2. Sorumlu Yapay Zekâ

Haziran 2019'da Ticaret ve Dijital Ekonomiye ilişkin G20 Bakanlar Bildirisi'nde; eşitlik, adalet, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ortak değer ve ilkeler paylaşılarak, dijital toplumun hükümetler, sivil toplum, uluslararası kuruluşlar, akademisyenler ve iş dünyası dâhil olmak üzere tüm paydaşlar arasında güven üzerine inşa edilmesi gerektiğinin dile getirilmesi ile yeni bir başlangıç yapılmıştır. Söz konusu bildiriye; küresel ekonomi, birlikte çalışabilirlik ve Kasım 2021'de Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) Genel Konferansı tarafından Yapay Zekâ Etiğine ilişkin tavsiye kararının kabul edilmesi dikkate alınmıştır.

Bu kapsamda, YDK'ların hem uygunluk hem de mali denetimlerde yapay zekâ algoritmalarını denetleyebilmesi giderek daha fazla kritik önem kazanacaktır. Yapay zekâ denetimlerin kapsam ve derinliğini değiştirebileceği gibi, denetçilerden farklı düzeylerde teknik uzmanlık ve süreçlerde yer alan teknik bileşenlere farklı düzeylerde erişim gerektirebilecektir.

Yapay zekâ sistemlerinin konuşlandırıldığı ortamlarda etkili denetim için önemli etkenlerden biri, çeşitli teknik ve teknik olmayan becerilerin bileşimine sahip, iyi eğitilmiş denetçilerin mevcudiyetidir. Bu nedenle, YDK'ların yapay zekâ ortamlarında denetim için gereken temel becerileri kazanmak amacıyla personelinin mesleki gelişimine yatırım yapması gerekmektedir. Üst düzey bir denetim için, denetçilerin yapay zekâ algoritmalarının ileri düzey ilkelerini iyi anlamaları ve en son gelişmeler hakkında güncel bilgilere sahip olmaları icap etmekle birlikte, maddi doğrulama testleri de dâhil olmak üzere kapsamlı ve ayrıntılı bir denetim için denetçilerin ortak kodlama dilleri ile model uygulamalarını anlamaları ve uygun yazılım araçlarını kullanabilmelerinin de gerekebileceği aşikârdır.

Ayrıca YDK'ların yapay zekâ denetimine ek olarak, denetimi daha etkili ve verimli kılmak için denetim süreçlerinde yapay zekâyı kullanma yollarını da düşünmeleri ve keşfetmeleri gerekmektedir. Zira yapay zekânın sunduğu hızlı karar verme, geleceği daha iyi tahmin etme, verimlilik artışı, insan kaynaklı hataların ortadan kaldırılması, maliyetlerde azalış gibi fırsatlar, denetimlerden daha etkin sonuç alınması için büyük bir potansiyel sunmaktadır (Köse ve Polat, 2021: 17).

YDK'ların bu alandaki çalışmaları ile beklenen sonuç ve çıktılar şunlardır:

I. Yapay zekâ sistemlerinin denetlenmesi ile risk ve etkilerinin analiz edilmesi açısından öncelik verilmesi gereken kamu politikası alanlarının belirlenmesi,

II. Yapay zekâ sistemlerinin, üzerinde geniş bir fikir birliğine varılan değer ve ilkeler açısından incelenmesi için Çerçeve Rehber oluşturulması.

2. 2023 YILI SAI20 ETKİNLİKLERİ

2023 SAI20 Başkanı olarak Hindistan Sayıştay'ının bu kapsamda düzenlediği ve düzenlemeyi planladığı etkinlikler şunlardır (SAI20, 2023):

1) Devir Teslim Toplantısı (31.01.2023): Hindistan'ın G20 dönem başkanlığını üstlenmesiyle Hindistan Sayıştay, SAI20'nin başkanlığını Endonezya Sayıştayından devralmıştır.

2) Sorumlu Yapay Zekâ Semineri (22.02.2023): Hindistan Sayıştay'ının SAI20 kapsamında düzenlediği Sorumlu Yapay Zekâ konulu seminerde, yapay zekânın etik ve hesap verebilirlik yönleri ve denetçilerin yapay zekâyı sorumlu kullanımının nasıl sağlanabileceği tartışılmıştır. Seminere farklı alanlardan uzmanlar ve paydaşlar katılarak konuya ilişkin bakış açılarını ve deneyimlerini paylaşmıştır.

3) Mavi Ekonomi Semineri (27.02.2023): Hindistan Sayıştay, SAI20 kapsamında Mavi Ekonomi konulu seminere ev sahipliği yapmıştır. Seminer, okyanus kaynaklarının sürdürülebilir kullanımını ve bu sektörde hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamada denetçilerin rolünü keşfetmeyi amaçlamıştır. Seminer, Mavi Ekonominin sorumlu ve etkili yönetimini teşvik etmek için düşüncelerini ve en iyi uygulamaları paylaşmak üzere sektörlerdeki uzmanları ve paydaşları bir araya getirmiştir.

4) SAI20 Üst Düzey Yetkililer Toplantısı (13-15.03.2023): Hindistan'ın Assameyaletinin başkenti Guwahati şehrinde 13-15 Mart 2023 tarihleri arasında düzenlenen SAI20 Üst Düzey Yetkililer Toplantısına; SAI20 Sayıştaylarından Avustralya, Brezilya, Endonezya, Rusya, Suudi Arabistan, Kore ve Türkiye Sayıştayları; misafir olarak davet edilen Sayıştaylardan Mısır, Umman, BAE ve İspanya Sayıştayları ile Dünya Bankası katılım sağlamıştır.

5) SAI20 Zirvesi (12-14.06.2023): Hindistan'ın Goa şehrinde 12-14 Haziran 2023 tarihleri arasında yüz yüze düzenlenmesi planlanan SAI20 Zirvesine bütün G20 üye ülke Sayıştaylarının başkanları ve heyetleri, misafir Sayıştaylarının başkanları ve heyetleri ile Uluslararası Kuruluşların başkanları davet edilmiştir.

3. SAI20 ÜST DÜZEY YETKİLİLER TOPLANTISI

Üst Düzey Yetkililer Toplantısının amacı genel olarak, Hindistan Sayıştayı tarafından belirlenen SAI20 temaları hakkında Sayıştayların çalışmaları, deneyimleri ile görüşleri hakkında bilgi paylaşımında bulunmak, SAI20 Bildirisi Taslağı hakkında müzakere etmek ve SAI20 Zirvesi öncesi hazırlık yapmaktır.

Hindistan Sayıştayı Başkanının açılış konuşması ile başlayan toplantıda Başkan, G20 Hindistan Dönem Başkanlığının temalarına değinip SAI20 temalarının önemine ve Sayıştayların bu temalar üzerinde yapacakları çalışmaların hükümetlere ve özellikle BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemine büyük katkı sunacağına vurgu yapmıştır. Akabinde Mavi Ekonomi teması üzerine G20 üye ülke YDK'ları, misafir YDK'lar ve Dünya Bankasının tecrübe paylaşımlarını içeren ilk oturum gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar tarafından özetle; Mavi Ekonomiye hükümetler tarafından büyük önem verildiği, bu konuda denetim yapılabilmesi için kapasitenin geliştirilmesi ve daha çok denetim yapılması gerektiği, bu temanın dünya gündemi olan İklim Değişikliği, Küresel Isınma ve Yenilenebilir Enerji konularını yakından ilgilendirdiği, iyi uygulamaların ve tecrübe sonucu öğrenilen derslerin paylaşılmasının büyük önem taşıdığı, SKA 14 ile bağlantılı olan Mavi Ekonomi konusunun SKA Gündem 2030'u gerçekleştirmek için büyük önem arz ettiği ifade edilmiştir.

Türkiye Sayıştayı tarafından, SAI20 oluşumunun kurulma aşamasındaki büyük katkıları için Endonezya Sayıştayına ve SAI20 oluşumunun 2023 yılı Başkanlığı sürecinde yapılan çalışmaları için Hindistan Sayıştayına teşekkür edildikten sonra Mavi Ekonomi teması ile ilişkilendirilebilen Türkiye Sayıştayının Performans Denetimi Raporları hakkında kısa bilgi verilmiş ve SKA Gündem 2030'u gerçekleştirmek için SKA 14 ile bağlantılı Mavi Ekonominin denetlenmesine yönelik SAI20 üye YDK'ları arasında kapasite geliştirme konusunda ortaklığın teşvik edilmesinin gerektiği belirtilmiştir.

İkinci oturumda katılımcılar Sorumlu Yapay Zekâ konusunda yaptıkları çalışmaları ve düşüncelerini paylaşmışlardır. Yol haritası; SAI20 Sayıştaylarının ortaklığı, bu konuda Denetim Çerçevesinin belirlenmesi ve kapasite geliştirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Toplantı sırasında ayrıca hem denetim sırasında yapay zekânın denetime entegre edilmesi gerektiği hem de yapay zekâ sistemlerinin denetiminin yapılmasının önemli olduğu, eşitlik ilkesi doğrultusunda yapay zekâ kullanımının artırılması, bu konudaki kapasitenin geliştirilmesi, iyi uygulamaların paylaşılması, yapay zekânın etik yönünün de ele alınması gibi konular müzakere edilmiştir.

Türkiye Sayıştay tarafından yapılan paylaşımda, Türkiye'nin Kalkınma Planı'nda teknolojik dönüşümün sağlanması için kritik teknoloji alanlarında teknoloji geliştirme ve adaptasyon kabiliyetinin geliştirilmesinin hedeflendiği, bu doğrultuda Dijital Dönüşüm Ofisi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı iş birliğinde ve ilgili tüm paydaşların aktif katılımıyla hazırlanan 2021-2025 Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi'nin 2021 yılında yürürlüğe girdiği ifade edilmiştir. Türkiye Sayıştay olarak özellikle Denetim Yönetimi Programı ve Veri Analiz Programı gibi sistemlerle denetimin dijitalleşme aşamasının tamamlandığı belirtilerek, yapay zekâ uygulaması denetimin artan verimliliği ve etkinliği yoluyla önemli değer sağlayabileceğinden, artık daha kaliteli denetimler gerçekleştirmek için yapay zekâ teknolojilerini pratikte kullanmanın farklı yollarının araştırıldığı ifade edilmiştir.

Toplantının ikinci günü, Hindistan Sayıştay tarafından SAI20 Bildirisi Taslağı sunulmuştur. Taslak metin katılımcılar tarafından madde madde ayrıntılı olarak incelendikten sonra değişiklik talepleri müzakere edilmiştir. Bunlardan en önemlisi, aynı zamanda INTOSAI Başkanı da olan Brezilya Sayıştayının, Rio Deklarasyonunun özellikle İklim Değişikliği konusundaki bölümüne SAI20 Bildirisi'nde yer verilmesine ilişkin talebiydi.

Müzakereler sonucu bildirinin, G20 YDK'ları arasında işbirliğinin teşvik edilmesi ile birlikte mavi ekonomi ve sorumlu yapay zekâ konularındaki güçlükler, ihtiyaçlar ve önerilere odaklanan bir taslak çerçeve oluşturulmuş olup SAI20 Zirvesinde müzakereye açılarak son halinin verilmesi kararlaştırılmıştır.

Türkiye Sayıştay tarafından, Mavi Ekonominin denetlenmesi ve hem denetim sırasında yapay zekâ kullanılması hem de yapay zekâ sistemlerinin denetlenmesi konularında kapasite geliştirme için SAI20 üye Sayıştaylarının ortak çalışmasının desteklendiği ifade edilmiştir. Toplantı, katılımcı heyet başkanlarının nihai değerlendirmeleri ile tamamlanmıştır.

SONUÇ

YDK'ların kamu yönetimindeki etkinliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı teşvik etmede ve SKA'ların hayata geçirilmesini desteklemede sahip oldukları önemli rolleri nedeniyle G20 YDK'larından oluşan SAI20, G20 ve diğer uluslararası işbirliklerinin amaçlarını gerçekleştirmede YDK'ların görev üstlenmesinin bir aracı haline gelmiştir. YDK'ların küresel zorluklara yanıt vermede G20 hükümetlerinin stratejik ortağı olarak rolünü güçlendirmek için bir platform geliştirme ihtiyacına cevaben (Sayar, 2022) oluşturulan SAI20, 2023 Zirvesinde ele alacağı mavi ekonomi ve sorumlu yapay zekâ temaları ile gerek YDK'ların bu kritik alanlarda kapasitelerini geliştirmede gerekse aralarındaki işbirliklerini güçlendirmek yoluyla bölgesel ve küresel düzeydeki sorunların çözümünde aktif rol almalarını sağlamada önemli bir işlev üstlenmektedir.

12-14 Haziran 2023 tarihlerinde yapılması planlanan SAI20 Zirvesinde, Hindistan'ın G20 Dönem Başkanlığı için belirlenen öncelikli alanlara YDK'ların daha fazla odaklanması, BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına yönelik 2030 Gündeminin hayata geçirilmesinde herkese rehberlik edecek nihai bildiri şeklinde bir mutabakat belgesinin yayımlanması amaçlanmakta olup, G20 üye ülke YDK'ları, misafir YDK'lar ve davet edilen uluslararası kuruluşların Zirveye aktif katılımı beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- G20 (2023). G20 India 2023 / Logo and Theme. <https://www.g20.org/en/g20-india-2023/logo-theme/>, Erişim: 13.03.2023.
- Köse, H.Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 9-41.
- Köse, H. Ö. (2022). Çevresel Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Denetimi ve INTOSAI Rehberliği. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 501-516.
- SAI20 (2023). Media Gallery. <https://sai20.org/media-gallery>. Erişim: 18.03.2023.
- Sayar, N. (2022). SAI20 Oluşumu ve İlk Zirvesi. *Sayıştay Dergisi*, 33(126), 517-524
- UN (2023a). The 17 Goals History, <https://sdgs.un.org/goals>, Erişim: 21.03.2023.
- UN (2023b). Goals14 Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, <https://sdgs.un.org/goals/goal14>, Erişim: 21.03.2023.
- Zaralı, F. (2021). Sayıştaylar Tarafından Yürütülen BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına İlişkin Denetimler. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 175-184.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.11.2022

No : 52500

Konu: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi memur, teknisyen, uzman ve işçilere, avukatlık vekâlet ücreti ödenmesi sonucunda kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

141 sayılı İlamın 1. maddesinin c bendiyle; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı bünyesinde dava ve icra takibinde fiilen görevli personelden; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi memur, teknisyen ve uzman personel ile 4857 sayılı İş Kanununa tabi işçilere, hukuki bir dayanağı olmadığı halde, avukatlık vekâlet ücreti ödenmesi neticesinde tazminine hükmolunan TL, 34792 ilam (22.12.2021 tarih ve 50623 tutanak) sayılı Temyiz Kurulu Kararı ile tasdik edilmiştir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Kurum personeli" başlıklı 92'nci maddesinin ikinci fıkrasında;

"Başkan yardımcıları, daire başkanları, müdürler, başkanlık müşavirleri ve meslek personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kadro karşılığı sözleşmeli çalışan Kurum personeli ücret, malî ve sosyal haklar dışında, diğer personel ise her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbidir." denilmekte,

"Ücretler, malî ve diğer sosyal haklar" başlıklı 102'nci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

“Kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personelinin ücretleri ile diğer malî ve sosyal hakları birinci fıkrada belirlenen ücret tavanını geçmemek üzere Kurul tarafından tespit edilir.” Hükmüne yer verilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, kadro karşılığı sözleşmeli çalışan personel dışındaki diğer personelin, her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Kanun’a tabi olduğu; kadro karşılığı sözleşmeli çalışan Kurum personelinin ise ücret, malî ve sosyal haklar dışındaki hususlarda mezkûr Kanuna tabi olduğu; ayrıca, kadro karşılığı sözleşmeli personelin ücretleri ile diğer malî ve sosyal haklarının, Kurul kararı ile düzenlenebileceği anlaşılmaktadır.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname’nin “Davalardaki temsilin niteliği ve vekalet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı” başlıklı 14’üncü maddesinin 2. fıkrasında;

“İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dahilinde ödenir.

a) Vekalet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55’i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40’i (...) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır.” hükümlerine yer verilmiştir.

659 sayılı KHK'ye dayanılarak çıkarılan 25/06/2012 tarih ve 2012/3327 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Vekalet ücreti ödenecekler" başlıklı 5'inci maddesinde ise;

"İdareleri adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla temsile yetkili kılınanlardan aylık ücret ve tazminatları 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesine göre ödenenler dışındaki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara bu Yönetmelik kapsamında vekalet ücreti ödenir." denilerek KHK'ya tabi hukuk birimlerinde görevli hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara vekalet ücreti ödenebileceği ifade edilmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; Hukuk İşleri Daire Başkanlığı bünyesinde dava ve icra takibinde fiilen görevli personelden; 657 sayılı Kanuna tâbi memur, teknisyen ve uzman personel ile 4857 sayılı Kanuna tabi işçilere, 18.06.2009 tarih ve 3224 sayılı Kurul Kararı ile düzenlenmiş olan BDDK Vekâlet Ücretleri Tevzi Yönergesi'ne istinaden avukatlık vekalet ücreti ödendiği görülmüştür.

Temyiz dilekçesinde; 659 sayılı KHK'nın; "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde; "(ç) İdare: 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idarelerini," denilerek kapsam dahilindeki idarelerin sayıldığı,'nın söz konusu KHK'nın kapsamında olmadığı, dolayısıyla BDDK Vekâlet Ücretleri Tevzi Yönergesi'ne göre söz konusu personele avukatlık vekalet ücreti ödenmesinin mevzuata uygun olduğu iddia edilmişse de; kurumun kadro karşılığı sözleşmeli personeli dışındaki diğer personel her türlü hak ve yükümlülükleri yönünden 657 sayılı Kanun'a tabi olduğu için, vekalet ücretlerinin ödenmesi bakımından da 657 sayılı Kanun'a göre düzenlenmiş olan 659 sayılı KHK'ya tabidir. Bu sebeple 657 sayılı Kanun'a tabi olup, Kurumun hukuk biriminde hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukat dışındaki personele avukatlık vekalet ücreti ödenebilmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, 141 sayılı ilamın c bendinde yer alan tazmin hükmünün tasdikine ilişkin 34792 ilam (22.12.2021 tarih ve 50623 tutanak) sayılı Temyiz Kurulu Kararının DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.11.2022

No : 52501

Konu: Şahsa bağlı "İl Müdürü" kadrosundan bulunan kişilere, Ankara İl Millî Eğitim Müdürü için öngörülen ücret ve tazminat tutarının ödenmesi sonucunda kamu zararına neden olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

420 sayılı İlamın 1. maddesiyle; Ankara İl Millî Eğitim Müdürlüğünde şahsa bağlı "İl Müdürü" kadrosundan bulunan kişilere, kadroları şahsa bağlı hale gelmeden önceki en son görev yerlerine göre ödenmesi gereken ücret ve tazminat tutarı yerine Ankara İl Millî Eğitim Müdürü için öngörülen ücret ve tazminat tutarının ödenmesi sonucu TL'nin tazminine hükmedilmiştir.

Esas Yönünden İnceleme

Ankara Millî Eğitim İl Müdürlüğünde şahsa bağlı "İl Müdürü" kadrosunda bulunan kişilere, kadroları şahsa bağlı hale gelmeden önceki en son görev yerlerine göre ödenmesi gereken ücret ve tazminat tutarı yerine Ankara İl Millî Eğitim Müdürü için öngörülen ücret ve tazminat tutarının ödendiği görülmektedir.

12.05.1992 tarih ve 21226 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3797 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Taşra Teşkilatı" başlıklı 53 üncü maddesinde yer alan; "Her ilde ve ilçede bir millî eğitim müdürlüğü bulunur, ilçe millî eğitim müdürlükleri görev ve hizmetleri yürütürken, il millî eğitim müdürlüklerine karşı da sorumludur." denilmekle taşra teşkilatının 'İl Millî Eğitim Müdürlüğü' ve 'İlçe Millî Eğitim Müdürlüğü' şeklinde oluşturulduğu görülmektedir.

14.09.2011 tarihli ve 28054 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Millî Eğitim Bakanlığı yeniden teşkilatlandırılmış, 652 sayılı KHK'nın 30 uncu maddesine göre, her ilde "İl Millî Eğitim Müdürlüğü" adı altında taşra teşkilatı oluşturulmuştur.

Söz konusu KHK'nın "Personele dair geçiş hükümleri" başlıklı Geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrası ile; bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte Bakanlık taşra teşkilatında İl Müdürü kadrolarında bulunanların görevlerinin hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ereceği, 'İl Müdürü' kadrosunda bulunanların ekli (3) sayılı listede şahıslarına bağlı olarak ihdas edilen 'İl Müdürü' kadrolarına (74 adet), hâlen buldukları kadro dereceleriyle hiçbir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılacakları ve bu fıkra ile ihdas edilen şahsa bağlı kadroların herhangi bir sebeple boşalması hâlinde bu kadroların hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılacağı; dördüncü fıkrası ile de; birinci fıkraya göre Bakanlık Müşaviri kadroları ile şahıslarına bağlı olarak ihdas edilen kadrolara atanmış sayılanların, Bakan tarafından belirlenen birimlerde, Bakan tarafından belirlenen görevleri yürüteceği hüküm altına alınmaktadır.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise; birinci fıkraya göre Bakanlık Müşaviri kadrolarına atanmış sayılanların bu kadrolara atanmış sayıldıkları tarih itibarıyla eski kadrolarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, ek ücret, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiilî çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ile fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti hariç) toplam net tutarının (bu tutar sabit bir değer olarak esas alınır), atanmış sayıldıkları yeni kadrolara ilişkin olarak aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, ek ücret, ek ödeme ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (ilgili mevzuatı uyarınca fiilî çalışmaya bağlı fazla mesai ücreti ile fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti hariç) toplam net tutarından fazla olması hâlinde aradaki farkın, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın fark kapanıncaya kadar ayrıca fark tazminatı olarak ödeneceği; atanmış sayıldıkları kadro unvanlarında isteklerine bağlı olarak herhangi bir değişiklik olanlarla, kendi istekleriyle başka kurumlara atanana ise fark tazminatı ödenmesine son verileceği belirtilmektedir.

Diğer taraftan, il müdürlerine yapılacak maaş ödemeleri 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmektedir. 02.11.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı KHK'nın 1 inci maddesiyle 375 sayılı KHK'ya Ek 10 uncu madde eklenerek; diğer bazı Bakanlıklar ile birlikte, Milli Eğitim Bakanlığının bakanlık il müdürü kadrolarında bulunanlara ilişkin aylık ödemelerinde 15.01.2012 tarihinden itibaren "ücret - tazminat sistemine" geçilmiştir. Buna göre, Kararnameye ekli II sayılı cetvelde üçlü bir ayırım yapılarak; Ankara/

İstanbul/İzmir, diğer büyükşehir olan iller ve diğer iller için üç ayrı ücret ve tazminat göstergeleri belirlenmiştir. Böylece il müdürlerinin maaşları nüfus ve iş yoğunluğuna göre farklılaştırılmıştır.

Söz konusu maddede;

“Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan başkanlıklar ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu, Yüksek Seçim Kurulu, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının;

...

b) Taşra teşkilatlarına ait kadrolarda bulunup, kadro unvanları ekli (II) sayılı Cetvelde yer alanlardan,

...

aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara anılan Cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilir. Bu ödemelere hak kazanılmasında ve bunların ödenmesinde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde atandıkları kadro dereceleri esas alınarak belirlenen ücret ve tazminatlar, 657 sayılı Kanunun 45 inci maddesine göre atanmalar ile haklarında aynı Kanunun 67 nci maddesi uygulananlar için kazanılmış hak aylık dereceleri dikkate alınarak ödenir. Tazminat damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.” hükmü bulunmaktadır.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince, Bakanlık taşra teşkilatında görevli il müdürleri başka bir işleme gerek kalmaksızın şahsa bağlı kadrolu hale getirilmiştir. Kanun koyucu, bu kişilerin özlük haklarının korunarak eski kadrolarına ilişkin olarak en son ayda aldıkları her türlü ödemelerin toplam tutarının ödenmeye devam edilmesini, bir başka deyişle il müdürlerinin hak kaybına uğramalarını ve başka bir göreve atanıncaya kadar özlük haklarının

korunmasını amaçlamıştır. Buna göre, kadroları şahsa bağlı hale getirilen kişiler kendi istekleri ile başka bir göreve atandıkları takdirde veya kadro unvanlarında isteğe bağlı olarak herhangi bir değişiklik olması durumunda şahsa bağlı kadroları ile ilişkileri kesilecektir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi sonucunda; 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 3 üncü maddesinde yer alan hüküm uyarınca görevleri sona eren ve şahsa bağlı il müdürü kadrosuna atanan il milli eğitim müdürlerine 375 sayılı KHK Ek 10 uncu maddede düzenlendiği üzere; Ek II sayılı cetvele göre, Ankara İl Milli Eğitim Müdürü için öngörülen ücret ve tazminat tutarı ödendiği görülmüştür. Bu uygulama ile kanun koyucunun il müdürü görevine son verip özlük haklarını korumayı amaçladığı kişilere en son görev yaptıkları ilde aldıkları ücret ve tazminat tutarlarından daha yüksek tutarlar üzerinden ödemede bulunulmuş olmaktadır.

Bu itibarla, 'ihdas edilen' ve 'şahsa bağlı' hale gelen kadrolar 'il müdürü' kadrolarıdır. Dolayısıyla ilgililer, il müdürlüğü kadrolarında görev yapmakta iken 652 sayılı KHK ile (şahsa bağlı) il müdürü kadrolarına atanmışlardır. Şahsa bağlı kadroları ile müdürlük kadrosuna atanan il milli eğitim müdürleri Ankara İl Milli Eğitim Müdürlüğünde görevlerine başlayıp bunlardan bir kısmı aynı gün Bakanlık tarafından Bakanlık Müşavirliğinde görevlendirildiği gibi, şahsa bağlı il müdürlerinden bir kısmı da çeşitli illerde il milli eğitim müdürü olarak görevlendirilmiştir.

Bu nedenle, şahsa bağlı il müdürü kadrosuna atanarak Ankara'da görevlendirilenler fiilen il müdürlüğü yapmadıkları gibi, bu ilde görevlendirilmiş olmaları dolayısıyla Ankara İl Müdürü ile eş bir görev ve sorumluluk üstlenmeleri de söz konusu değildir. Benzer şekilde, müdürlükte görevlerine başlayıp da çeşitli illerde il milli eğitim müdürü olarak görevlendirilen şahsa bağlı il müdürlerinin de, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ekli II sayılı cetvelin uygulanması bakımından, Ankara ilinde görev yaptıklarını ileri sürmek mümkün değildir.

Nitekim İl Milli Eğitim Müdürü olarak görev yapmakta iken, "şahsa bağlı" olarak atanan kişilerin, (şahsa bağlı) kadroda Bakanlığın çeşitli birimlerinde görevlendirme suretiyle görev yaptığı açıktır. İl müdürü kadrosundan (şahsa bağlı) il müdürü kadrosuna atananlara en son görev yaptıkları il müdürlüğüne ilişkin özlük haklarının ödenmesi gerekirken; bunlara Ankara, İstanbul ve İzmir İl Milli Eğitim Müdürüne ilişkin özlük haklarının ödenebilmesi için özel düzenleme

olması gerekmektedir ancak belirtildiği gibi şahsa bağlı il müdürü olanların Ankara İl Millî Eğitim Müdürü olarak ya da Ankara'da İl Millî Eğitim Müdürü olarak görevlendirildiğine ilişkin somut yazılı bir atama kararı bulunmamaktadır.

375 sayılı KHK'nin Ek 10 uncu maddesi ile anılan KHK'ya ekli II sayılı cetvelde ise Millî Eğitim Müdürü olarak görev yapan kişilerin Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde millî eğitim müdürü olarak görev yapmaları halinde bunlara farklı gösterge rakamları üzerinden ödeme yapılacağı düzenlenmiştir.

Aynı şekilde 657 sayılı Kanun'un (II) ve (IV) sıra sayılı cetvellerinde de kimlerin ek göstergelerinin kaç olacağı ve kimlerin makam tazminatına müstahak olduğunun sayma yolu ile belirtildiği, dolayısıyla bu cetvellerde yer almayan bir unvanın kıyasen bu kapsama alınmasının mümkün olmadığı ve şahsa bağlı il müdürlüğünün anılan cetvellerde yer alan unvanlardan olmadığı görülmektedir.

Bu itibarla, şahsa bağlı kadronun kendine özgü niteliği, şahsa bağlı il müdürlüğü unvanının Millî Eğitim Bakanlığının yeniden yapılanma sürecinde mevcut il müdürlerinin özlük haklarının korunmasına yönelik olarak getirilen, kişiye bağlı ve geçici bir düzenleme olduğu, yapılan düzenlemenin amacının kapsaman girenlerin geçmişten gelen ve mevcut kazanılmış haklarıyla hukuki statülerinin korunması olduğu, Ankara Millî Eğitim İl Müdürlüğü'nde şahsa bağlı "İl Müdürü" kadrosunda bulunan kişilerin bu kapsamda korunması gereken haklarının, kadroları şahsa bağlı hale gelmeden önceki en son görevinden kaynaklanan haklar olduğu, bahsi geçen kişilerin Millî Eğitim Bakanlığınca şahsa bağlı olarak Ankara İl Millî Eğitim Müdürlüğü'ne atanmış olmasının ve bu statüyle görev yaptıkları dönemde maaş ve özlük haklarının Ankara İl Müdürü gibi ödenmiş olmasının fiilen o görevi yapmış gibi değerlendirilmesi sonucunu doğurmayacağı hususları birlikte değerlendirildiğinde, kadroları şahsa bağlı hale getirilen kişilerin aylık hesaplamalarının Ankara İl Müdürü gibi değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Bu itibarla, 420 sayılı İlamın 1. maddesiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.11.2022

No : 52475

Konu: Mal alım işi kapsamındaki yükümlülüklerin yüklenici tarafından yerine getirilmemiş olmasına rağmen gerçeğe aykırı belgeler düzenlenmek suretiyle yükleniciye ödeme yapılması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

..... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

11 sayılı ilamın 2. Maddesi ile ilama konu mal alım işi kapsamındaki yükümlülüklerin hiçbiri Yüklenici tarafından yerine getirilmediği halde gerçeğe aykırı belgeler düzenlemek suretiyle ödeme yapılması sonucunda oluşan toplam TL kamu zararının sorumlularca tazminine hükmedilmiştir.

2018/702578 kayıt numaralı ihalenin, 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendi hükmüne aykırı olarak, herhangi bir ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden yahut yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılmasını gerektiren bir durum söz konusu olmadığı halde, pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesi suretiyle ihale ilanı verme yükümlülüğünün, dolayısıyla da ihalede saydamlığın, rekabetin, eşit muamelenin, güvenilirliğin ve kamuoyu denetiminin ortadan kaldırılması,

07.01.2019 tarihli Mal Alım Sözleşmesi ve eki Teknik Şartname uyarınca oluşan yükümlülüklerin hiçbiri Yüklenici tarafından yerine getirilmediği halde gerçeğe aykırı belge düzenlemek suretiyle ödeme yapılması,

hususları, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 78 inci maddesi uyarınca düzenlenen 11.12.2019 tarihli ve 55823471-115.07.03-E. 19013716 sayılı Müzekkerenin 3. Dairede görüşülmesi sonucu alınan 02.01.2020 tarihli ve D.3.2020-1/19014398 sayılı Karar gereği Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulmuştur.

04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun; "Pazarlık usulü" başlıklı 21 inci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:.....b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayın ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

"Temel ilkeler" başlıklı 5 inci maddesinde de; "İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur....Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekler arasında ihale usulü temel usullerdir. ... Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." hükümlerine yer verilmiştir.

Yüklenici Yapı Malzemeleri ve Organizasyon/..... ile İdare arasında 07.01.2019 tarihinde imzalanmış olan anılan işe ait Sözleşmenin; "Sözleşmenin konusu işin/alımının tanımı" başlıklı 5 inci maddesinde;

"5.1. Sözleşmenin konusu; İdarenin ihtiyacı olan ve aşağıda miktarı belirtilen ve teknik Özellikleri teknik şartnamede düzenlenen Çocuk Oyun Grupları ve Açık Alan Spor Aletleri, ihale dokümanı ile bu sözleşmede belirlenen şartlar dahilinde Yüklenici tarafından temini ve İdareye teslimi işidir.

5.1.2. Sözleşme kapsamında alımı yapılacak mal / malların miktarı:....." şeklinde belirlenmiştir.

5.1.1.2 Bu Sözleşme ile temin edilecek mal / mallar, sözleşme ve eklerinde yer alan düzenlemelere uygun teslim edilecektir "

"Malın/İşin teslim alma şekil ve şartları ile teslim programı" başlıklı 10 uncu maddesinde;

"10.3. Teslim programı ve teslim tarihleri

10.3.1 Sözleşme İmzalanmasından 15 gün içerisinde teslim edilecektir.

10.4. Teslim programında değişiklik

10.4.1 Yüklenici, İdarece onaylanmış teslim programına uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde İdarenin uygun görüşü ile teslim programında değişiklik yapılabilir. İdarece onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu takdirde,

yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere beş iş günü içinde yeni duruma göre bir teslim programı düzenlemek zorundadır.”

denilmektedir.

Sözleşme eki Teknik Şartnamenin “Genel Hükümler” başlıklı 25 inci maddesinin 25.1 inci alt maddesinde;

“Nakliyesi ve montajı yüklenici firmaya ait olan söz konusu mal altınından idarenin isteği doğrultusunda idarenin göstereceği yerlere yüklenici tarafından montaj yapılacaktır, isteğe göre söz konusu mal alımı teslim yeri Belediyesi Fen İşleri Şantiyesinde bulunan Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ait sahaya teslim edilecektir. ” hükmü yer almaktadır.

19.12.2002 tarihli ve 24968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliğin; “Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması” başlıklı 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında;

“Yetkili makam tarafından biri başkan, biri işin uzmanı olmak üzere en az üç veya daha fazla tek sayıda kişi ile yedek üyelerden oluşan muayene ve kabul komisyonları kurulur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir”

“Komisyonun görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinde;

“Komisyonun görev ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir:

a)Yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın veya yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı,

b)Komisyon üyeleri her muayenede hazır bulunmak zorundadır.

c)Kısa sürede bozulabilen maddelerin muayenesine öncelik verir.

Komisyon, ihale dokümanında belirlenen şekilde kabul işlemlerinde esas alınacak işlemleri yürütür. ”

“Geçici kabul” başlıklı 22 nci maddesinde;

“Mal ve/veya iş teslim edildikten sonra işletmeye alınarak ihale dokümanında belirtilen kapasite ve yeterlilik kriterlerinin sağlanması ile etkinliğinin ve verimliliğinin anlaşılması için belirli bir zamana ihtiyaç duyulan durumlarda, ihale dokümanında belirtmek kaydıyla komisyonca geçici kabul yapılır. ”

“Geçici kabul tutanağının düzenlenmesi” başlıklı 23 üncü maddesinde;

“Komisyonca yapılan muayene ve incelemeler sonucunda mal veya yapılan iş geçici kabule hazır bulunduğu taktirde, işin / malın genel durumunu belirten görüşler ile uygun göreceği diğer kayıt ve şartları belirtmek suretiyle en az üç nüsha geçici kabul tutanağı düzenlenir ve imzalanan bu tutanak yetkili makama gönderilir. Geçici kabul tutanağı yetkili makam tarafından onandıktan sonra geçerli olur.

Yapılan inceleme neticesinde komisyonca iş/mal geçici kabule hazır bulunmadığı takdirde durum bir tutanakla tespit edilir ve idareye bildirilir. Bu durumda geçici kabul yapılmamış sayılır.”

“Kabul” başlıklı 25 inci maddesinde;

“Sözleşme konusu malların denetim, muayene ve testleri tamamlandığında, komisyonun olumlu raporu idarece kabul edilerek, ödemeye ilişkin belgenin düzenlenmesinde esas alınır.

Geçici kabulün söz konusu olduğu alımlarda ise, kesin kabul zamanı ihale dokümanında belirtilir. Kesin kabul zamanı geldiğinde yüklenici veya vekili bir dilekçe ile idareye başvurur. Bu başvuruyu üzerine; idarece kesin kabul teklif belgesi düzenlenerek, geçici kabulü yapan komisyonca veya zorunlu hallerde yeni bir kabul komisyonu kurularak kabul işlemleri yapılır.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

Somut olayda, “Çocuk Oyun Grubu ve Açık Alan Spor Aletleri Alımı” Teknik Şartnamesinde özellikleri belirtilmiş olan, Sözleşme ve Teknik Şartname uyarınca teslim alınarak İdarece belirlenecek yerlere montajı yapılması gereken veya İdarenin talimatı doğrultusunda Belediyesi Fen İşleri Şantiyesinde bulunan Park ve Bahçeler Müdürlüğüne ait sahaya teslim edilmesi gereken;

Çocuk oyun grubu ekipmanlarının teslim alındığına dair 17.01.2019 tarihli Mal Alım İşleri Kabul Tutanağı, Mal Alınılan Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmeliğin “Muayene ve kabul komisyonlarının kurulması” başlıklı 6 ncı maddesine aykırı olarak herhangi bir görevlendirme yazısı olmaksızın, (Sözleşmeli Personel- Ziraat Mühendisi), (Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni) ve (İşçi) tarafından düzenlenerek imzalanmış olup (Park ve Bahçeler Müdür Vekili-İhale Yetkilisi- Harcama Yetkilisi) tarafından da onaylandığı ve ayrıca söz konusu mallara ilişkin 29.01.2019 tarihli Taşınır İşlem Fişlerinin yine, ve tarafından düzenlenerek imzalandığı görülmüştür.

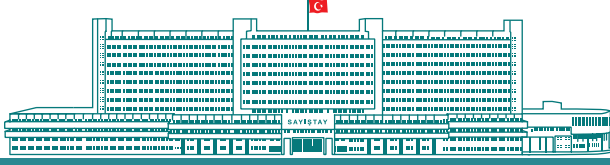
Sayıştay Denetim Ekibince yerinde yapılan incelemeler sırasında, Mal Alım İşi kapsamında teslim alındığı ve/veya montajı yapıldığı iddia edilen malların Sözleşme ve eki Teknik Şartnamede belirtilen özelliklerde olup olmadığı yönündeki tereddütlerin giderilmesi amacıyla, T.C. Sayıştay Başkanlığı Makamının 11.10.2019 tarihli ve 55823471-115.06.02.01[020;115.06.02.01]-E.19006463 sayılı Oluruna istinaden oluşturulan Bilirkişi heyetince mahallinde yapılan inceleme sonucunda mahallinde gösterilen malların bir kısmının eski, yıpranmış ve 07.01.2019 tarihli Çocuk Oyun Grubu ve Açık Alan Spor Aletleri Alımı Sözleşmesi konusu mallar olmadığı bir kısım malların ise hiç mevcut olmadığı 25.11.2019 tarihli Bilirkişi Raporu ile tespit edilmiştir.

Nitekim, idare sorumlu elemanlarınca hiçbir açık alan spor aleti takımı 6'lı veya 10'lu takım halinde gösterilemediği; toplamda 108 parça modelinden sadece 17 adet parça modelinin teslimatının ve/veya montajının yapıldığı 27.10.2019 tarihli tutanakta ifade edilmiştir.

Ne var ki, sorumlularca temyiz dilekçelerinde ve duruşma sırasında dile getirilen hususlardan, Yüklenici aleyhine Belediye tarafından icra takibi başlatıldığı ve konu ile ilgili menfi tespit davası açıldığı, İlam konusu tutarın 320 nolu bütçe emanetleri hesabına alındığı ancak henüz bütçeden fiili ödeme gerçekleştirmediği anlaşılmış olup; bu tutarın ödemesinin, devam etmekte olan hukuk ve ceza yargılaması süreçlerinin sonucunda konu hakkında verilecek karara göre gerçekleştirileceği hususu da dikkate alındığında; yükleniciye fiilen Belediye bütçesinden bu tarihe kadar herhangi bir ödeme yapılmadığından, 5018 sayılı yasanın 71 inci maddesi bağlamında kamu zararına yol açılıp açılmadığı konularında tereddüt hasıl olmuştur.

Bu açıklamalar çerçevesinde, mevcut bilgi ve belgeler ışığında tazmin hükmü kurulmasında hukuki bir isabet bulunmadığından tazmin hükmünün BOZULMASINA, devam etmekte olan ceza ve hukuk yargılaması sürecinin ve olası sonuçlarının, somut olayda kamu zararı oluşup oluşmadığı, kamu zararının hesabı ve sorumluluk yönleriyle Sayıştay yargılaması açısından değerlendirilerek yeni hüküm tesisi için dosyanın Dairesine TEVDİİNE,

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Sayıştay Dergisi Editörlüğü

06520 Balgat/ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X