



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 132 - Mart/March 2024

■ **Mapping the Digital Frontier: Bibliometric and Machine Learning Insights Into Public Administration Transformation**

Dijital Sınır Haritalanması: Kamu Yönetimindeki Dönüşüme Dair Bibliyometrik ve Makine Öğrenmesi Analizleri

■ **Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Hesap Verebilirlik - Sorumluluk Tartışması Ekseninde Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi**

Evaluation of the Council of Ethics for Public Officials on the Axis of the Accountability - Responsibility Discussion and A Model Proposal

■ **Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Teknolojisi**

Blockchain Technology in Preventing Corruption in Public Procurement

■ **Kümeleme Analizi ile Türkiye'deki İllerin Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerine Göre Sınıflandırılması**

Classification of Provinces in Türkiye by Local Administrations Budget Revenues Through Clustering Analysis

■ **Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JURISAI): INTOSAI Bünyesinde Yeni Bir Oluşum**

Organization of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Functions (JURISAI): A New Establishment Within INTOSAI

■ **Sayıştayın Yeni Stratejik Planı: Denetimin Katma Değerini Artırmak ve Ortak Fayda Üretmek**

New Strategic Plan of Turkish Court of Accounts: Increasing the Added Value of Audit and Generating Common Benefit

■ **Sayıştay Kararları**

Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIşTAY DERĐİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 35 | Sayı/Issue: 132 | Mart/March 2024

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 (Bölüm Başkanı/Director General) - omerkose@sayistay.gov.tr

Editör/Editor

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@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. Abdülkerim ÇALIşKAN (Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi) - abdulkerim.caliskan@hbv.edu.tr

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Bölüm Başkanı/Director General) - omerkose@sayistay.gov.tr

Doç. Dr. Ahmet TANER (Denetim Planlama ve Raporlama Grup Başkanı/Head of Audit 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) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Vildan TAŞTEMEL

Dizgi ve Grafik Tasarım/Typesetting and Graphic Designer 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 2024

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. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.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	Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye yuksel.bayraktar@ankara.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. Abdulkerim ÇALIŞKAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye abdulkerim.caliskan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİK KAYA	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
Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechslers@ucl.ac.uk

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

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 Akademiyası - 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 bmcdona@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
Prof. Dr. Abuzer PINAR	Ankara Medipol Üniversitesi, Ankara, Türkiye abuzer.pinar@ankaramedipol.edu.tr
Prof. Dr. Şakir SAKARYA	Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir, Türkiye sakarya@balikesir.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

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 fsavasan@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Muhammad SHAHBAZ	Beijing Institute of Technology, Beijing, China muhdshahbaz77@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim SİRKECI	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. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubcluj.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
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayim YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayim.yorgun@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

MAKALELER/ARTICLES

Mapping the Digital Frontier:

Bibliometric and Machine Learning Insights Into Public Administration Transformation

Dijital Sınırın Haritalanması

Kamu Yönetimindeki Dönüşüme Dair Bibliyometrik ve Makine Öğrenmesi Analizleri

Doç. Dr. Muhammet DAMAR, Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE, Doç. Dr. Melissa Nihal CAGLE, Prof. Dr. Ahmet ÖZEN 9-41

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Hesap Verebilirlik - Sorumluluk Tartışması Ekseninde Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi

Evaluation of the Council of Ethics for Public Officials on the Axis of the Accountability - Responsibility Discussion and A Model Proposal

Dr. Muhammed Zahid ÇIĞMAN 43-70

Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Teknolojisi

Blockchain Technology in Preventing Corruption in Public Procurement

Dr. İclal DAĞLIOĞLU ŞANLI 71-100

Kümeleme Analizi ile Türkiye'deki İllerin Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerine Göre Sınıflandırılması

Classification of Provinces in Türkiye by Local Administrations Budget Revenues Through Clustering Analysis

Dr. Ahmet DÜNDAR 101-130

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JURISAI):

INTOSAI Bünyesinde Yeni Bir Oluşum

Organization of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Functions (JURISAI):

A New Establishment Within INTOSAI

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE 133-140

Sayıştayın Yeni Stratejik Planı: Denetimin Katma Değerini Artırmak ve Ortak Fayda Üretmek

New Strategic Plan of Turkish Court of Accounts: Increasing the Added Value of Audit and Generating Common Benefit

Buket KARACA YAVUZ 141-147

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal* 151-169



MAPPING THE DIGITAL FRONTIER: BIBLIOMETRIC AND MACHINE LEARNING INSIGHTS INTO PUBLIC ADMINISTRATION TRANSFORMATION

DİJİTAL SINIRIN HARİTALANMASI: KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜME DAİR BİBLİYOMETRİK VE MAKİNE ÖĞRENMESİ ANALİZLERİ

Muhammet DAMAR¹

Hacı Ömer KÖSE²

Melissa Nihal CAGLE³

Ahmet ÖZEN⁴

ABSTRACT

Digital transformation significantly influences public administration by integrating advanced technologies such as artificial intelligence, blockchain, and big data analytics across various governmental functions. In this study, the use of LDA alongside advanced bibliometric techniques such as citation analysis and co-citation networks to explore the evolution and current status of digital transformation in public administration provides a structured examination of large data sets

1- Doç. Dr., Toronto Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, muhammet.damar@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3985-3073.

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

3- Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, melissa.cagle@deu.edu.tr, 0000-0003-0480-5626.

4- Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, ahmet.ozen@deu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9635-5134.

Submitted /Gönderim Tarihi: 18.03.2024

Revision Requested/Revizyon Talebi: 04.04.2024

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 10.04.2024

Accepted/Kabul Tarihi: 11.04.2024

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Cagle, M. N.

To Cite/Atf: Damar, M., Köse, H. Ö., Cagle, M. N. and Özen, A. (2024). Mapping the Digital Frontier: Bibliometric and Machine Learning Insights into Public Administration Transformation. TCA Journal/ Sayıştay Dergisi, 35(132), 9-41. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1455036>

obtained from the Web of Science, providing a thematic and intellectual insight into the field. Analyzing 628 articles, our research highlights how traditionally engineering-associated technologies are increasingly applied within the social sciences, transforming public management processes and policies. Our findings reveal that digital transformation in public administration is predominantly driven by external pressures rather than internal organizational initiatives. The importance of this study lies in its ability to map and visualize the transformative impact of digital technologies on governance structures, policy-making processes, and public engagement. Revealing that the data-based, more transparent and participatory nature of public administration has increased, the study not only maps the thematic evolution of public administration but also discusses the consequences of these transformations for policy makers and public administrators. Integrating digital tools has enhanced service delivery and operational efficiency but also presents challenges, such as the need for comprehensive cybersecurity strategies and continuous adaptation to technological advancements.

öz

Dijital dönüşüm, yapay zeka, blokzinciri ve büyük veri analitiği gibi ileri teknolojilerin çeşitli devlet işlevlerine entegrasyonu, kamu yönetimini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu çalışmada kamu yönetimindeki dijital dönüşümün evrimini ve mevcut durumunu keşfetmek amacıyla atf analizi ve eş-atf ağları gibi ileri bibliyometrik tekniklerin yanı sıra LDA'nın kullanımı, Web of Science'dan elde edilen büyük veri setlerinin yapılandırılmış bir şekilde incelenmesini sağlayarak, alanın tematik ve entelektüel yapısına dair derinlemesine bir anlayış sunmaktadır. 628 makalenin analizi, geleneksel olarak mühendislikle ilişkilendirilen teknolojilerin sosyal bilimlerde giderek artan bir şekilde kullanıldığını ve kamu yönetimi süreçleri ile politikalarını nasıl dönüştürdüğünü göstermektedir. Araştırmamız, kamu yönetiminde dijital dönüşümün kurum içi girişimlerden ziyade dış baskılar sonucunda şekillendiğini ortaya koymaktadır. Bu çalışmanın önemi, dijital teknolojilerin yönetim yapıları, politika yapma süreçleri ve kamu katılımı üzerindeki dönüştürücü etkisini haritalayarak ve görselleştirerek göstermesinde yatmaktadır. Kamu yönetiminin veriye dayalı, daha şeffaf ve katılımcı niteliğinin arttığını ortaya koyan çalışma, kamu yönetiminin tematik evrimini haritalamakla kalmayarak aynı zamanda bu dönüşümlerin politika yapıcıları ve kamu yöneticileri için sonuçlarını da tartışmaktadır. Dijital araçların entegrasyonu, hizmet sunumunu ve operasyonel verimliliği artırmış, ancak kapsamlı siber güvenlik stratejilerine olan ihtiyacı ve teknolojik gelişmelere sürekli adaptasyon gerekliliğini de beraberinde getirmiştir.

Keywords: Digital Transformation, e-Government, Mapping, Visualization, Literature Mining

Anahtar Kelimeler: Dijital Dönüşüm, e-Devlet, Haritalama, Görselleştirme, Literatür Madenciliği

INTRODUCTION

Over recent years, globalization and competitive pressures have compelled organizations, including public sector organizations, to adopt and prioritize technological advancements. This shift is not merely about keeping pace. Rather, it leverages technology to reshape operational and competitive strategies fundamentally. Technology, aimed at responding to societal needs

and economic challenges, is at the heart of significant transformations in business practices and the structure of institutions. Consequently, embracing digitalization and digital transformation has become essential for organizations striving to navigate the complexities of today's environment effectively.

In particular, the public sector is witnessing a pivotal shift towards digitalizing services, a trend gaining momentum globally. This movement towards digitalization is not just about adopting new tools but is transforming the fabric of public administration in various countries. The introduction of digital technologies is making the processes within the public sector more efficient, transparent, and participatory. This evolution is driving a shift towards more interactive governance, with improved decision-making processes and enhanced accountability. Such advancements are proving to be key in strengthening the principles of democratic governance, highlighting the critical role of digital transformation in the modern era.

While the impacts are significant and expectations are high, it is important to remember that research on digital public administration is still evolving. As this body of literature expands, we'll be able to delve deeper into its various facets, developments, contributions, and possibilities. In our study, we will explore the literature on digital transformation in public administration using bibliometric techniques and machine learning, specifically through Latent Dirichlet Allocation (LDA) topic modeling. To this end, we will focus our examination on the abstracts and titles of scholarly articles, which serve as windows into the essence and emerging trends of the field. This approach is designed to unearth a deeper comprehension of the public sector's technological evolution and shed light on its prospective trajectories.

Reviewing the literature reveals that the field of public administration has been the subject of numerous bibliometric studies. For example, Özmen (2023) conducted a bibliometric analysis focusing on 'bureaucracy,' 'digital,' and 'electronics,' drawing on data from the Scopus database. Similarly, Budak and Özçelik (2022) undertook a bibliometric study to examine the scientific landscape surrounding the digitalization of government, utilizing data from the Web of Science (WoS) database. Despite these varied analyses within public administration, there appears to be a gap in literature specifically addressing digital transformation in this sector. This study is the first in public administration to integrate bibliometric research with machine learning techniques. It aims to become a valuable resource for researchers, policymakers, bureaucrats, and other stakeholders in the public sector.

1. DIGITALIZATION AND DIGITAL TRANSFORMATION

Rapid advancements in digital technologies are significantly reshaping our professional and personal spheres, introducing changes that were once hard to imagine (Al-Ruithe et al., 2018). At the heart of these transformations lies the digitalization process, which involves the integration of digital technologies into various sectors, fundamentally altering how these industries operate (Manny et al., 2021). This shift is not confined to the mere adoption of new technologies; it extends to profound changes in our interactions, work dynamics, and cognitive processes.

Clarke (2020) expands on this by noting that digitalization revolutionizes physical products and redefines organizational structures and strategic methodologies. Adopting innovative technologies enables organizations to overhaul their operations, significantly enhancing efficiency and productivity. This is a global phenomenon, with digital technologies fostering greater connectivity and collaboration across organizations, as Damar and Özen (2023) noted.

The conversation surrounding digital transformation is gaining momentum in academic spheres across Türkiye and the global community, propelled by the rapid integration of digital technologies into daily life (Damar and Çiçek, 2023). This movement towards digital transformation, as Parida et al. (2019) describe, emerges from the foundational digitalization process, which involves strategically leveraging digital technologies to overhaul traditional business models, opening up novel revenue streams and value propositions. Manny et al. (2021) further expand on this concept, illustrating that digital transformation encompasses more than mere digitalization. It involves profound changes across organizational and institutional frameworks, setting the stage for various innovations and advancements.

Building on this, digital transformation extends its influence beyond the traditional realms of information systems and the IT sector, penetrating diverse domains such as transportation, construction, energy, and public administration (Baldini et al., 2019). It represents a paradigm where digital tools, methodologies, and extensive data pools are increasingly integral to our social and economic infrastructures. This fusion of digital and physical dimensions is forging a new, interconnected reality, as highlighted by Ossewaarde (2019). Consequently, contemporary research within information technology management and

operations management is increasingly focused on understanding the profound impacts of digital transformation. The multifaceted impact of digital transformation on society, particularly its ability to remodel institutional structures and processes, is well-documented by Frank et al. (2019). This underscores the comprehensive and varied effects digital transformation exerts across different facets of society.

Delving into the components of digital transformation, it becomes clear that it comprises three interconnected elements: digital objects, platforms, and infrastructures. Each plays a pivotal role in the digital transformation ecosystem. A digital object, for instance, can range from a software application to various forms of media content, each adding unique functionality or enhancing the value of a product or service for the end-user. This granularity in understanding the components of digital transformation helps in appreciating how these elements collectively contribute to transforming businesses and societal functions through digital means. Digital platforms provide a unified architecture and set of services that host these digital objects. Digital infrastructure, meanwhile, involves the tools and systems that offer communication, collaboration, and computing support to foster innovation. Key technologies in digital transformation often include social media, mobile technology, analytics, cloud computing, and the Internet of Things (IoT), with a growing emphasis on advanced Industry 4.0 and IoT technologies. These technologies integrate information and communication into physical systems across public administration (Ancillai et al., 2023). Cyber-physical systems optimize traffic flow by dynamically adjusting traffic signals, enhancing urban mobility (Lee, 2008). Augmented reality (AR) enhances training effectiveness by simulating emergency response scenarios for public safety personnel, providing a safe, controlled learning environment (Billinghurst et al., 2015). Robotics improve efficiency and reduce human error in routine tasks such as data entry and surveillance in public spaces. At the same time, artificial intelligence (AI) aids in processing vast datasets to inform policy decisions, improving public sector decision-making (Wirtz & Müller, 2018). Big data analytics support strategic planning and resource management, leading to more informed governance (Klievink et al., 2017). Finally, cloud computing facilitates the scalable and efficient management of IT resources, ensuring reliable public service delivery (Mell & Grance, 2011). Thus, public administration must incorporate these technologies into business processes and establish their roles across various sectors.

2. DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION AND GLOBAL EXAMPLES

Numerous countries and international organizations are now striving to harness digital technologies to support their long-term strategies. These technologies are pivotal in addressing structural issues related to efficiency and effectiveness within institutions.

To create a seamless narrative that connects the three provided texts, one could approach the task by highlighting a logical progression of ideas, where each text builds upon the insights or challenges presented in the previous one. Here's how these texts can be interconnected in a cohesive paragraph: The drive for enhanced performance and efficiency in the public sector is increasingly being met through digital transformation, aiming for faster, more effective, and higher-quality service delivery. This transformation, as outlined by Di Giulio and Vecchi (2023), necessitates a robust governance framework to tackle the inherent coordination and collaboration challenges, thereby fostering inclusive socio-economic changes. In response to such needs, the OECD's 2016 report serves as a strategic guide for governments to craft digital strategies that promote open and inclusive public sectors and stimulate national development through enhanced social engagement and governmental transparency. The importance of these strategies and the urgency for digital transformation were further underscored by the global pandemic in 2019, as highlighted by Mergel et al. (2023).

The COVID-19 crisis, with its enforced lockdowns and the resultant push towards online public service provision, vividly demonstrated the critical need for a digitalized public sector to ensure the continuation of proactive and effective service delivery, thereby accelerating the digital governance agenda and reinforcing the interconnectedness of governance frameworks, strategic planning, and real-world contingencies. A rising number of central and local governments are exploring the use of applications powered by information and communication technologies. Specifically, the expanding adoption of sensors and data transmission technologies enables more refined instrumentation and highly precise measurements. This advancement allows for the creation of substantial data volumes, supports real-time data flow, and may require the deployment of sophisticated analytics or algorithms.

The discussion on the imperative for digital transformation, the establishment of governance frameworks, and the strategic guidance provided by entities like the OECD, culminating in the urgent push towards digitalization prompted by the COVID-19 pandemic, naturally leads us to the evolving role of artificial intelligence in public sector management. As digital transformation initiatives continue to expand, driven by the necessity for improved efficiency and responsiveness, the public sector is increasingly looking towards advanced technologies to enhance service delivery further. Incorporating these technologies with their capability to develop and apply sophisticated algorithms and computational methods presents a promising frontier in the ongoing efforts to optimize public institution management.

To craft a cohesive introductory paragraph that integrates the specifics of AI's role in digital transformation with a broader perspective on the diversity of digital transformation initiatives in the public sector globally, we can weave these two texts together while ensuring that the focus remains balanced and not overly concentrated on any single technology: The advent of digital transformation in the public sector marks a significant shift towards more responsive, efficient, and personalized public service delivery. While integrating Artificial Intelligence (AI) through virtual assistants and informational agents represents a key facet of this transformation, it is one part of a broader, multifaceted initiative. These initial steps towards harnessing AI-driven solutions to tackle governmental inefficiencies signify a technical evolution and a growing area of political discourse, reflecting the critical role of digital technologies in enhancing public services.

This shift towards digital innovation extends beyond AI, encompassing a variety of technologies and strategies tailored to meet the unique challenges and opportunities within different global contexts. Across the globe, studies have explored the vast landscape of digital transformation, from the adoption of cloud computing in Saudi Arabia's public sector to the digital overhaul in the Portuguese Ministry of Environment and from the exploration of sustainable digital tools in India's Punjab Region to the examination of digital transformation barriers and motivators in Dutch public organizations. These studies underscore the diverse approaches and technologies employed to drive digital transformation, each contributing to a richer understanding of how public administrations can leverage digital innovations to serve their citizens better. For example, Sarwar et

al. (2023) delved into the most effective and sustainable digital transformation tools and strategies for the public sector in India's Punjab Region. Tangi et al. (2020) examined the obstacles and motivators behind digital transformation in Dutch public organizations. Al-Ruithe et al. (2018) explored the adoption of cloud computing in Saudi Arabia's public sector. Simmonds et al. (2021) analyzed digital transformation in public sector and corporate services from 2010 to 2017 through case studies in New Zealand.

Furthermore, Alvarenga et al. (2020) conducted a study on the digital overhaul and information management within the Portuguese Ministry of Environment. In Italy, the lessons from the digital transformation journey were investigated by Datta et al. (2020). Therefore, the potential of digital transformation lies not just in specific technologies but in a holistic approach that considers the array of tools, strategies, and contextual factors that collectively redefine public sector management and service provision on a global scale. Thus, this study aims to critically evaluate the existing research on digital transformation within public administration to uncover prominent themes, titles, research patterns, and the thematic landscape of the field and shed light on the state and trajectory of digital transformation in this vital sector.

3. RESEARCH METHODOLOGY

3.1. Objective of Study and Research Questions

As mentioned before, this study aims to meticulously evaluate the research landscape of digital transformation within the field of public administration. This investigation delves deep into the existing literature by utilizing advanced bibliometric analyses and cutting-edge Latent Dirichlet Allocation (LDA) topic modeling machine learning techniques. The bibliometric analysis employed in this study involves comprehensive citation analysis and co-citation networks that help map the relationships and influence among various scholarly articles. This method allows for identifying key trends and thematic clusters within the extensive data extracted from the Web of Science database. Latent Dirichlet Allocation (LDA), a form of unsupervised machine learning, is specifically utilized to discover topics that these documents contain automatically. LDA analyzes the abstracts and titles of scholarly articles to detect underlying topics, providing a nuanced understanding of the intellectual structure and evolving

themes in digital transformation within public administration. Our exploration is guided by an array of carefully considered inquiries that seek to unravel the multifaceted dynamics of digital transformation in public administration, focusing on how these technologies reshape the governance and service delivery landscape. These inquiries include examining how digital tools and strategies are implemented within public sector operations, the challenges and opportunities these technologies present, and their broader implications for efficiency, transparency, and public engagement. By focusing on these targeted questions, our research aims to provide a comprehensive analysis of the evolving role of digital technologies in reshaping the strategies and operations of public administrations.

Central to our investigation is an analysis of (1) the temporal distribution and impact of publications within this domain, scrutinizing both the frequency of publications over time and their resonance in the academic community as reflected by citation counts. Concurrently, we delve into (2) the structural aspects of research dissemination, examining the funding sources and the accessibility of these studies, gauged through their open access status.

Our inquiry extends to the geographic and institutional landscape of digital transformation research, aiming (3) to highlight the countries, institutions, and researchers at this field's forefront. This facet of our analysis seeks to map out the global and organizational collaboration networks that propel the advancement of digital transformation in public administration. Visualization in the context of public administration research refers to creating visual representations of data or concepts to make complex information more accessible and understandable. This can include charts, graphs, maps, and other graphical elements to illustrate trends, patterns, and relationships (Friendly, 2008). Mapping, on the other hand, often refers to the systematic representation of data or the relationships between different elements within a system. This can involve creating visual diagrams or frameworks that outline the flow of information and dependencies or integrating various digital technologies within public administration processes (Börner et al., 2015).

Moreover, the publication venues of this body of research warrant close examination. Our study looks into (4) the journals that frequently house these discussions and the foundational texts that underpin them, thereby uncovering the pivotal sources that shape the discourse on digital transformation in public

administration. At the heart of our investigation are the themes and topics that characterize this research domain. Through our analysis, we aim (5) to distill the core subjects that have captivated scholarly attention, tracing the evolution of thematic focuses over time and identifying emerging areas of interest. This thematic exploration is enriched by applying LDA topic modeling, which promises (6) to reveal the underlying patterns and novel titles that encapsulate the current and future directions of digital transformation research in public administration.

Through this comprehensive inquiry, our study endeavors to sketch a detailed thematic map of digital transformation in public administration, offering insights into the prevailing research patterns, pivotal themes, and innovative titles that define this evolving field.

3.2. Data Source, Data Characteristics and Search Term

The data used in this study were retrieved from the Web of Science (WoS) Core Collection at different times to access the most accurate dataset for various periods. Indeed, after analyzing the relevant dataset, the keywords related to digital transformation were confirmed, and the final dataset suitable for the research question was retrieved on 01/02/2024. The bibliometric data source obtained contains only research articles and review articles. In this study, a total of 628 articles, comprising 600 research articles and 28 review articles, published between 2000-2024 and indexed by the Science Citation Index-Expanded (SCI-Expanded), Social Sciences Citation Index (SSCI), Arts and Humanities Citation Index (A&HCI), and Emerging Sources Citation Index (ESCI) in the WoS database, have been analyzed using bibliometric techniques. These articles involve 1,664 researchers from 983 different institutions across 78 different countries.

The data obtained were processed through various operations in Microsoft Office Excel and plaintext formats to make them suitable for analysis. Within our dataset, subject to our research, various data such as topic headings, researcher keywords, reference data, citation data, researchers, institutions, countries, journals, and funding have been analyzed using bibliometric methods. The abstracts and titles of the articles were clustered through LDA topic modeling analysis, and the prominent topics over the years were mapped. The dataset was obtained by filtering documents in the Public Administration research field, specifically articles and review articles, based on titles and keywords.

The keywords used were as follows: "digital transform*" or "digital innovation*" or "e-innovation*" or "electronic innovation*" or "electronic transform*" or "digitalization*" or "digitalisation*" or "digitization*" or "digitisation*" or "digital servitization" or "open innovation*".

3.3. Analyses, Techniques Used for Analysis and Implementation Tools

Methods such as bibliometrics, scientometrics, and informetrics focus on uncovering a specific topic's patterns, connections, and demographic characteristics in the literature (Yang and Yuan, 2017). In scientometric studies, summary statistics of authors, keywords, and citations are provided with various metrics, and the results of advanced data analyses in terms of co-authorship, temporality, and clustering can be presented with network and density visuals. Text analytics and network models are utilized (Hosseini et al., 2018). In such studies, bibliometric data provided by scientific databases like Web of Science (WoS), Scopus, and PubMed are frequently used.

Various applications and software environments, such as Microsoft Office Word, Microsoft Office Excel, VOSviewer, the R programming language, the Bibliometrix library, and the Biblioshiny application, were utilized for the analyses. Additionally, the Scikit-Learn machine learning library in the Python programming language was employed for LDA topic modeling analysis. WoS (Clarivate Analytics) reports and queries obtained from the database were used to examine the demographic fabric of the selected field. Within the scope of advanced data analyses, to reveal the scientific perspectives of the field, citations, co-citations, co-authors, co-words, demographic characteristics, and in this context, the connections between journals, countries, institutions, clustering analyses, and network models were uncovered and presented visually. In this context, the VOSviewer software and the clustering-based network extraction algorithm operating within this software were utilized.

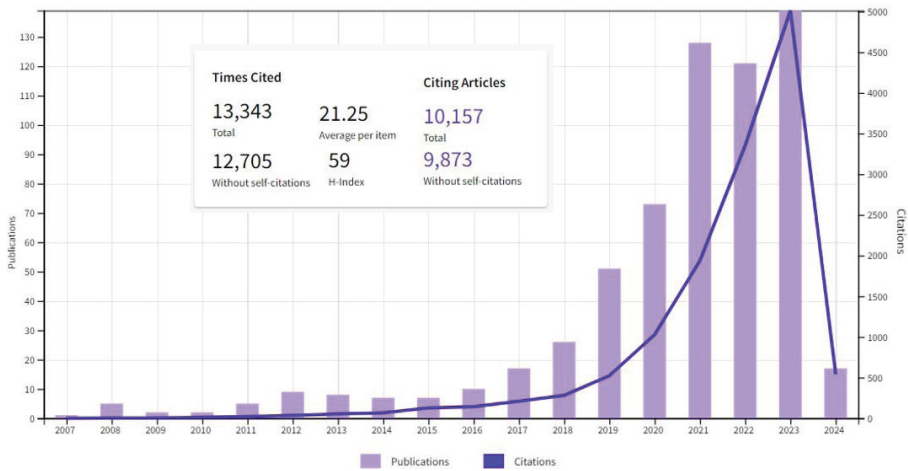
4. FINDINGS

4.1. General Statistics

In our study, we accessed 829 documents related to digital transformation and digital innovation in the field of public administration. The final types of documents obtained are as follows: articles (f: 600), proceeding papers (f: 175), book chapters (f: 36), review articles (f: 28), editorial materials (f: 14), book

reviews (f: 8), meeting abstracts (f: 3), corrections (f: 2), a book (f: 1), a reprint (f: 1), and a retracted publication (f: 1). In our final dataset, a total of 628 documents were accessed, comprising 600 research articles and 28 review articles. The documents were published in 124 journals between 2007-2024 and found their place in the literature. The average age of the documents is 3.34 years, and the annual growth rate is 24.93%. The total number of citations received by the 628 works over the years is 13,343, with an average citation count per work of 21.25. Additionally, the citation count for the topic in question is a high value of 59.

Figure 1: Times Cited and Publication Over Time



The languages in which the 628 articles comprising our study were produced are as follows: English (f: 598, 95.22%), Hungarian (f: 3, 0.47%), Portuguese (f: 2, 0.31%), Russian (f: 19, 3.02%), Spanish (f: 2, 0.31%), and Turkish (f: 4, 0.63%). Additionally, the open access status in the relevant field is all open access (f: 276, 43.94%). The distribution of the studies according to the Web of Science indexes is as follows: SSCI (f: 500, 79.61%), SCI-Expanded (f: 2, 0.38%), ESCI (f: 97, 15.44%).

4.2. Authors, Affiliations and Country Patterns

Table 1 displays the list of researchers who produced the relevant studies, sorted by country. The 628 research and review articles were produced by 1,664 researchers from 983 institutions across 78 countries (Table 1, Table 2).

Table 1: Distribution of Researchers Producing Related Studies by Country

Ranking	Country	CPA	N	%	Ranking	Country	CPA	N	%
1	England	1,713	92	14.65	21	India	167	13	2.07
2	Italy	2,839	75	11.94	22	Portugal	72	13	2.07
3	China	1,044	62	9.87	23	Romania	74	11	1.75
4	Germany	1,323	59	9.39	24	Poland	67	10	1.59
5	Spain	1,298	48	7.64	25	Turkiye	121	10	1.59
6	USA	1,259	48	7.64	26	Croatia	136	9	1.43
7	France	1,906	47	7.48	27	Greece	83	8	1.27
8	Finland	1,300	37	5.89	28	Hungary	28	8	1.27
9	Sweden	1,285	37	5.89	29	Scotland	124	8	1.27
10	Russia	417	33	5.25	30	Estonia	119	7	1.11
11	Netherlands	769	32	5.09	31	Malaysia	42	7	1.11
12	Norway	754	32	5.09	32	Singapore	127	7	1.11
13	Switzerland	480	23	3.66	33	Taiwan	148	7	1.11
14	Australia	484	22	3.50	34	Wales	16	7	1.11
15	South Korea	351	22	3.50	35	Colombia	266	6	0.95
16	Brazil	740	21	3.34	36	Czech Republic	32	6	0.95
17	Denmark	792	21	3.34	37	Pakistan	133	6	0.95
18	Belgium	605	17	2.70	38	Slovenia	112	6	0.95
19	Canada	295	15	2.38	39	South Africa	275	6	0.95
20	Austria	205	13	2.07	40	Vietnam	92	5	0.79

*CPA: Citations Per Article

Table 2: List of Researchers by Higher Education Institutions (N>5)

Ranking	Organization	Country	ACPA	CC	N	%
1	University of Vaasa	Finland	58.46	760	13	2.07
2	Lulea University of Technology	Sweden	66.83	802	12	1.91
3	University of Turin	Italy	58.00	696	12	1.91
4	HSE University National Research University Higher School of Economics	Russia	17.90	179	10	1.59
5	Russian Presidential Academy of National Economy Public Administration	Russia	3.30	33	10	1.59
6	Centre National De La Recherche Scientifique	France	75.75	606	8	1.27
7	Parthenope University Naples	Italy	65.88	527	8	1.27
8	Polytechnic University of Milan	Italy	77.50	620	8	1.27
9	University College of Southeast Norway	Norway	30.13	241	8	1.27
10	University of London	England	5.50	44	8	1.27
11	Complutense University of Madrid	Spain	16.29	114	7	1.11
12	Daegu Gyeongbuk Institute of Science Technology	South Korea	10.86	76	7	1.11
13	Loughborough University	England	16.29	114	7	1.11

Ranking	Organization	Country	ACPA	CC	N	%
14	University of Bern	Switzerland	8.71	61	7	1.11
15	University of Potsdam	Germany	36.57	256	7	1.11
16	University of Reading	England	31.43	220	7	1.11
17	Bucharest University of Economic Studies	Romania	7.67	46	6	0.95
18	Johannes Kepler University Linz	Austria	18.17	109	6	0.95
19	Tampere University	Finland	19.67	118	6	0.95
20	University of Cambridge	England	11.67	70	6	0.95
21	University of Naples Federico II	Italy	36.83	221	6	0.95
22	Wageningen University Research	Netherlands	20.50	123	6	0.95

*ACPA: Average Citation Per Articles, CC: Citation Count

As shown in Table 2, the top five most productive institutions in the relevant field are, in order: University of Vaasa from Finland, Luleå University of Technology from Sweden, University of Turin from Italy, HSE University (National Research University Higher School of Economics) from Russia, and Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration from Russia. The field's top ten most productive countries are England, Italy, China, Germany, Spain, USA, France, Finland, Sweden, and Russia (Table 2). Additionally, the top three most productive authors in the field are Vinit Parida (f: 9), JinHyo Joseph Yun (f: 8), and KyungBae Park (f: 5). The value of international co-authorship in the articles within the research field is 35.35%, and the value for single-authored documents is 91.

4.3. Document, Journal and Reference Patterns

Thirteen thousand three hundred forty-three citations have been made to the 628 works, with an average citation per article (ACPA) value of 21.25. The h-index (HI) value of these publications is a high value of 59. Below are the journals where the relevant publications were most frequently published (Table 3) and the most cited research on WoS (Table 4). In the field of public administration, the journal *Technological Forecasting and Social Change* has published 46.33% of the total publications on digital transformation. Moreover, 12 of this journal's top 15 most cited articles are in the publication set.

In the 628 works subject to the study, 36,736 references were used, citing 14,632 different sources. When a co-citation analysis is performed on these sources, the top ten most frequently cited sources are *Technological*

Forecasting and Social Change (f:1763), Research Policy (f:1168), Strategic Management Journal (f:725), Journal of Business Research (f:718), Technovation (f:518), Journal of Cleaner Production (f:486), Government Information Quarterly (f:432), Journal of Product Innovation Management (f:386), Academy of Management Review (f:356), and Industrial Marketing Management (f:354). Additionally, according to Bradford's Law in the field of public administration, the journal Technological Forecasting and Social Change is in the first zone. The journals in the second zone include European Planning Studies, Journal of Rural Studies, Public Management Review, Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues, Science and Public Policy, Sustainable Development, Futures, and International Journal of Public Administration.

4.4. Research Area and Content Analyses

In the relevant dataset, the ten research areas most frequently associated with the articles are, in order: business economics (f: 355, 56.52%), environmental sciences ecology (f: 67, 10.66%), geography (f: 66, 10.51%), urban studies (f: 48, 7.64%), government law (f: 31, 4.93%), development studies (f: 30, 4.77%), social issues (f: 18, 2.86%), science technology other topics (f: 16, 2.54%), social work (f: 11, 1.75%), and educational research (f: 8, 1.27%). The research is associated with 21 different research areas, excluding public administration.

Table 3: Journals with the Highest Number of Publications on Digital Transformation in the Field of Public Administration

Ranking	Journal Name	Research Area(s) the Journal Focuses On	Index	SDED	HI	ACPA	CC	N	%
1	Technological Forecasting and Social Change	Business; Regional & Urban Planning	SSCI	12.00	51	3.05	91618	291	46.33
2	European Planning Studies	Environmental Studies; Geography; Regional & Urban Planning; Urban Studies	SSCI	3.50	8	6.84	219	32	5.09
3	Journal of Rural Studies	Geography; Regional & Urban Planning	SSCI	5.90	8	19.26	366	19	3.02
4	Public Management Review	Management; Public Administration	SSCI	5.80	11	26.05	495	19	3.02
5	Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya Public Administration Issues	Public Administration	ESCI	0.20	3	1.37	26	19	3.02
6	Science and Public Policy	Environmental Studies; Management; Public Administration	SSCI	2.80	8	20.00	240	12	1.91
7	Sustainable Development	Development Studies; Green & Sustainable Science & Technology; Regional & Urban Planning	SSCI	10.10	3	1.83	22	12	1.91
8	Futures	Economics; Regional & Urban Planning	SSCI	3.50	6	22.64	249	11	1.75
9	International Journal of Public Administration	Public Administration	ESCI	1.90	3	3.63	29	8	1.27
10	Asia Pacific Journal of Public Administration	Public Administration	ESCI	1.50	3	3.86	27	7	1.11
11	Foresight	Regional & Urban Planning	ESCI	2.00	2	2.00	14	7	1.11
12	Nispacee Journal of Public Administration and Policy	Public Administration	ESCI	0.90	4	6.86	48	7	1.11
13	Regional Studies	Economics; Environmental Studies; Geography; Regional & Urban Planning	SSCI	5.10	5	17.00	119	7	1.11
14	Central European Public Administration Review	Public Administration	ESCI	0.60	3	4.83	29	6	0.95
15	Journal of Social Policy	Public Administration; Social Issues; Social Work	SSCI	2.90	2	5.17	31	6	0.95
16	Data Policy	Public Administration	ESCI	2.70	1	0.80	4	5	0.79
17	International Review of Administrative Sciences	Public Administration	SSCI	2.60	2	6.60	33	5	0.79
18	Public Money Management	Public Administration	SSCI	2.40	4	36.60	183	5	0.79
19	Social Policy Administration	Development Studies; Public Administration; Social Issues; Social Work	SSCI	3.00	4	34.80	174	5	0.79
20	Anme Idaresi Dergisi	Public Administration	SSCI	0.10	1	1.00	4	4	0.63
21	Australian Journal of Public Administration	Public Administration	SSCI	2.20	2	10.50	42	4	0.63
22	Civil Szemle	Public Administration	SSCI	0.30	1	1.00	4	4	0.63
23	Growth and Change	Development Studies; Regional & Urban Planning	SSCI	3.00	3	15.75	63	4	0.63
24	Journal of European Public Policy	Political Science; Public Administration	SSCI	4.70	3	6.00	24	4	0.63
25	Lex Localis Journal of Local Self-Government	Political Science; Public Administration	SSCI	0.50	1	0.25	1	4	0.63

SDED: Five-Year Journal Impact Factor, **N:** Article Count, **C:** Citation Count, **ACPA:** Average Citation Per Articles, **HI:** H-Index

Table 4: Most Cited Articles on Digital Transformation in the Field of Public Administration

Ranking	Article Title	Researchers	Journal	5YJIF	Journal Research Area	Year	TC
1	Serviceitization and Industry 4.0 convergence in the digital transformation of product firms: A business model innovation perspective	Frank, AG; Mendes, GHS; (...); Ghezzi, A.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2019	444
2	The internet of Things: Building a knowledge management system for open innovation and knowledge management capacity	Santoro, G.; Vrontis, D.; (...); Dezi, L.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2018	339
3	The relationship between digitalization and servitization: The role of servitization in capturing the financial potential of digitalization	Kohtamäki, M; Parida, V; (...); Gebauer, H.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2020	258
4	Antecedents, moderators, and outcomes of innovation climate and open innovation: An empirical study in SMEs	Popa, S; Soto-Acosta, P and Martínez-Conesa, J.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2017	234
5	Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov	Mergel, J and Desouza, KC	Public Administration Review	7.70	Public Administration	2013	184
6	Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning	Seltzer, E and Mahmoudi, D.	Journal of Planning Literature	5.20	Regional & Urban Planning; Urban Studies	2013	162
7	Impact of digital transformation on the automotive industry	Llopis-Albert, C; Rubio, F and Valero, F	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2021	160
8	Social media and innovation: A systematic literature review and future research directions	Bhimani, H.; Menton, AL and Barlatier, RJ	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2019	158
9	Open innovation in SMEs: Exploring inter-organizational relationships in an ecosystem	Radziwon, A and Bogers, M.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2019	145
10	Linking circular economy and digitalization technologies: A systematic literature review of past achievements and future promises	Chauhan, C; Parida, V and Dhir, A.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2022	143
11	The interplay of leadership, absorptive capacity, and organizational learning culture in open innovation: testing a moderated mediation model	Naqshbandi, MM and Tabche, I.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2018	143
12	Internationalization, digitalization, and sustainability: Are SMEs ready? A survey on synergies and substituting effects among growth paths	Denicolai, S; Zucchella, A and Magnani, G.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2021	141
13	How can SMEs successfully navigate the VUCA environment: The role of agility in the digital transformation era	Troise, C; Convello, V. (...); O'Regan, N.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2022	132
14	The impacts of digital transformation on the labor market: Substitution potentials of occupations in Germany	Dengler, K and Matthes, B.	Technological Forecasting and Social Change	12.00	Business; Regional & Urban Planning	2018	124
15	New development: COVID-19 as an accelerator of digital transformation in public service delivery	Agostino, D; Arnaboldi, M and Lena, MD	Public Money & Management	2.40	Public Administration	2021	119

*5YJIF: Five-Year Journal Impact Factor, **TC**: Total Citation

When evaluating the density of articles according to the UN Sustainable Development Goals, the top ten prominent themes are industry, innovation, and infrastructure (f: 238, 37.89%), no poverty (f: 48, 7.64%), quality education (f: 39, 6.21%), decent work and economic growth (f: 31, 4.93%), sustainable cities and communities (f: 26, 4.14%), responsible consumption and production (f: 25, 3.98%), reduced inequalities (f: 21, 3.34%), good health and well-being (f: 19, 3.02%), climate action (f: 14, 2.22%), zero hunger (f: 13, 2.07%). Figure 2 displays the keywords used by researchers in their articles (Figure 2a), article titles (Figure 2b), and abstracts (Figure 2c). The graphs were obtained using the Louvain Clustering Algorithm with Co-occurrence Network analyses.

Figure 2: Co-occurrence Network for Author's Keywords, Titles and Abstracts

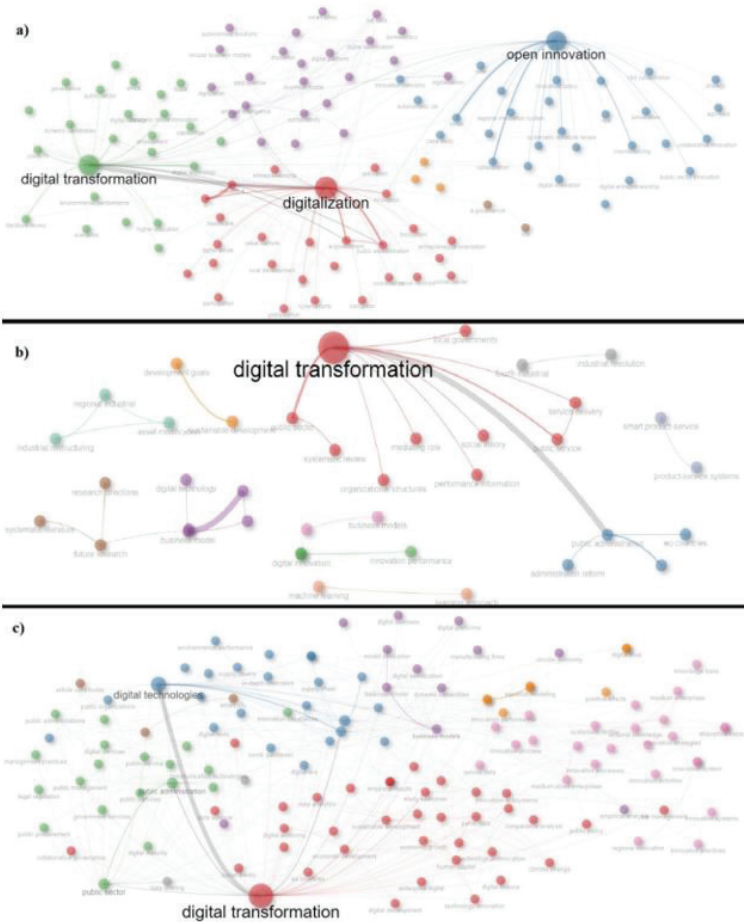
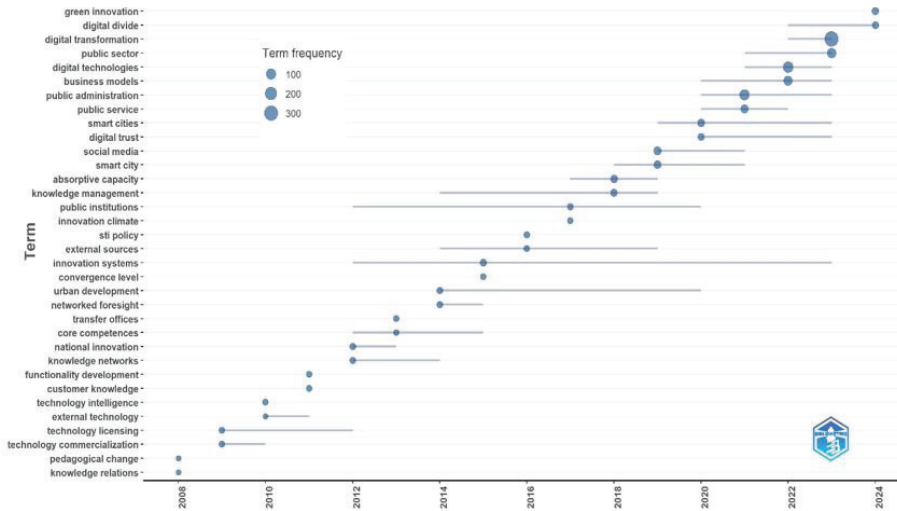


Figure 3 displays word clouds representing six topics obtained from machine topic modeling LDA analysis. Additionally, a trend topic analysis has been conducted over the years based on article abstracts (Figure 4). This reveals the prominent topics over the years in the field of digital transformation in public administration. The examinations have shown that, aside from digitalization, open innovation, and digital transformation, the relevant topics include e-government, servitization, COVID-19, supply chain, small and medium-sized enterprises (SMEs), rural development, machine learning, artificial intelligence, sustainability, green innovation, collaboration, Industry 4.0, automation, social media, e-governance, sustainable development, climate change, business model, crowdsourcing, entrepreneurship, higher education, university-industry collaboration, open government, open science, open data, open sources, innovation policy, innovation management, blockchain, robotics, cloud computing, big data and big data analytics, cyber security, 3D printing, 5G technology, augmented reality, virtual reality, and smart city.

Figure 3: Topic Modeling LDA Analyses for Article Abstracts and Titles



Figure 4: Trend Topics Analyses Bigrams View for Article Abstracts



5. DISCUSSION

Digital transformation can be characterized as a continual renewal, modernization, and adaptation, driven by information and communication technologies, to align institutional practices with the evolving demands of the time, informed by sector-specific needs. Institutions that excel in this transformative journey consistently gain a competitive edge. Within this context, public administration emerges as an especially critical domain. Accordingly, analyses of digital transformation within the existing literature hold substantial potential for contributing valuable insights to this field.

Analyzing this compelling area of interest, Meeteren et al. (2022) observed that academic publications on digital transformation have seen remarkable growth, doubling annually from 58 in 2015 to 3380 in 2021. This uptrend is mirrored in the literature on public administration, highlighting a growing focus on digital transformation within the public sector. Leveraging bibliometric techniques, which allow for examining a field’s intellectual framework and identifying pivotal contributions (Annarelli et al., 2021), this study provides an exhaustive analysis of field studies. It does so by scrutinizing citation frequencies, journal contributions, and the content of publications through citation and co-citation analyses.

Moreover, digital transformation management and its associated challenges have become prominent topics in research. Studies conducted in Portugal by Alvarenga et al. (2020) and in the Netherlands by Tangi et al. (2020) reveal that digital transformation efforts yield only limited impact at the institutional level. Although there is a profound transformation in processes, employee roles, and information systems, the social fabric within organizations appears minimally influenced by these changes. Furthermore, the analyses suggest that external pressures are the main drivers behind institutional change, contrary to the anticipation that internal motivation would spearhead digital transformation efforts.

Özmen's (2023) review revealed that the terminology within the field has evolved. Between 2014 and 2016, "e-government" was a prevalent term, but from 2016 to 2018, there was a noticeable shift towards the use of "bureaucracy" and "digital technology." Post-2020, terms like "digital bureaucracy," "digital transformation," and "digital economy" gained prominence, with "digital bureaucracy" increasingly preferred over "e-government." The research also highlighted a geographic concentration of studies, with the majority originating from the United Kingdom (42), the USA (39), Australia (18), Canada (15), and Indonesia (12). This trend aligns with the findings of our study.

Digital transformation is poised to remain a critical phenomenon for both public and private entities for the foreseeable future. As technologies advance, institutions will inevitably adapt their processes to keep pace with these technological developments, leading to substantial modifications in organizational structures. Consequently, a paradigm shift is anticipated in public administration, spurred by advancements in information technologies like artificial intelligence, machine learning, and data analytics.

Our research underscores open innovation as pivotal in fostering sustainable competitive advantage and corporate growth in digital transformation. The open innovation model encourages institutions to adopt a more collaborative stance, proactively incorporating external contributions and forging partnerships for idea generation and developing new products or services (Jain, 2023). It becomes evident at this point that organizations across both the public and private sectors stand to gain significantly by engaging more deeply with academic institutions.

The literature on open innovation has highlighted a variety of focal areas, including open innovation in small and medium-sized enterprises (SMEs) (Radziwon and Bogers, 2019), the role of open innovation practices in firms that prioritize sustainability (Milana and Ulrich, 2022), the utilization of smart technologies in open innovation communities (Olmedilla et al., 2019), the impact of open innovation on startup success (Audretsch et al., 2023), the influence of open innovation on the innovative performance of universities (Ye et al., 2020), factors driving the adoption of open innovation in public organizations (De Coninck et al., 2023), and the challenges and strategies of implementing open innovation in the public sector (Mergel and Desouza, 2013; Yuan and Gasco-Hernandez, 2021).

A key component of digital transformation strategies in public administrations is adopting the open government model to enhance citizen access to public services. Digital technologies provide ample opportunities for improving the organization of institutional structures and processes and reinforcing the connection between citizens and the administration.

The literature points to various challenges and obstacles in the digital transformation of the public sector, often framing them within the socio-technical context of institutions. Technical challenges encompass the complexity and incompatibility of technologies, cybersecurity risks, inadequate infrastructure and dependency on external resources, the absence of technical standards and interoperability, and outdated legacy systems (Gangneux and Joss, 2022; Damar and Özen, 2023; Yukhno, 2022). Studies examining the nexus between digitalization and organizational agility underscore the pivotal role of big data analytics in enhancing organizational agility (Ciampi et al., 2022). In an era where economic and social activities are increasingly centered around data, big data technologies have become essential for the real-time management of processes, thereby enhancing the efficiency of public service delivery to citizens (Yukhno, 2022). Furthermore, big data is steadily emerging as a critical resource for policy-making in both the public and private sectors.

Sustainability and green development represent another focal area within public administration research on digital transformation (Razzaq and Yang, 2023). This body of research regards digital transformation as a crucial strategic asset for sustainability efforts. For example, Razzaq and Yang (2023) illustrated in their study that digital finance facilitates the digital transformation

of businesses in China and supports green growth by mitigating energy poverty. Zhang and Du (2023) found that digital development reduces urban carbon emissions in Chinese cities. Similarly, Hung (2023) identified that in Vietnam, digitalization, alongside green investment and financial development, plays a significant role in sustaining the country's robust economic growth. Harnessing digital transformation to enhance environmental performance is a key strategy for advancing sustainability (Li and Lin, 2023; Tuğaç, 2023; Schulz et al., 2020).

A significant body of research has explored the impact of COVID-19 as a catalyst for accelerating digital transformation in the public sector. These studies cover a range of topics, including the digital transformation of public service delivery during the pandemic (Agostino et al., 2021), modifications in managerial processes (Minchenko, 2023), the shift to remote work (Fischer et al., 2023), and the enhancement of intergovernmental collaborations in ICT and R&D in response to the health crisis (Lee et al., 2023).

Digital transformation has propelled big data, artificial intelligence (AI), and data analytics to the forefront of global discourse. In our research, themes such as AI, automation, robotic process automation, and machine learning have emerged as key areas within public administration in tandem with digital transformation efforts. It's widely acknowledged that AI and related technologies are becoming more ingrained in our daily lives. These technologies hold particular significance and critical value, especially in environments where public resources are managed and deployed through data-driven approaches.

The domains of e-government and e-governance are prominently featured in the digital transformation literature within public administration. Dobrolyubova (2021) highlighted that digital transformation efforts in the public sector often emphasize the e-government phase. Ismayilova (2014) noted that while e-government research has predominantly been focused on developed nations, developing countries are progressively focusing on this area. Arias et al. (2019) have shown that e-government initiatives, particularly in developing countries, can substantially affect public administration, enhancing citizen satisfaction by reducing bureaucratic hurdles and cutting public spending. The expanding scope of academic research into areas such as the integration of the Internet of Things (IoT) with e-government (Shao et al., 2023), the role of e-government in combating corruption (Castro and Lopes, 2023), and the quality of e-government services (Patergiannaki and Pollalis, 2024) mirrors the advancements made in this field.

Within digital transformation research in public administration, other key technologies include blockchain, cloud computing, and the Internet of Things (IoT). Blockchain is often heralded as a robust and secure technology that can revolutionize various economic sectors. Its applications are already proving successful in underpinning digital transactions across diverse fields such as the electricity market, trade, cryptocurrencies, and stock trading. The exploration of blockchain's potential in other economic domains and public administration, including banking and insurance, is gaining momentum (Bozdoğanoglu, 2023; Rot et al., 2020; Talapina, 2020). Auditing is another area poised for significant change through adopting these technologies, with future projections for both public and private sector audits relying heavily on these advancements (Özen and Damar, 2023; Köse and Polat, 2021). Furthermore, in the context of IoT, cloud computing and blockchain stand out as essential for ensuring effective communication and robust data security.

CONCLUSION

The digital transformation of public administration is now recognized as a critical prerequisite for nations' economic and social advancement. The COVID-19 pandemic has vividly illustrated that amidst escalating crises, vulnerabilities, and uncertainties, it is imperative to fortify public administration by adeptly incorporating new technologies into operational processes and executing institutional transformations grounded in technological advancements. Scholarly research and publications in this domain serve as invaluable assets for guiding the transformation trajectory in public administration for individual countries and leveraging best practices. Nonetheless, the body of literature on this subject is evolving and tends to follow the rapid pace of technological progress.

This study undertakes a thorough examination of research on digital transformation in the public sector through bibliometric analysis, aspiring to be an invaluable asset for researchers in the field. It delves deeply into leading journals, impactful studies and scholars, and the affiliations and countries of these researchers. The analysis underscores how technological innovations are multidimensionally redefining the framework of public administrations. Findings suggest that external pressures predominantly drive institutional change, while the anticipated internal drive does not invariably lead to tangible digital

transformation. Thus, in nations with centralized governance structures, such as Türkiye, digital transformation within public entities should be approached more centrally.

Advancements in digital transformation have been noted across various sectors worldwide, including banking, finance, health, and, to some degree, the public sector (Damar and Özen, 2023). Nonetheless, given its crucial importance, governments should intensify their focus on the education sector. This sector's significance lies in the merger of the era with knowledge and the longstanding role of knowledge as a cornerstone for modern societies. The latest information technologies should be leveraged to revolutionize the education sector, especially in higher education institutions. However, this transformation should extend beyond physical infrastructure enhancements and updates to hardware and software. It necessitates the backing of senior management and the guidance of leadership that recognizes the institutional benefits of digital transformation.

A key insight from this research is that technologies and concepts traditionally linked to engineering, such as augmented reality, virtual reality, cloud computing, robotics, blockchain, machine learning, artificial intelligence, the Internet of Things, big data, and big data analytics, have recently made significant inroads into the social sciences. These technologies are now among the most influential tools reshaping public administration. Additionally, notable themes identified in our study include e-government, COVID-19, small and medium-sized enterprises (SMEs), open innovation, open government, open data, cyber governance, entrepreneurship, smart cities, crowdsourcing, university-industry collaboration, business models, green innovation, and firm innovation. Future research on the digital transformation of public administration should delve deeper into these areas. Another suggestion is integrating courses on artificial intelligence, machine learning, data management, business analytics, and data analytics into the public administration curriculum. Such an inclusion would better equip field professionals to contribute effectively to this transformation and support a more robust institutional evolution.

REFERENCES

- Agostino, D., Arnaboldi, M. and Lema, M.D. (2021). New development: COVID-19 accelerates digital transformation in public service delivery. *Public Money & Management*, 41(1), 69-72.
- Al-Ruithe, M., Benkhelifa, E. and Hameed, K. (2018). Key issues for embracing cloud computing to adopt a digital transformation: A study of the Saudi public sector. *Procedia computer science*, 130, 1037-1043.
- Alvarenga, A., Matos, F., Godina, R. and CO Matias, J. (2020). Digital transformation and knowledge management in the public sector. *Sustainability*, 12(14), 5824.
- Ancillai, C., Sabatini, A., Gatti, M. and Perna, A. (2023). Digital technology and business model innovation: A systematic literature review and future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 188, 122307.
- Annarelli, A., Battistella, C., Nonino, F., Parida, V. and Pessot, E. (2021). Literature review on digitalization capabilities: Co-citation analysis of antecedents, conceptualization and consequences. *Technological Forecasting and Social Change*, 166, 120635.
- Arias, M.I., Serra, F., Guerrazzi, L. and Ferreira, M.P. (2019). Intellectual foundations and mainstream research of e-government in public administration. *Management Research*, 17(1), 89-115.
- Audretsch, D.B., Belitski, M., Caiazza, R. and Siegel, D. (2023). Effects of open innovation in startups: Theory and evidence. *Technological Forecasting and Social Change*, 194, 122694.
- Baldini, G., Barboni, M., Bono, F., Delipetrev, B., Duch Brown, N., Fernandez Macias, E., ... and Nepelski, D. (2019). Digital transformation in transport, construction, energy, government and public administration. Publications Office of the European Union, Lüksemburg.
- Billinghurst, M., Clark, A. and Lee, G. (2015). A survey of augmented reality. *Foundations and Trends in Human-Computer Interaction*, 8(2-3), 73-272.
- Börner, K., Theriault, T. N. and Boyack, K. W. (2015). Mapping science introduction: Past, present and future. *Bulletin of the Association for Information Science and Technology*, 41(2), 12-23.
- Bozdoğanoğlu, B. (2023). Blokzincir Teknolojisi ve Kamu İdarelerinde Kullanılabilirliği: Ülke Örnekleri ve Türkiye Değerlendirmesi. *Sayıştay Dergisi*, 34(130), 355-385.
- Budak, N. and Özçelik, A. (2022). Devletin dijitalleşmesini tartışmak: Dijital hükümet literatürü üzerine bibliyometrik bir analiz. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 9(1), 62-82.

- Castro, C. and Lopes, I.C. (2023). E-government as a tool in controlling corruption. *International Journal of Public Administration*, 46(16), 1137-1150.
- Ciampi, F., Faraoni, M., Ballerini, J. and Meli, F. (2022). The co-evolutionary relationship between digitalization and organizational agility: Ongoing debates, theoretical developments and future research perspectives. *Technological Forecasting and Social Change*, 176, 121383.
- Clarke, A. (2020). Digital government units: what are they, and what do they mean for digital era public management renewal?. *International Public Management Journal*, 23(3), 358-379.
- Damar, M. and Çiçek, O. (2023). Kavramsal Olarak Dijital Dönüşüm ve Sağlık Sektörüne Yansımaları. Eds., Özen, A., Damar, M., *Dijital Dönüşüm ve Değişen Uygulamalar*. Efe Akademi: İstanbul.
- Damar, M. and Özen, A. (2023). Dijital Dönüşümün Sektörel Etkisi: Güncel Literatür Doğrultusunda Kamu Sektörü, Sağlık Sektörü, Eğitim Sektörü, Bankacılık Sektörü ve Tarım Sektörleri Odağında Dijital Dönüşümün Analizi. Eds, Tüğen, K. ve Kızıldağ Uzunali, E., *Kamu Maliyesinde Yeni Kuramsal Yaklaşımlar ve Teknikler*. İKSAD Yayınevi: Ankara.
- Datta, P., Walker, L. and Amarilli, F. (2020). Digital transformation: Learning from Italy's public administration. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 10(2), 54-71.
- De Coninck, B., Gascó-Hernández, M., Viaene, S. and Leysen, J. (2023). Determinants of open innovation adoption in public organizations: a systematic review. *Public Management Review*, 25(5), 990-1014.
- Di Giulio, M. and Vecchi, G. (2023). How "institutionalization" can work. Structuring governance for digital transformation in Italy. *Review of Policy Research*, 40(3), 406-432.
- Dobrolyubova, E. (2021). Measuring outcomes of digital transformation in public administration: Literature review and possible steps forward. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14(1), 61-86.
- Fischer, C., Siegel, J., Proeller, I. and Drathschmidt, N. (2023). Resilience through digitalisation: How individual and organisational resources affect public employees working from home during the COVID-19 pandemic. *Public Management Review*, 25(4), 808-835.
- Frank, A.G., Dalenogare, L.S. and Ayala, N.F. (2019). Industry 4.0 technologies: Implementation patterns in manufacturing companies. *International journal of production economics*, 210, 15-26.
- Friendly, M. (2008). The Golden Age of Statistical Graphics. *Statistical Science*, 23(4), 502-535.

- Gangneux, J. and Joss, S. (2022). Crisis as driver of digital transformation? Scottish local governments' response to COVID-19. *Data & Policy*, 4, e26.
- Hosseini, M.R., Martek, I., Zavadskas, E.K., Aibinu, A.A., Arashpour, M. and Chileshe, N. (2018). Critical evaluation of off-site construction research: A Scientometric analysis. *Automation in Construction*, 87, 235-247.
- Hung, N. T. (2023). Green investment, financial development, digitalization and economic sustainability in Vietnam: Evidence from a quantile-on-quantile regression and wavelet coherence. *Technological Forecasting and Social Change*, 186, 122185.
- Ismajilova, N. (2014). A bibliometric analysis of e-government research. *Electronic Government*, 14(33), 41.
- Jain, N. (2023). What is Open Innovation? Definition, Types, Model and Best Practices. <https://ideascale.com/blog/what-is-open-innovation/>
- Klievink, B., Romijn, B. J., Cunningham, S., & de Bruijn, H. (2017). Big Data in the public sector: Uncertainties and readiness. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 267-283.
- Köse, H.Ö. and Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 9-41.
- Lee, C., Lee, J. M. and Liu, Y. (2023). Catalysing innovation and digital transformation in combating the Covid-19 pandemic: Whole-of government collaborations in Singapore's ICT, R&D, and business digitization. *Public Money & Management*, 43(4), 340-348.
- Lee, E. A. (2008). Cyber Physical Systems: Design Challenges. 11th IEEE Symposium on Object Oriented Real-Time Distributed Computing (ISORC), IEEE.
- Li, L. and Lin, J. (2023). Digital transformation for the sustainable development of firms: The role of green capability and green culture. *Sustainable Development*.
- Manny, L., Duygan, M., Fischer, M. and Rieckermann, J. (2021). Barriers to the digital transformation of infrastructure sectors. *Policy Sciences*, 54, 943-983.
- Mell, P. and Grance, T. (2011). The NIST definition of cloud computing. *National Institute of Standards and Technology*, 53(6), 50.
- Mergel, I. and Desouza, K.C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of Challenge. gov. *Public Administration Review*, 73(6), 882-890.
- Mergel, I., Dickinson, H., Stenvall, J. and Gasco, M. (2023). Implementing AI in the public sector. *Public Management Review*, 1-13.
- Milana, E. and Ulrich, F. (2022). Do open innovation practices in firms promote sustainability?. *Sustainable Development*, 30(6), 1718-1732.

- Minchenko, O.S. (2023). How Covid-19 Has Changed The Managerial Processes in Public and Private Organizations. *Voprosy Gosudarstvennogo I Munitsipalnogo Upravleniya- Public Administration Issues*, (1), 7-19.
- OECD (2016). Digital government strategies for transforming public services in the welfare areas. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>
- Olmedilla, M., Send, H. and Toral, S.L. (2019). Identification of the unique attributes and topics within Smart Things Open Innovation Communities. *Technological Forecasting and Social Change*, 146, 133-147.
- Ossewaarde, M. (2019). Digital transformation and the renewal of social theory: Unpacking the new fraudulent myths and misplaced metaphors. *Technological Forecasting and Social Change*, 146, 24-30.
- Özen, A. and Damar, M. (2023). Sayıştay Denetiminde Akıllı Raporlama: Büyük Veri ve İş Zekası Teknolojisi. (Ed. Önder, M. and Köse, H.Ö.) *Kamu Yönetiminde Denetim: Temel Paradigmalar, Değişim ve Yeni Yönelişler*, 247-270. Sayıştay Başkanlığı: Ankara.
- Özmen, E. (2023). E-Devlet Söyleminin Yeniden Tanımlanmasına Dönük Kavramsal Bir Deneme: Dijital Bürokrasi. *Amme İdaresi Dergisi*, 56(1).
- Parida, V., Sjo din, D. and Reim, W. (2019). Reviewing literature on digitalization, business model innovation, and sustainable industry: past achievements and future promises. *Sustainability* 11 (2), 391.
- Patergiannaki, Z. and Pollalis, Y.A. (2024). E-government quality from the citizen's perspective: the role of perceived factors, demographic variables and the digital divide. *International Journal of Public Sector Management*.
- Radziwon, A. and Bogers, M. (2019). Open innovation in SMEs: Exploring inter-organizational relationships in an ecosystem. *Technological Forecasting and Social Change*, 146, 573-587.
- Razzaq, A. and Yang, X. (2023). Digital finance and green growth in China: Appraising inclusive digital finance using web crawler technology and big data. *Technological Forecasting and Social Change*, 188, 122262.
- Rot, A., Sobińska, M., Hernes, M. and Franczyk, B. (2020). Digital transformation of public administration through blockchain technology. *Towards Industry 4.0—current challenges in information systems*, 111-126.
- Sarwar, M.I., Abbas, Q., Alyas, T., Alzahrani, A., Alghamdi, T. and Alsaawy, Y. (2023). Digital transformation of public sector governance with IT service management—A pilot study. *IEEE Access*, 11, 6490-6512.

- Schulz, K.A., Gstrein, O.J. and Zwitter, A.J. (2020). Exploring the governance and implementation of sustainable development initiatives through blockchain technology. *Futures*, 122, 102611.
- Shao, D., Ishengoma, F.R., Alexopoulos, C., Saxena, S., Nikiforova, A. and Matheus, R. (2023). Integration of IoT into e-government. *Foresight*, 25 (5), 734-750.
- Simmonds, H., Gazley, A., Kaartemo, V., Renton, M. and Hooper, V. (2021). Mechanisms of service ecosystem emergence: Exploring the case of public sector digital transformation. *Journal of Business Research*, 137, 100-115.
- Talapina, E. (2020). Application of Blockchain in public administration: prospects for legal regulation. *Public administration issues*, (3), 96-113.
- Tangi, L., Janssen, M., Benedetti, M. and Noci, G. (2020). Barriers and drivers of digital transformation in public organizations: Results from a survey in the Netherlands. In *Electronic Government: 19th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2020, Linköping, Sweden, August 31–September 2, 2020, Proceedings 19* (pp. 42-56). Springer.
- Tuğaç, Ç. (2023). Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarının Gerçekleştirilmesinde Yapay Uygulamalarının Rolü. *Sayıştay Dergisi*, 34(128), 73-99.
- Wirtz, B. W. and Müller, W. M. (2018). An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 20(7), 1076-1100.
- Yang, S. and Yuan, Q. (2017). Are scientometrics, informetrics, and bibliometrics different? October 16-20, 2017 16th International Conference of the International Society for Scientometrics and Informetrics, Wuhan, China.
- Ye, L., Zeng, G. and Cao, X. (2020). Open innovation and innovative performance of universities: Evidence from China. *Growth and Change*, 51(3), 1142-1157.
- Yuan, Q. and Gasco-Hernandez, M. (2021). Open innovation in the public sector: creating public value through civic hackathons. *Public Management Review*, 23(4), 523-544.
- Yukhno, A. (2022). Digital Transformation: Exploring big data Governance in Public Administration. *Public Organization Review*, (2022), 1-15.
- Zhang, Y.J. and Du, M. (2023). Greening through digitalisation? Evidence from cities in China. *Regional Studies*, 1-15.

DİJİTAL SINIRIN HARİTALANMASI: KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜME DAİR BIBLİYOMETRİK VE MAKİNE ÖĞRENMESİ ANALİZLERİ

Muhammet DAMAR

Hacı Ömer KÖSE

Melissa Nihal CAGLE

Ahmet ÖZEN

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimi araştırma alanındaki dijital dönüşüm konulu araştırmaların, bibliyometrik ve LDA topic modeling makine öğrenmesi teknikleri ile yapılan analizler ile değerlendirmesini gerçekleştirmek, literatürde öne çıkan konu ve başlıkları, araştırma örüntülerini, alandaki tematik konu haritasını ortaya koymaktır. Elde edilen bulguların gelecekteki araştırmalara ışık tutması ve uygulama çerçevesine katkı sunması beklenmektedir.

Çalışmada kamu yönetimi araştırma alanındaki dijital dönüşüm konulu makaleler bibliyometrik yöntemler ile analiz edilmektedir. Veriler Web of Science (WoS) Core Collection üzerinden çeşitli dönemlerde en doğru veri setine erişebilmek için farklı dönemlerde çekilmiş; ilgili veri seti üzerinde gerçekleştirilen analizler sonucunda dijital dönüşüm konusunda anahtar kelimelerden emin olunarak araştırma sorusuna uygun son veri seti 01/02/2024 tarihinde çekilmiştir. Çalışmada 2000-2024 tarih aralığında yayınlanmış 628 makale, 1,664 araştırmacı, 983 farklı kurum, 78 farklı ülke bibliyometrik teknikler ile analiz edilmiştir. Veri setimiz içinde bibliyometrik yöntemler ile konu başlıklarında, araştırmacı anahtar kelimelerinde, referans verileri, atıf verileri, araştırmacı, kurum, ülke, dergi ve fon gibi pek çok veri bibliyometrik yöntemler ile analiz edilmiştir. Makalelerin özet ve başlıkları Latent Dirichlet Allocation (LDA) topic modeling analiz yöntemi aracılığı ile kümelenecek şekilde ayrıca, yıllar içinde öne çıkan konular haritalanmıştır.

Literatür, kamu sektörünün dijital dönüşümünün önündeki çeşitli zorlukları ve engelleri tanımlamakta ve bunları genel olarak kurumların sosyal-teknik perspektifiyle eşleştirmektedir. Teknik engeller arasında teknolojilerin karmaşıklığı ve uyumsuzluğu, güvenlik tehditleri, altyapı eksikliği ve dış kaynak kullanımı, teknik standartların ve birlikte çalışabilirliğin eksikliği ve sistem mirası yer almaktadır. Dijitalleşme ve örgütsel çeviklik arasındaki ilişkiye odaklanan

araştırmalar, bu alanın önemli itici güçleri olarak büyük veri analitiği yeteneklerini öne çıkarmaktadır. Ekonomik ve sosyal hayat giderek daha fazla veri odaklı hale geldikçe, büyük veri teknolojileri kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha verimli sunulması için süreçlerin gerçek zamanlı olarak yönetilmesinde kilit araçlara dönüşmektedir. Büyük veri, kamu kurumları ve özel işletmeler için giderek artan bir şekilde politika oluşturmanın temel aracı haline gelmektedir.

Kamu yönetimi alanında dijital dönüşüm çalışmalarının yoğunlaştığı bir başka araştırma alanı sürdürülebilirlik ve yeşil kalkınmadır. İncelenen araştırmalarda, dijital dönüşüm sürdürülebilirlik için önemli ve çok değerli bir stratejik araç olarak değerlendirilmektedir. Araştırmalar, dijital finansın işletmelerin dijital dönüşümünü desteklediğini ve enerji yoksulluğunu azaltarak yeşil büyümeyi teşvik ettiğini ortaya koymaktadır. Çevresel performansı iyileştirmek için dijital dönüşümden yararlanmak, sürdürülebilirlik açısından kritik önem taşımaktadır.

Kamuda dijital dönüşüm sürecine hız kazandıran küresel gelişme olarak COVID-19'un kamu yönetiminin dijital dönüşümüne etkisi hakkında pek çok çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda COVID-19 döneminde kamu hizmetlerinde dijital dönüşüm, değişen yönetsel süreçler, evden çalışma, tüm yönetim süreçlerine bilişim teknolojilerinin dahil edilmesi gibi konulara odaklanmıştır.

Dijital dönüşümle birlikte büyük veri, yapay zeka ve veri analitiği, dünya çapında en çok sözü edilen kavramlar haline gelmiştir. Araştırmamızda da kamu yönetimi alanında dijital dönüşüm ile birlikte yapay zeka, otomasyon, robotik otomasyon, makine öğrenmesi gibi konu başlıkları ön plana çıkmıştır. Bilindiği gibi her geçen gün yapay zeka ve yapay zeka ile ilişkili teknolojiler hayatımıza daha fazla girmektedir. Bu teknolojiler, özellikle kamu kaynaklarının veri merkezli kullanılığı sistemlerde oldukça değerli ve kritik önemdedir.

Genel olarak dünyada bankacılık, finans, sağlık ve kısmen kamu sektöründe dijital dönüşüm konusunda gelişme kaydedildiği söylenebilir; fakat özellikle eğitim sektörüne devletlerin daha fazla önem vermesi gerektiği açıktır. Bunun en temel nedeni, sektörün kritik değeridir. Çağın bilgi ile harmanlandığı ve bilginin yüzyıllardır çağdaş toplumlar için anahtar olması burada temel nedendir. En güncel bilişim teknolojilerinin eğitim sektörünün, özellikle yükseköğretim kurumlarının dönüşmesinde aktif olarak kullanılmalıdır. Fakat bu dönüşüm sadece

fiziki altyapı ve diğer donanım ve yazılım güncellemesinden ibaret bırakılmamalı, üst yönetimin desteği ve dijital dönüşümün kurumsal kazanımlarının farkında olan liderlik anlayışı ile şekillenmelidir.

Teknolojik dönüşümler şu anda kamu yönetimlerinin yapısını yeniden şekillendirmektedir; fakat dijital kamu yönetimi konusundaki literatür, henüz gelişme aşamasındadır. Özetle literatür teknolojik gelişmelerin arkasından gelmektedir. Gerçekleştirilen bu çalışma bu noktada alan araştırmacıları için önemli bir kazanım sunmaktadır. Kamu sektöründeki dijital dönüşüm araştırmalarını yaptığı bibliyometrik analizler ile kapsamlı bir şekilde değerlendirerek alan araştırmacıları için önemli bir bilgi kaynağı sunmaktadır.

Araştırmazın en önemli sonuçlarından birisi, artırılmış gerçeklik, sanal gerçeklik, bulut bilişim, robotik blok zincir, makine öğrenmesi, yapay zeka, nesnelerin interneti, büyük veri ve büyük veri analitiği gibi normalde doğrudan mühendislik alanı ile ilişkilendirilmiş teknolojilerin ve kavramların son yıllarda artık sosyal bilimler alanına daha fazla girdiği ve kamu yönetimini dönüştüren en güçlü araçlar haline gelmiş olmasıdır. Bu nedenle kamu yönetimi alanında yapay zeka, makine öğrenmesi, veri yönetimi, işletme analitiği ve veri analitiği gibi derslerin müfredata eklenmesi önerilmektedir. Bu sayede alan uzmanlarının bu dönüşümde daha etkin rol alması ve kurumların daha sağlıklı dönüşmesi gerçekleştirilebilir.



KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN HESAP VEREBİLİRLİK - SORUMLULUK TARTIŞMASI EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

EVALUATION OF THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC OFFICIALS ON THE AXIS OF THE ACCOUNTABILITY - RESPONSIBILITY DISCUSSION AND A MODEL PROPOSAL

Muhammed Zahid ÇIĞMAN¹

öz

2000'li yıllardaki yönetim reformları Türk kamu yönetimine yeni kavramlar ve kurumlar kazandırmıştır. Bu kurumlardan biri de kamu kesimindeki etik ilkeleri belirlemek ve etik denetim yapmak amacıyla 2004'te kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK). Ancak KGEK'nın Türk kamu yönetimi etiğine katkıda bulunamayacağına yönelik eleştiriler, daha Kurul kurulmadan yapılmaya başlamıştır. Bu çalışmanın amacı, KGEK'nın kamu yönetimi etiğine katkısının nasıl artırılabilirliğini tartışmaktır. Bu amaç doğrultusunda hukuki düzenlemeler, TBMM tutanakları ve etik ihlal kararlarının içerik çözümlemesi yapılarak KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki konumu tespit edilmiştir. İçerik çözümlemesi KGEK'nın özellikle 2010 sonrasında hukuki yaklaşıma fazlaca bağlı kaldığını ve özerk bir kamu yönetimi etiği oluşturmada yeterli başarıyı gösteremediğini ortaya koymuştur. Bu durum, dünyadaki diğer yolsuzlukla mücadele kurumları ile karşılaştırılmış ve hesap verebilirlik – sorumluluk dengesi temelinde tartışılmış ve KGEK'nın kamu yönetimi etiğine daha etkili katkı sunması için sorumluluk yaklaşımı temelinde yeniden yapılandırılması önerilmiştir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi, mzahid.cigman@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9761-4102.

Gönderim Tarihi/Submitted: 01.03.2024

Revizyon Talebi/Revision Requested: 13.03.2024

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 23.03.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 24.03.2024

Atıf/To Cite: Çığman, M. Z. (2024). Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Hesap Verebilirlik-Sorumluluk Tartışması Ekseninde Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi. Sayıştay Dergisi, 35(132), 43-70. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1445585>

ABSTRACT

The public management reforms in the 2000s brought new concepts and institutions to the Turkish Public Administration. One of these institutions is the Council of Ethics for Public Officials (CEPO), which was established in 2004 to determine ethical principles in the public sector and conduct ethical audit. However, the criticisms that the CEPO could not contribute to Turkish public administration ethics began even before the Committee was constituted. The aim of this study is to discuss how the contribution of CEPO to public administration ethics can be increased. For this purpose, the position of the CEPO in the Turkish ethical system has been determined by content analysis of legal texts, parliamentary debates and ethical violation decisions. The content analysis demonstrated that CEPO adhered mostly to the legal approach, especially after 2010, and failed to establish an autonomous public administration ethics. This finding was compared with other anti-corruption agencies in the world and discussed on the basis of accountability-responsibility balance. As a result, it has been argued that the discourse of accountability creates an area of uncontrollability masked by audit rituals. It has also been recommended that CEPO be restructured on the basis of responsibility approach to contribute to ethics in public administration effectively.

Anahtar Kelimeler: Sorumluluk, Hesap Verebilirlik, Yolsuzlukla Mücadele Kurumları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik İhlal Kararları

Keywords: Responsibility, Accountability, Anti-Corruption Agencies, The Council of Ethics for Public Officials, Ethical Violation Decisions

GİRİŞ

Yönetim reformunun kamu yönetimi etiği üzerindeki etkileri uzun zamandır tartışılmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006; Hood, 1991/2016; Norman-Major, 2022). Reformlar genel olarak, önceleri işletmecilik değerlerini, izleyen dalgalarda ise etik değerleri vurgulayan bir seyir takip etmiştir. Bu değerler arasında hesap verebilirliğin özel bir yeri bulunmaktadır. Öyle ki günümüzde hesap verebilirlik, içeriği tam olarak anlaşılmasa da kimsenin kolaylıkla eleştiremeyeceği bir kavram hâline gelmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 217). Oysa bu kavram, bundan uzun zaman önce kamu yönetimi etiği alanındaki en önemli tartışmalardan birisi kapsamında sorgulanmıştı. Friedrich – Finer Tartışması olarak da bilinen bu tartışmada, hesap verebilirliğin kusurlarına karşı sorumluluk kavramı öne çıkmıştı (Jackson, 2009). Sorumluluğa yapılan vurgu ilerleyen yıllarda azalırken hesap verebilirlik kavramı 1980'lerden itibaren zamanın şartlarına uyum sağlayarak bir dönüşüm geçirmiş, bunun kamu yönetimi etiğine yansımaları, dünya genelinde birbiri ardınca kurulan yolsuzlukla mücadele kurumları (YMK) olmuştur. Kamu yönetiminin etik düzeyini artırmayı amaçlayan bu kurumlardan biri de Türkiye'de

kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK). 2004'te dönemin reform furçasının da etkisiyle ve gelecekte daha da geliştirilmek umuduyla kurulan KGEK'nın etkisiz bir kurum olacağına ilişkin iddialar daha kurulmadan yapılmaya başlamıştır (TBMM, 25.5.2004, 22-2-92/4).

Bu çalışma, KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki yerini değerlendirmek ve mevcudu geliştirecek bir model önermek amaçlarıyla kaleme alınmıştır. Yorumsamacı nitel vaka çözümlemesi (Schwandt ve Gates, 2017: 604-5) yönteminin benimsendiği araştırmanın veri kaynaklarını; KGEK'ya ilişkin hukukî düzenlemeler, Kurulun kurulması sürecinde TBMM'de yapılan tartışmalar, Kurulun verdiği etik ihlal kararları ve araştırmacı tarafından araştırma konusuna ilişkin soruları içeren bir e-postaya Kurulun verdiği cevabi e-posta² oluşturmaktadır. Kurulun resmî internet sitesinden erişilebilen bütün etik ihlal kararları (KGEK, 2023a, n=50)³ içerik çözümlemesine (Prior, 2014: 360) tabi tutulmuştur. Genel amaçlı paket programlardan yararlanılarak (La Pelle, 2004) yapılan içerik çözümlemesinde, kararlarda hesap verebilirlik – sorumluluk tartışmasına yer verilip verilmediği, etiğe uygunluk ile etik arasındaki ayrımın gözetilip gözetilmediği, fayda etiği temelli bir göndermenin yapılıp yapılmadığı, kamu yönetimi etiğine ilişkin mevzuat dışı bir kaynağa atıfta bulunulup bulunulmadığı araştırmacı tarafından kodlanmış, konuya ilişkin dikkat çeken noktalar not alınmıştır. Çalışmada, öncelikle, araştırmanın kuramsal temelini oluşturan hesap verebilirlik – sorumluluk tartışması ele alınmış, ikinci bölümde KGEK'nın Türk etik sistemi içindeki konumu bu tartışma ekseninde değerlendirilmiş, üçüncü bölümde, KGEK'nın nasıl daha etkili olabileceğine ilişkin bir model önerilmiştir. Türk kamu yönetimi yazınında KGEK hakkında pek çok çalışma (örn. Akcagündüz ve Eken, 2022; Akdeniz, 2016; Çamur ve Aydın, 2022; Doğan ve Erdem, 2022) bulunmakla birlikte, ilk kez bu araştırma ile Kurul kararları alanın temel kuramsal tartışması ekseninde incelenerek bir model tartışması yapılmıştır.

2- KGEK üye ve çalışanlarıyla yüz yüze görüşme yapılabilmesi için Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kurulundan 2022/12 sayılı uygunluk kararı alınmıştır. Ancak, KGEK, araştırmacının yaptığı yüz yüze görüşme talebini olumlu karşılamamış, bunun yerine soruları yazılı olarak cevaplamayı uygun bulmuştur.

3- Kurulun internet sitesinde toplam 60 karar bağlantısı yer almakla birlikte bunların bir kısmı aynı (2013/2, 2012/7, 2012/19, 2012/26, 2017/102, 2019/13, 2018/49, 2018/66) kararlara bağlantı verdiğiinden toplam karar sayısı 50'dir.

1. HESAP VEREBİLİRLİK – SORUMLULUK TARTIŞMASI VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KURUMLARI

KGEK, dünyadaki gelişmelerden bağımsız olarak kurulmuş ayrıksı bir kurum değildir. Aksine, kamu yönetimi etiğini geliştirmek ve ihlalleri denetlemek için birçok ülkede benzerlerine rastlanabilecek YMK'lerden biridir. YMK'lar 1980'lerin sonlarından itibaren yeni kamu işletmeciliği (YKİ) reformlarıyla koşut olarak bütün dünyada hızla yayılmaya başlamıştır. Bu yayılım, hesap verebilirliği kamu yönetimi etiğinin merkezine yerleştirmiştir. Ne var ki kamu görevlilerinin etik davranışlarını hesap verebilirlik ilkesine indirmek çok da uygun olmaz. İnsan ve vatandaş olarak kamuya hizmet etme sorumluluğu taşımak da kamu yönetimi etiği bakımından oldukça değerlidir. Kamu yönetimi etiğinde hesap verebilirlik ve sorumluluk arasında nasıl bir denge kurulması gerektiği, alanın eski ama önemini yitirmeyen tartışmaları arasındadır. Bu bölümde öncelikle bu tartışma ana hatlarıyla ele alınmış, daha sonra YMK'ların yayılımı bu tartışma temelinde değerlendirilmiştir.

1.1. Kamu Yönetimi Etiğinde Hesap Verebilirlik – Sorumluluk Dengesi

Kamu yönetiminin etik düzeyinin artırılması konusunda, birbiriyle çatışan iki yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan biri, kamu görevlisinin sorumluluğunu vurgulayan öznel yaklaşım; diğeri, kamu görevlisinin hesap verebilirliğini temel alan nesnel yaklaşımdır (Jackson, 2009). Öznel yaklaşım, etik kararların alınmasında nihai belirleyicinin kamu görevlisinin dürüstlüğü olduğunu varsayarken nesnel yaklaşım görevliye etik dışı davranma imkânı tanımayacak bir kontrol sistemi kurulması gerektiğini savunmaktadır. Bu iki yaklaşımın temelleri kamu yönetiminin en bilinen tartışmalarından Friedrich-Finer tartışmasında atılmıştır. Üst düzey kamu görevlilerinin sorumluluğu odağında başlayan tartışmada Finer'in (1941) nesnel bir içerikle ele aldığı sorumluluk kavramını Friedrich (1940), sorumluluk duygusu vurgulu öznel bir eksene çekmeye çalışmıştır. Sorumluluk terimi için Friedrich'in kullandığı öznel içerik zamanla benimsenmiş, Finer'in sorumluluk olarak adlandırdığı kavram hesap verebilirlik terimi ile ifade edilir olmuştur. Hesap verebilirliğin popülerleşmesi, kavramsal içeriğinin sorumlulukla çakışmasına neden olabilecek bir genişlemeyi beraberinde getirirse de çözümleme kapasitesinde gerilemeye neden olabilecek bu eğilim eleştirilmektedir (Mulgan, 2000). Hesap verebilirliğin kontrolü vurgulayan içeriği günümüzde daha belirgin hâle gelmiştir (Heidelberg, 2020). Bu bakımdan, Friedrich-Finer tartışmasında ortaya çıkan ayırım günümüzde de geçerliğini önemli ölçüde korumaktadır.

Westminster modelini örnek alan bir hesap verebilirlik mekanizmasını savunan Finer'a (1941) göre yönetme yetkisine vekaleten sahip olan kamu yöneticileri, bu yetkinin asıl sahibi olan halkın ve onun temsilcisi olan siyasetçilerin yakın gözetiminde çalışmalıdır. Siyasetçiyi ve kamu yöneticisini yönlendiren, halkın yararı değil, talepleri olmalıdır. Bu taleplere harfiyen bağlı kalması beklenen kamu görevlisinin inisiyatif alanı mümkün olduğunca daraltılmalıdır. Kamu görevlilerinin kanunlara, diğer düzenlemelere ve kamu siyasalarına bağlılığı sıkı sıkıya denetlenmedikçe "sorumluluk olgusu"nun (günümüzdeki adlandırma ile hesap verebilirliğin) hayata geçirilmesi çok mümkün değildir. Finer'ın önerdiği mekanizmanın siyaset-yönetim ayrılığının oldukça sert bir yorumuna karşılık geldiği ortadadır. Bu ayrımın gerçekçi olmadığını düşünen Friedrich, sorumluluğu, kamu yöneticilerinin fiilen genişleyen inisiyatif alanlarını dengeleyecek bir unsur olarak kurgulamaktadır. Friedrich'e (1940) göre, birçok siyasanın yapımında yasamanın hiçbir müdahalesi yoktur. Yöneticiler ise sürekli ve etkili şekilde siyasa yapım sürecinin içinde yer almaktadır. İdarenin süreç içinde yer alması, siyasa yapımını süreklileştirmekte ve karmaşıklarıştırmaktadır. Karmaşıklık düzeyi, uzmanı olmayan kişilere hesap verilmesini neredeyse imkânsız hâle getirmektedir. Kamuoyuna hesap vermeyi güçleştiren bu gibi gelişmeler, farklı bir sorumluluk anlayışını zorunlu kılmaktadır. Kamu yöneticilerinin meslektaşlarının gözetimi altındaki teknik yeterlikleri ve halkın taleplerine duyarlılıkları bu yeni sorumluluk anlayışının temelini oluşturmaktadır. Finer (1941), Friedrich'in yaklaşımını vicdan, kamu yararı ve mesleki yetkinlik gibi muğlak kavramlara başvurduğu için eleştirmiştir.

Friedrich-Finer tartışması, özü itibarıyla, etik davranış ile etiğe uygun davranış arasındaki ayırmda düğümlenmektedir. Davranışın etik ilkeleri ihlal etmemesi etiğe uygun sayılması için yeterlidir. Ancak, etik davranış bunun ötesinde, yalnızca etik ilkelerle güdülenmiş olmalıdır. Başka bir saikle -söz gelimi etiğe uygun davranmanın getireceği mutluluğa erişmek için- girilen davranış etik değildir (Kant, 2009: 12-16). Bu ayırım temelinde Finer'ın etiğe uygun davranışa, Friedrich'in ise etik davranışa odaklandığı ileri sürülebilir.

Bakış açısı ve temel varsayımlar arasındaki farktan doğan Friedrich-Finer tartışmasının kesin bir sonuca varması mümkün olmamıştır. 2. Dünya Savaşı öncesi ve sırasında yaşananlar Friedrich'i tartışmanın galibi gibi gösterse de (Plant, 2011) 1970'lerden itibaren kamu kesimine duyulan güvendedeki erimeye bağlı olarak Finer'ın bakış açısı yeniden güç kazanmıştır. Günümüz kamu yönetimi yazınında

-özellikle etik konusunu çalışan araştırmacılar arasında- öznel yaklaşım baskın olmakla birlikte (Adams, 2000) Finer'in taraftarları da bulunmaktadır. Söz gelimi yolsuzlukla mücadele araştırmalarının önde gelen isimlerinden Klitgaard (1991), "Yolsuzluğu Kontrol Etmek" adlı önemli araştırmasının başlığından da anlaşılacağı üzere nesnel yaklaşımın savunucuları arasındadır. Bu eserinde Klitgaard (1991: xii-xiii), yolsuzluğu insanların ahlaksızlığına bağlayarak çözümü nesiller boyu sürecek eğitimde arayanları eleştirmektedir. Ona göre, yolsuzlukla mücadeleyi; bilgi sistemleri, özendiriciler ve karar mekanizmalarında alınacak tedbirlerle yürütmek gerekmektedir. Açıkça vekalet kuramına dayanan Klitgaard'ın Finer'in nesnel kontrol mekanizmalarına duyduğu güveni paylaştığı görülmektedir. Ancak, etik söz konusu olduğunda kontrol ve itaatin yeterliliğini sorgulayanların güçlü gerekçeleri bulunmaktadır. Söz gelimi Hart (2000), Nazi yönetimini hatırlatarak itaatinin etik davranış bir yana, etiğe uygun davranışı dahi her zaman güvence altına alamayacağı uyarısını yapmaktadır. Tam olarak Klitgaard'ın eleştirdiği bakışı savunan Hart'a göre, iyi sistemin iyi insanları doğuracağı iddiası geçersizdir. Etik kamu yönetiminin en sağlam dayanağı erdemli kamu görevlileridir (Hart, 2000).

Sorumluluk ve hesap verebilirlik yaklaşımları arasındaki çatışma, daha ziyade kuramsal düzlemde sürdürülmektedir. Uygulamaya yönelik eserlerde her iki yaklaşımın güçlü yanlarını içerip zayıf yanlarını dışlayan bir uyumlaştırmaya gidilmesi gerektiği savunulmaktadır (Svara, 2015: 18-19). Uygulamanın kendiliğinden eklediği bu yaklaşımları kuramsal düzlemde kaynaştırmaya çalışan çabalara da (Cooper, 2012; Hoekstra ve Heres, 2016) rastlanabilmektedir. Ancak, iki yaklaşımın temel varsayımları arasındaki uzlaşmazlık bu çabaların gerçek bir sentezle sonuçlanmasını engellemektedir. Öznel yaklaşımı benimseyen bir yazarın kontrolün gerekliliğini savunması veya nesnel yaklaşıma yakın bir yazarın dürüstlüğü öneme değinmesi, bu yaklaşımların uzlaştırıldığı anlamına gelmemektedir. Sorumluluğu öne çıkaran yazarlar kontrol mekanizmalarının ortadan kaldırılmasını savunmadıkları gibi kontrolü öne çıkaran yazarlar da bir erdemsizler topluluğunun etik ihlallerini engellemek için kontrolün tek başına yeterli olacağını iddia etmemektedirler. Fark, hesap verebilirlik-sorumluluk dengesinde ağırlık verilen tarafta kendini göstermektedir. YMK'lar, dengenin daha ziyade hesap verebilirlik tarafında konumlanmaktadır.

1.2. Hesap Verebilirliğin Yükselişi: Yolsuzlukla Mücadele Kurumları (YMK)

YMK'lar yolsuzlukları ve nedenlerini önlemek veya baskılamak özel göreviyle kurulan sürekli kamu kurumlarıdır (De Sousa, 2010: 5). YMK'ların

yolsuzlukla mücadelede görev alan diğer kamu kurumlarından en büyük farkı, kamu yönetimi etiğini güçlendirme özel amacıyla kurulmuş olmalarıdır. Bu bakımdan, YMK'lar örneğin adli örgütlenmeden ve okullardan ayrılmaktadır. Konusu suç teşkil eden yolsuzluklar yargı birimlerinin görev alanına girse de bunlar yolsuzluk kapsamında değerlendirilemeyecek suçlarla da ilgilenmektedir. Aynı şekilde, yolsuzlukla mücadelenin eğitim ayağına katkıda bulunma potansiyeli taşımakla birlikte, eğitim camiasının faaliyet alanı bununla sınırlı değildir.

YMK'ların hangi özellikleri taşıması gerektiği üzerinde fikir birliği bulunmamaktadır. De Sousa (2010) YMK'ların genellikle hukuka uygunlukla sınırlı olmayan bir etik denetim yetkisine ve işlevsel bağımsızlığa sahip, yolsuzluğun nedenleri ve sonuçları hakkında bilgi merkezi olma konumunu kazanmış uzmanlaşmış kurumlar olduğunu belirtmektedir. Ancak, YMK'ların çoğu bu özelliklerin tamamını taşımamaktadır. Öne çıkan özellikleri belirleyen, YMK'nın türüdür. OECD'ye (2008: 31-32) göre üç tür YMK bulunmaktadır: 1- Yolsuzlukların soruşturulmasında görev alan kurum veya birimler (sert YMK'lar), 2- Yolsuzlukla mücadele stratejisini biçimlendirip kurumlar arası eşgüdümü sağlayan kurumlar (yumuşak YMK'lar), 3- Bu iki işlevi birlikte yerine getiren kurumlar (karma YMK'lar). Bu tasnifte suç soruşturmasını öne çıkaran ilk model, hesap verebilirlik yaklaşımının uygulamadaki izdüşümüdür. Norveç'teki Ekonomik ve Çevresel Suçları İnceleme ve Soruşturma Millî Otoritesi örneğinde görüldüğü gibi bu tür YMK'lar kolluk güçleriyle birlikte çalışan, suçun önlenmesi için istihbarat faaliyeti yürüten özel yetkili soruşturma büroları olarak (Økokrim, 2024) veya İngiliz Metropolitan Polisi Yolsuzlukla Mücadele Komutanlığı örneğinde olduğu gibi idari hiyerarşi içinde özelleşmiş bir birim olarak örgütlenebilmektedir (OECD, 2008: 31-32). Türkiye'deki Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı da sert YMK'lar arasında değerlendirilebilir. Yolsuzlukla mücadelede soruşturma yürütmek gibi yetkileri olmayan ikinci tür YMK'lara ABD Devlet Etik Ofisi örnek verilebilir (OECD, 2008: 31-32; OGE, 2024). Etik eğitim konusundaki görevlerine başından itibaren gerekli hassasiyeti gösteren, geniş soruşturma yetkileriyle donatılmış Hong Kong Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu her iki işlevi bünyesinde kaynaştıran karma modelin en başarılı örnekleri arasındadır (Klitgaard, 1991: 107-113; OECD, 2008: 31-32; Xiao vd., 2022).

İlk YMK'lar yolsuzlukla mücadele etmesi beklenen birimlerin de yolsuzluğa bulaştığı bazı Doğu Asya sömürgelerinde kurulmuştur. 1952'de Singapur'da kurulan Yolsuz İcraatı Soruşturma Bürosu ilk YMK olarak görülebilir (Leak, 1999).

YMK'lar özellikle 1980'lerin sonlarından itibaren dünya genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. Avustralya'dan Fransa'ya, Malta'dan Botsvana'ya kadar pek çok ülkede kurulan YMK'lar birbirlerini izlemiştir (Batory, 2012; De Sousa, 2010; Di Mascio vd., 2020; Meagher, 2005). YMK'ların farklı ülkelere yayılma sürecinin YKİ reformlarının hızlandığı bir zaman dilimine rast gelmesi, bu iki olgunun ortak tetikleyicileri bulunduğunu düşündürmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006; Power, 1997: 10-11, 134-136). İşletmecilik değerlerinin kamu kesiminde etik sorunlar çıkarabileceği yolundaki endişeler YKİ yaklaşımına yönelik eleştirilerde sıklıkla dile getirilmiştir (Frederickson, 1999; Hood, 1991/2016; Norman-Major, 2011, 2022). Ancak, görgül araştırmalar reformlar sonrasında kamusal değerlerin bütünüyle bir kenara atılmadığını, farklı değer kümelerinin uygulamada birbirini tamamladığını göstermektedir (Maesschalck, 2004; Omurgonulsen ve Oktem, 2009; Paliduskaitė, 2006; Sanabria-Pulido ve Pliscoff, 2022). Öyleyse YKİ'nin kamu yönetimi etiğini tamamen tahrip etmekten ziyade yeniden şekillendirdiği söylenebilir.

YMK'ların yayılmasını YKİ ile ilişkilendirmek, süreci bütün yönleriyle açıklamaktan uzaktır. Doğu Asya'daki YMK'ların YKİ reformları öncesinde kurulması, başka belirleyicilerin de etkili olduğunu göstermektedir. Ayrıca, YKİ'nin simgesel niteliği ağır basan YMK'lara ihtiyaç duyması, soruşturma yetkileriyle donatılmış YMK'ların yayılmasını açıklayamamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti etiğine ilişkin kaygıların kurumsallaşmasını, YKİ ile ilişkili ama ona indirgenemeyen bir süreç olarak ele almak mümkündür (Sampson, 2010). Bu sürecin dünyanın farklı ülkelerinde benzer yapılar ortaya çıkarması ise zorlayıcı, öykünmecî ve normatif mekanizmalarla açıklanabilir (DiMaggio ve Powell, 1983). Zorlayıcı mekanizmaların öne çıkması, soruşturma yetkileri bulunan YMK'ların; öykünmecî mekanizmaların öne çıkması, simgesel nitelikteki YMK'ların; normatif mekanizmaların öne çıkması ise kamu hizmeti etiği kültürünü inşa edecek türden YMK'ların kurulması sonucunu doğuracaktır.

Kamu yönetimi etiğinin hayata geçirilmesi gibi olumlu bir amaçla kuruldukları varsayılsa da YMK'lar birçok noktadan eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin önemli bir bölümü, YMK'ların etik kamu yönetimi amacına ulaştırmada eksik kaldıkları yönündedir. Bu eksiklik bazen YMK'ların yeterince yetkilendirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle etik görünme amacıyla kurulan YMK'lar "kâğıttan kaplan" (Batory, 2012: 657) hüviyetindedir, bütünüyle etkisizdir. 1990'larda Doğu Avrupa'da kurulan YMK'ların çoğu bu şekilde, zevahiri kurtarma amacının

ürünüdür (Smilov, 2010). YMK'lara yönelik eleştirilerin bir bölümü ise bunların yalnızca yetersiz değil, aynı zamanda zararlı kurumlar olduğunu ileri sürmektedir. Steenberg (2021) Doğu Türkistan'da yolsuzluk bahanesiyle görevden alınan 700'ü aşkın kamu görevlisinin tamamının Uygur Türkü, yerine getirilenlerinin tamamının etnik Çinli olmasından hareketle konunun etik temelde değil, etnik temelde ele alındığını savunmaktadır. Etik namına etik ihlallerin yapılması, totaliter ülkelerle sınırlı bir sorun değildir. YMK'lar demokratik ülkelerde de eski dönemin olumsuzluklarını sergilemek ve yolsuzluk soruşturmalarıyla rakiplere siyasi üstünlük sağlamak gibi amaçlarla kullanılabilir (Di Mascio vd., 2020).

Dünya genelindeki durumun kısa bir betimlemesi dahi YMK'ların değerlendirilmesinde toptancı bir bakıştan kaçınmanın gerekliliği için yeterli gelmektedir. Bazı YMK'lar yetkilendirilmediği için faydasız kalırken bazıları yetkisini kötüye kullandığı için zarar verebilmektedir. Dolayısıyla tartışmanın, ülke ve kurum özelinde yürütülmesi daha uygundur.

2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN ETİK YÖNETİME KATKISI

Bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte her YMK'nın kendine özgü yanları da vardır. Yolsuzluğun boyutları ve yaygınlığı, ülkedeki etik sistemin genel özellikleri, YMK'nın yetkileri ve işlevsel özerkliği, etik takdir alanının YMK tarafından kullanımı gibi unsurlara bağlı olarak YMK'ların etkisi ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu bölümde öncelikle Türk etik sisteminde YMK'nın konumu tespit edilmiş, daha sonra Kurulun verdiği etik ihlal kararlarının çözümlenmesi yapılmıştır. Böylelikle, KGEK'nın Türkiye'nin etik iklimine katkıları daha bütüncül bir çerçevede değerlendirilerek Kurulun amaçlarını yerine getirmede daha etkili olabilmesi bakımından geliştirilebilir alanlar ortaya çıkarılmıştır.

2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Türk Etik Sistemi İçindeki Yerinin Sorgulanması

Etik normların olduğu yerde etik ihlallerin yaşanması, bunun da şikâyetlere neden olması kaçınılmazdır. Fuzûlî'nin Şikâyetnâme'si bu şikâyetlerin Türkiye'deki muhtemelen en bilinen örneğidir. Fuzûlî bu mektubunda; kamu görevlilerinin duyarsızlığından, vakıf gelirlerinde yapılan yolsuzluklardan, bu aksaklıkları düzeltmesi beklenen denetim mekanizmasının yozlaşmış olmasından yakınmaktadır (Karahan, 1948). Osmanlı Devleti'nin altın çağı denebilecek dönemlerde dahi görülen yolsuzluklar, gerilemeyle birlikte yaygınlaşmıştır.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın da (1992: 16-19, 72-89, 144-149) belirttiği gibi zorlaşan hayat şartları vergiden kaçınmak isteyenlerin kendilerini usulsüz olarak askerî sınıfına yazdırmalarına yol açmış, yolsuzlukla mücadele eden devlet adamlarının çabaları sonuçsuz kalmıştır. Bu başarısızlığın ardında, yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşamamış olmasının büyük payı vardır. Aynı dönemde, Balta'nın (2012) da belirttiği gibi yolsuzluklara kaynaklık eden tavassut gibi uygulamalar kurumsallaşmıştır.

Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaştırılması yolunda ilk önemli adım, müddeiumumiliğe hukuki dayanak sağlayan Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye Kanun-ı Muvakkatî'nin (1879) çıkarılmasıdır. Böylece, herhangi bir suça muttali olanların bunu savcıya (müddeiumumiye) bildirmesi (m.26, m.27) ve suçüstü hâlinde savcının derhal soruşturma başlatması (m.29) gibi usuller benimsenmiş, yolsuzlukları soruşturabilecek bir kurum doğmuştur. Ancak yalnızca konusu suç teşkil eden yolsuzluklarla ilgilenmeleri dolayısıyla savcılıkların etik denetim açısından yeterli geldiğini savunmak mümkün değildir. Bunların cinayet vb. suçların yanı sıra yüz kızartıcı suçları da soruşturacak kurumsal kapasiteye o dönemin şartlarında sahip olup olmadıklarında da açıklık bulunmamaktadır. Zamanla gerek savcılıklara verilen yetkilerin çeşitlenmesi gerekse adli kolluk olarak da görevlendirilen güvenlik örgütlenmesinin gelişmesi, kurumsal kapasite konusundaki soru işaretlerini bir yere kadar giderse de etiğin hukukiliğe indirgenmesi sorunu varlığını 2000'li yıllara kadar sürdürmüştür. Bu yıllarda yükselişte olan Anglo-Amerikan etkisiyle etik sistemin unsurlarının gözden geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Kamu yönetimi etiği, hukukiliğin yanı sıra etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve uyum gibi değerlerle yeniden yapılandırılan bir kavramsal içeriğe kavuşmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 161-162). 2000'li yıllarda yaşanan kavramsal dönüşüm, yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşmasının ikinci önemli adımı olarak görülebilir.

YKİ'nin Türkiye'deki altın çağını yaşadığı 2000'li yıllarda; etkinlik ve ekonomiklik gibi sigma değerlerinin yanı sıra yönetimin etik yanını vurgulayan teta değerlerine de önem verildiği görülmektedir.⁴ Nitekim YKİ anlayışı temelinde hazırlanan (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20-31) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde "kamuda etik kuralların gözden geçirilmesi" için de kanuni düzenleme yapılacağı bildirilmiş, sonraki yasama yılında da anılan

4- Sigma değer kümesi tutumluluğu öne çıkarırken teta değerleri dürüstlüğü vurgulamaktadır (Hood, 1991/2016: 759).

kanun çıkarılmıştır. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un (2004) genel gerekçesinde, kamu görevlilerinin hukuk kurallarına uyması zorunluluğu hatırlatılarak etik kamu yönetimi için bunun yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Genel gerekçede kamuda etik davranış kurallarının yansızlığı ve nesnellığı sağlayacağı, daha şeffaf, dolayısıyla kamuoyu denetimine daha açık bir kamu yönetiminin önünü açacağı; böylelikle etkinlik, verimlilik ve düzenlilik düzeyini artıracığı belirtilmiştir.

KGEK, soruşturma yetkisi olmayan bir YMK'dır. Kurulun başlıca üç işlevi bulunmaktadır: 1- Kamu görevlileri için etik davranış ilkelerini belirlemek, 2- Kamuda etik iklimin gelişmesini sağlayacak eğitim ve araştırma faaliyetlerini yapmak ve desteklemek, 3- Belirli kamu görevlileri hakkındaki etik ihlal başvurularını incelemek. Kurulun vereceği etik ihlal kararlarının yaptırımı yoktur. Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasında (RG: 25486) ihlal kararlarının Resmî Gazete'de yayımlanması gibi bir yaptırım öngörülmüşse de bu fıkra Anayasa Mahkemesince (AYM, 2010) iptal edilmiştir. KGEK, Bakanlar Kurulunun çeşitli kategorilerde kamu hizmetinde bulunmuş kişiler arasından seçeceği 11 üyeden oluşan ve Başbakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bir kurul olarak tasarlanmıştır (5176 s. Kanun, m.2, 9.7.2018 öncesi, RG: 25486). Üyeleri seçme görevi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra Cumhurbaşkanı'na verilmiş, Kurul'un sekreteryaya hizmetleri günümüzdeki adıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir (703 s. KHK, 2018, m.36). Seçilen üyeler 4 yıl görev yapmakta ve yeniden seçilebilmektedir. Kanun KGEK üyelerinin ciddi bir rahatsızlık geçirmeleri veya belli suçlardan mahkûm olmaları hâlinde görevden alınabileceklerini, aksi takdirde görev sürelerini tamamlayacaklarını belirterek işlevsel bağımsızlığın sağlanması adına önemli bir güvence tanımıştır. Kurula etik ihlalleri resen inceleme yetkisi verilmesi de bu bakımdan önemlidir (5176 s. Kanun, m.3). Ancak, KGEK'nın genel tasarımı işlevsel bağımsızlık ve kurumsallaşma açısından bazı çekinceler oluşmasına yol açmaktadır. Bunlar şöylece sıralanabilir:

1. Üyelerin seçiminde tek yetkinin siyasi bir makama verilmesi (5176 s. Kanun, m.2) ve seçimde partiler üstü bir mekanizmanın öngörülmemiş olması siyasi atamalara açık kapı bırakmaktadır.
2. Üyelerin yeniden seçilebilmesi (5176 s. Kanun, m.2) yeniden seçilme kaygısının kararlar üzerinde etkili olabileceğini düşündürmektedir.
3. Yasama ve yargı üyeleri ile silahlı kuvvetler mensuplarının Kanun'un kapsamı dışında bırakılması (5176 s. Kanun, m.1/son) anlaşılır olmakla

birlikte, KGEK'nın inceleme yetkisinin genel müdür ve üstü makamlarla sınırlandırılmış olması (5176 s. Kanun, m.24) yetkinin kapsamını oldukça daraltmaktadır.

4. Yargıya intikal eden uyuşmazlıkların KGEK'nın inceleme yetkisi dışında tutulması (5176 s. Kanun, m.4), hukukilik ve etik arasındaki ayırım göz önünde bulundurulduğunda çok yerinde bir kısıtlama olmamıştır. Kanun'un genel gerekçesindeki anlayışa ters düşen bu kısıtlama, yargıda görülmeyen uyuşmazlıklar üzerinde de etiği hukukiliğe indirgeyecek bir bakışı desteklemektedir.
5. Sekreteryaya hizmetleri önceleri Başbakanlık, günümüzde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından karşılanan KGEK'nın örgütsel yapısının olmaması, kurumsal kapasitenin gelişmesini engelleyebilir.

KGEK yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde etik iklimin yerleştirilmesi özel amacıyla kurulan ilk kurum olması bakımından önemli bir dönüm noktasına işaret etse de yukarıda anılan eksikler nedeniyle kuruluşundan itibaren eleştirilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 2010'daki iptal kararı gibi gelişmelerle başlangıçtaki durumun dahi gerisine düştüğü savunulabilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) kurulması ve 2013'ten itibaren bireysel başvuruları kabul etmeye başlamasıyla KGEK'nın etik denetim içindeki konumunun daha da zayıfladığı ileri sürülebilir. Zira KDK kamu yönetiminin işleyişine ilişkin şikâyetleri değerlendiren genel yetkili bir kurum olarak kurulduğundan (AY, m.74) etik sorunları da inceleyebilmektedir.

2.2. Etik İhlal Kararlarının Yönetim Etiğine Katkısı

KGEK'nın varlığını meşru kılacak üç gerekçe ileri sürülebilir:

1- KGEK, etik davranış ilkelerini belirleme yetkisine sahiptir. Kurulun hazırladığı ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile resmiyet kazanan etik ilkeler yalnızca Kurulun denetim alanına giren üst düzey kamu görevlilerini değil, 5176 sayılı Kanun'da sıralanan istisnalar dışında bütün kamu görevlilerini bağlamaktadır. Etik davranış ilkelerini belirlemek önemli bir yetkidir. Ancak, bu yetki sürekli bir kurulun varlığını gerektirmemektedir. Nitekim Kurul 2005'te belirlediği ilkeleri üzerinde günümüze kadar herhangi bir değişikliğe gitmemiştir. Bazı istisnalar dışında, hizmet sınıfları ve meslek grupları için özelleştirilmiş ilkeler de hazırlamamıştır. Bu şartlar altında, etik ilkeleri belirleme yetkisi, sürekli bir kurulun varlığını meşrulaştırmak için yeter gerekçe sağlamamaktadır.

2- KGEK kamu hizmeti etiği konusunda eğitimler vermektedir. Ancak, olumlu geribildirimler alındığı ifade edilmekle birlikte verilen eğitimlerin ne kadar yararlı olduğu nesnel olarak henüz tespit edilememiştir (Seçkiner Bingöl, 2019). Ayrıca, bu alandaki eğitimlerin kurumlara bırakılması da her zaman için mümkündür. Dolayısıyla kamu hizmeti eğitimi de tek başına yeterli bir gerekçe değildir.

3- KGEK etik denetim yapmaktadır. Ancak, yetki yönünden yapılacak bir karşılaştırma, KGEK'nın bağımsız mahkemelerden, savcılıklardan hatta kolluk güçlerinden (örn. CMK, m.90/2) oldukça geride kaldığını göstermektedir.

Varlığını meşrulaştıracak gerekçelerin hiçbiri yeterince güçlü olmasa da KGEK gereksiz bir kurum değildir, her kurum gibi eleştirilebilecek yönleri olsa da kamu yönetiminde etik iklimin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Verdiği etik ihlal kararları, KGEK'nın etik denetimde rolü olan diğer kurumların ötesinde katma değer yaratabildiğini göstermektedir. Kurulun katma değeri, mevzuatla sınırlı olmayan bir denetim gerçekleştirdiğinde ortaya çıkmaktadır. Kurul, bir belediye başkanının belediye iştiraki üzerinden hülle ile makam aracı aldırması (K: 2015/50) veya bir başka belediye başkanının "ekip çalışması ruhu" adı altında belediye kadrolarını partililerin yakınlarıyla doldurması (K: 2016/124) gibi örneklerde, kanuna uygunluk postuna bürünen etik dışı uygulamaların birer ihlal olduğunu belirtmekten çekinmemiştir. KGEK, özellikle kuruluş yıllarında, kamu hizmeti etiğinin somutlaştırılması konusunda inisiyatif alan bir tutum içinde olmuştur. Bir belediye başkanının sünnet törenlerinde taktığı takıları temsil ve ağırhlama giderleri ödeneğinden karşılamasını bu temelde etik dışı bulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesi ile İçişleri Bakanlığının konuyla ilgili yönergesine dayandırılan savunmaya karşı, Kurul kararında "etik davranış ilkelerini belirleme yetkisi tamamıyla Kurula verilmiş ve Kurul da bunu bir Yönetmelikle düzenlemiştir" (K: 2009/23) ifadelerine yer verilerek inisiyatif alanı korunmuştur. Bu sayede KGEK'nın kamu yönetimi etiği alanında belli bir otoriteye sahip olduğu söylenebilir. Nitekim 2017'de bir vali, hakkında adli soruşturma izni vermediği bir kaymakama yönelik şikâyeti KGEK'ya taşıyarak etik ihlal kararı alınmasını sağlamıştır (K: 2017/98).

KGEK etik olan ile hukuki olan arasındaki farkı ortaya koyan kararlara imza atsa da bunların zamanla azaldığı görülmektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesinin 2010'daki kararı (AYM, 2010) sonrasında Kurul, 2009/23 sayılı kararında savunduğu hattın gerisine çekilmiştir. Aslında Anayasa Mahkemesinin

veya diğer yargı organlarının Kurulun etik konulardaki otoritesini sorgulayan bir kararı bulunmamaktadır. Ancak, tek yaptırımı da elinden alınan Kurulun 2010'larda daha temkinli hareket ettiği gözlemlenmektedir. Bu tarihlerde de etik – hukuk ayrımının farkında olan kararlara rastlanmaktadır. Ne var ki bu ayırım daha ziyade karşı oylarda veya ek gerekçelerde yer almaktadır. Söz gelimi bir ek gerekçede, belediye başkanının bütün yardımcılarını memurlar arasından seçmesi, atanmış – seçilmiş dengesini bozduğu iddiasıyla eleştirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde başkanın takdirine bırakılan bu konuya etik gerekçelerle müdahil olunması -gerekçenin haklılığından bağımsız olarak- değerlidir. 2016'daki bir gerekçeye muhalefet şerhi de KGEK'nın etik denetime katkı potansiyelini göstermek bakımından oldukça önemlidir. Şikâyetin konusu, bir belediye başkanının kendisine makam aracı tahsis ettirmesidir. 237 sayılı Taşit Kanunu'nun 4. maddesi ve eki 2 sayılı cetvele göre, belediye başkanları makam aracı tahsis edilecekler arasında değildir. Bu tespit gerekçeye muhalefet şerhinde de yapılmakta; ancak, değerlendirme bütünüyle etik düzlemde gerçekleştirilmektedir. Bu değerlendirme önemine binaen aşağıda uzunca alıntılanmıştır:

“Lüks makam araç edinme konusundaki incelemede ve düzenlemelerde karşılıklı iki yarar arasında denge kurulması gereklidir. Bunlardan birincisi, kamu hizmeti için ayrılmış kaynağın daha önemli, daha elzem kamu hizmetinden makam aracına kaydırılarak hem israf edilmesi hem de elzem olan hizmetin görülmesinin ertelenmesi, diğeri ise kamu görevlilerinin görevlerini temsil etmeleri ile ilgili hizmetlerdir. Görevin temsili de bir kamu görevidir. Hizmetten yararlananların devlete saygısı temsil görevi ile sağlanabilir. ... Amaç, kamu hizmetini görmek olunca lüks bir makam aracına binmemek, kamu görevlisine bir eksiklik getirmez. Dosyadaki alan incelemesine geçerse, ... ilçesi, gerek nüfus itibarıyla gerek sosyal ve ekonomik yönden ...'un önemli bir ilçesi olup yerli ve yabancı misafirleri bulunmaktadır. Ayrıca Belediye Başkanının İl protokolü gereği katılması gereken toplantıları vardır. Bu nedenlerle hizmet ve temsil görevi gereği Belediye Başkanının aracının bulunması gereklidir. Olayda kiralanan makam aracının kira bedeli, değerine göre çok düşüktür. Burada bir israfın olduğu söylenemez... bu gerekçeler ile etik davranış ilkelerine aykırılık görülmemiştir.” (K-2016/37, gerekçeye muhalefet şerhi)

Temsil ile tasarruf arasında bir denge kurmaya çalışan bu şerhte kamu hizmeti etiği faydacı bakışla yorumlanmıştır. Kurul üyesinin mevzuatı değil de belli

bir etik yaklaşımı temel alması, KGEK için haklı bir meşruiyet temeli yaratmaktadır. Zira Türk kamu yönetiminde (ve devlet örgütlenmesinde) mevzuata uygunluk denetimi yapan -ve pek çoğu ciddi yaptırım yetkileriyle donatılmış- onca devlet kurumu bulursa da inceleme konusu davranışları bütünüyle etik temelde değerlendirerek kamu hizmeti etiği müktesebatı oluşturma potansiyelini taşıyan bir başka kurum bulunmamaktadır. Ne var ki Kurulun kararlarına hâkim olan, bu gibi etik temelli değerlendirmeler değil, mevzuat yönelimidir. Nitekim -etik temelli olanlar da dâhil olmak üzere- Kurulun hiçbir kararında genel etik veya kamu hizmeti etiğine ilişkin felsefi yaklaşım ve kuramlara veya bilimsel araştırmalara açıktan atıfta bulunulmaz iken mevzuata sıkça atıfta bulunulmaktadır. Bu durum, KGEK'da mevzuat odaklı ve etik odaklı iki ana damarın mevcut olduğunu ve ilkinin ikincisine baskın geldiğini göstermektedir.

3. BİR MODEL TARTIŞMASI: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU NASIL DAHA ETKİLİ OLABİLİR?

KGEK, Türk etik sistemi içindeki esaslı katkısını etik değerlendirmelere odaklandığında yapmakta, ancak mevzuat odaklı eğilimin baskın konumu nedeniyle potansiyelini tam olarak açığa çıkaramamaktadır. Kuramsal temel itibarıyla hesap verebilirlik kavramına yakın duran Kurul; bu kavramın baskın olduğu başarılı YMK'ların sahip olduğu geniş yetkilerden yoksundur. Gerçi sorumluluk ve hesap verebilirlik birbirini tamamlayan kavramlardır (Hoekstra ve Heres, 2016). Herhangi bir YMK'nın Friedrich – Finer tartışmasındaki kuramsal ikiliği uygulamada mümkün merteye aşması gerekmektedir. Yine de bu ikiliği büsbütün görmezden gelmek güçtür; YMK'lar uygulamada bu temellerden birine ağırlık vermek durumunda kalmaktadır. YMK'nın tasarımı ile uygulaması arasındaki kopukluk sorun yaratma potansiyeli taşımaktadır. Hesap verebilirlik temelli bir YMK'nın bu kuramsal temelin gerektirdiği yetkilerle donatılmaması, etik görünen (ama olmayan) bir kamu yönetimini beslemektedir. Bu nedenle KGEK'nın yeniden yapılandırılması faydalı olacaktır (Akdeniz, 2016). Bu bölümde, KGEK'nın Türk etik sistemine katkısını güçlendirecek iki model tartışılacaktır. Kuşkusuz, kuramsal temelini Friedrich – Finer tartışmasında bulan bu iki model, bütün ihtimalleri tüketme iddiası taşımamaktadır. Söz gelimi, KGEK'nın kapatılarak etik denetimin Sayıştayca yürütülmesi gibi alternatifler sunmak da mümkündür (Bringselius, 2018). Bununla birlikte, mevcut olumsuz şartlar altında dahi değerli katkıları bulunan KGEK'nın güçlendirilmesi çok daha uygun bir seçenek olacaktır.

3.1. Daha Etkili Kamu Görevlileri Etik Kurulu için İki Alternatif Model

KGEK'nın daha etkili olması için önerilebilecek birinci model, Kurulun Singapur ve Hong Kong örneklerindeki gibi geniş soruşturma yetkileriyle desteklenen bir YMK'ya dönüştürülmesidir. Soruşturma kurumlarının sayısındaki artış ile tespit edilen ihlal sayısı arasındaki olumlu ilişki (Kempf vd., 2022), bu modelin faydasına yorulabilir. Bu modelin mantığı, etik ihlaller ne kadar azaltılırsa ideal duruma o kadar yaklaşılır düşüncesidir. Yakalanan etik ihlaller, benzer davranışlara yeltenebilecekleri de korkutarak, cezalandırılan kamu görevlilerinin ötesinde, sistemin geneli üzerinde etkili olacaktır. Bu modelin işleyebilmesi için KGEK'nın tasarımında şu değişiklikler yapılabilir:

1. İşlevsel bağımsızlık: Günümüzde KGEK üyelerinin aldıkları kararlarda bağımsızlıklarını koruyabilecekleri sağlam güvencelere sahip olmamaları, Kurul kararlarının herhangi bir yaptırıma bağlanmaması nedeniyle önemli görülmeyebilir. Ancak soruşturma yetkileriyle donatılacak bir YMK'da üye ve müfettişlere yetkileriyle orantılı güvenceler tanınması zorunludur.

2. Soruşturma yetkileri: Singapur ve Hong Kong gibi ülkelerde YMK'lara tanınan adli kontrol yetkilerinin KGEK'ya tanınması Anayasa'ya aykırıdır. Ancak bu modelde hukuk devletinin gerekli kıldığı düzenlemeler yapılarak KGEK etik ihlallerle ilgili soruşturma süreçlerine dâhil edilmelidir. Aksi takdirde sert yetkilere sahip bir YMK'dan söz edilemez.

3. Denetim alanında genişleme: Mevcut sistemde KGEK, en az genel müdür düzeyindeki kamu görevlilerini denetleyebilmektedir (5176 s. Kanun, m.4/1). Oysa golsuzluk şebekelerinin oluşturulması, farklı düzeylerdeki kamu görevlilerinin bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yetkilendirilmiş KGEK modelinde en alt düzeyden başlayarak bütün kamu görevlilerini (hatta kamu görevlisi olmayanları) kapsayan bir denetim alanı öngörülmelidir.

4. Personel sayısı ve niteliği: 2022 Faaliyet Raporu'na göre, KGEK bünyesinde görevlendirilen toplam personel sayısı 19'dur (KGEK, 2023b). Soruşturma yetkisiyle görevlendirilecek bir YMK'da bu sayının artması, soruşturmaları yürütecek müfettişlerin ve teknik izlemeleri gerçekleştirecek teknik personelin istihdam edilmesi gerekecektir. Ayrıca, etik denetiminin bir kariyer mesleği olarak benimsenmesi ve kurum bünyesinde bu temelde kadrolar ihdas edilmesi uygun olacaktır.

5. Fiziksel ve finansal kaynaklar: KGEK'nın 2022 yılı gerçekleşen harcaması 300 bin TL'yi bulmamaktadır (KGEK, 2023b). Yetkilendirilmiş KGEK'nın bu kadar kısıtlı bir bütçeyle faaliyet yürütmesi mümkün olmayacaktır. Zira genişleyen faaliyet alanına bağlı olarak, Kurulun yeni personele, teçhizata ve muhtemelen kendisine ait bir binaya ihtiyacı olacaktır.

Burada sayılan gereklilikler, yetkilendirilmiş KGEK modeli için asgari gereksinimlerdir. Hukuk devleti ilkesine bağlı kalmak kaydıyla, buradakilerin ötesine geçen değişiklikler yapılması da mümkündür. Bu kapsamda, işlevsel bağımsızlığı desteklemek üzere KGEK'ya kamu tüzel kişiliği verilebilir veya KDK örneğinde olduğu gibi anayasal statü kazandırılabilir. Kamu hizmetlerinin gördürüldüğü özel şirketler kurumun denetim alanına dâhil edilebilir (Adams ve Balfour, 2010; Pfiffner, 1999). Yolsuzluğun örgütlü suç hâlini aldığı durumlarda KGEK görevlilerinin CMK 139. madde kapsamında görevlendirilmesinin önünü açacak kanuni düzenlemeler yapılabilir. Bu gibi tercihe bağlı değişikliklerin her biri KGEK'nın daha da büyümesine neden olacaktır. Zorunlu değişikliklerle yetinilmesi hâlinde dahi yetkilendirilmiş KGEK modeli, sekreteryaya hizmetleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen bir kurul olmanın ötesine geçen geniş bir kurumsal yapıya ihtiyaç duyacaktır.

Daha etkili bir KGEK için önerilecek ikinci model, KGEK'nın mevcut yetkilerini daha etkin şekilde kullanacak bir tasarıma kavuşturulmasıdır. Etkinleştirilmiş KGEK modeli olarak adlandırılabilir bu model, ilkinin aksine, büyük yetkilere ve geniş bir örgütsel yapılanmaya ihtiyaç duymamaktadır. Bu modelde KGEK'ya düşen, kamu yönetimi etiği standartlarının yükseltilmesi için normatif kurumsal destek sağlamasıdır. Etik davranış ilkelerinin belirlenmesi, bu desteğin gerek şartı olmakla birlikte yeter şartı değildir. Zira bu ilkeler oldukça soyuttur, sahada karşılaşılan somut durumlarda kullanılmaya müsait değildir. Kurulun etik ihlal incelemeleri, etik ilkelerin nasıl yorumlanması gerektiğini göstererek bu belirsizliği gidermektedir. Böylece soyut ilkeler etik ihlal kararlarında ete kemiğe bürünmektedir. Etkinleştirilmiş KGEK modeline geçilmesi için Kurulun işleyişine yönelik öneriler aşağıdaki gibi tasnif edilebilir:

1. Etik inisiyatif alanı yaratılması: KGEK'nın hukukilik denetiminin ötesine geçen bir etik denetim yapma yetkisi bulunmaktadır. KGEK da bu yetkinin farkındadır. Nitekim bu araştırma kapsamında KGEK'ya sorulan bir soruya aşağıda alıntılanan cevap verilmiştir:

"5176 sayılı Kanun kapsamındaki bir kamu görevlisinin işlem ve eylemleri DMK ve TCK'da yer alan mevzuat hükümlerinden farklı olarak etik mevzuat çerçevesinde incelenmekte ve değerlendirilmektedir. Bir davranış hukuki olsa da etik davranış ilkelerine aykırı olabilmektedir." (KGEK, 2023c).

Ancak etik inceleme de -Türk kamu yönetiminin geneline yaygın hukukilik eğiliminin etkisiyle- yine "mevzuat çerçevesinde" yürütülmektedir. Mevzuatın daraltıcı etkisi, etik konusunda verimli bir tartışma zemini oluşturulmasının önüne geçmektedir. Bu durumun aşılması, Kurul üyelerinin kamu yönetimi etiği konusunda bir inisiyatif alanı yaratmalarından geçmektedir.

2. Denetim alanında genişleme: İnceleme yetkisinin genel müdür ve daha yüksek düzeydeki kamu yöneticileriyle sınırlandırılması daha alt düzeydeki kamu görevlilerinin karşılaşılabilecekleri etik ikilemlere normatif destek sağlanmasını engellemektedir. Denetim alanının genişlemesiyle başvuru sayı ve çeşitliliği artacak, bu da Kurulun yürüteceği etik tartışmaların sayı ve niteliğine yansıtacaktır.

3. Odaklanmış müzakere gruplarının kurulması: Etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik ilkelerin belirlenmesinde meslek ve konu odaklı müzakereleri gerekli kılmaktadır. Zira modelin kuramsal temelini oluşturan Friedrich'in (1940) sorumluluk yaklaşımı, dış kontrolü meslek gruplarının gözetimiyle ikame etmektedir. Modelin kurucu mekanizmasını oluşturan normatif benzeşim de kaynağını profesyonel gerekliliklerden almaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Bu nedenlerle, etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik davranış ilkelerinin dar bir seçkinler topluluğu tarafından tepede belirlenmesine uygun değildir. Bunun yerine, kamudaki meslek gruplarının geniş katımlı tartışmalarıyla tabanda şekillenecek ilkelerin Kurul tarafından tedvin edilmesi ve incelemelerle pekiştirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda sıralanan gereklilikler, mevzuatta ve kurumsal yapıda gerçekleştirilecek küçük değişikliklerle karşılanabilir. Denetim alanında genişleme için 5176 sayılı Kanun'un 4. maddesinin değiştirilmesi yeterlidir. Denetim alanına bağlı olarak personel sayısında da bir genişleme görülecektir. Ancak, bu modelin gerektirdiği kurumsal genişleme, yetkilendirilmiş KGEK modeline nazaran çok daha dar kapsamlı kalacaktır. Kamu etiği uzmanlığı kadrolarının ihdas edilmesi ve kurum bünyesinde görevlendirilen kamu görevlilerinin doğrudan bu kadrolara alınması gibi tedbirler kurumsal yapıyı destekleyecektir. KGEK'nın faaliyetlerini

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde sürdürmesi, kurumsal saygınlığa katkıda bulunacaktır. Bu modelde KGEK'nın soruşturma yürütme yetkisi olmadığından, yürütme ile yakın bağ kurması büyük sakıncalar doğurmayacaktır. Aksine, Kurul kararlarının referans alınmasına katkıda bulunacağı göz önünde tutulursa böyle bir değişikliğin faydası olacaktır.

3.2. Hangi Model Daha Uygun?

KGEK için önerilebilecek iki modelin de kendine göre güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Yetkilendirilmiş KGEK modeli kamu görevlilerini kontrol etmek bakımından diğer modele göre bariz şekilde üstündür. Hong Kong ve Singapur örneklerine benzer bir gelişim sergilenirse KGEK, yolsuzluğa bulaşan kamu görevlileri için caydırıcı olacaktır. Ancak bu model insan ve para kaynağı bakımından maliyetlidir. Hong Kong ve Singapur YMK'larına tanınan geniş yetkilerin benimsenmesi hâlinde kamu görevlilerinin temel haklarını orantısız şekilde kısıtlayan bir yapı ortaya çıkacağından demokratik bir maliyet de söz konusu olacaktır. Bu model, yolsuzluk soruşturmalarında görev alan diğer kurum ve organlarla yetki çatışmalarına yol açma potansiyeli de taşımaktadır. Etkinleştirilmiş KGEK modelinin en bariz avantajı bu gibi maliyetleri gerektirmemesidir. Ancak, onun da önemli bir eksikliği vardır, kontrol ve hesap verebilirliği ihmal ettiğinden, kamu hizmeti etiği için tek başına yetersiz kalmaktadır. Yine de bu boşluğu dolduracak onca kurumun varlığı göz önünde bulundurulduğunda bu, telafi edilemez bir sorun olarak görülmemelidir.

Etik sorunların engellenmesinde asıl tehdit, zorlayıcı mekanizmaların yokluğundan değil, denetim olgusunun içeriğinde yaşanan değişimden kaynaklanmaktadır. Günümüzde denetim olgusu toplum hayatının her alanında yayılmış, Power'ın (1997) deyişiyle bir denetim toplumu ortaya çıkmıştır. Ancak kurumsallaşmış örgütler, sapmaları yakalama amacına hizmet eden denetimi asgari düzeyde tutma eğilimindedir (Meyer ve Rowan, 1977). Bu eğilimlerini, açıkça denetimsiz bir ortam yaratarak hayata geçirmeleri ise imkânsızdır. Zira hiçbir denetimin yapılmadığı (ve bunun kamuoyu tarafından bilindiği) bir sistem, meşruiyet bakımından, birçok aksaklığın tespit edildiği bir sistemden daha geridedir. Hesap verebilirlik söyleminin yükselişini, bu olgunun bir tezahürü olarak okumak mümkündür. YMK'lar piyasalaşmanın ve genişleyen yönetsel inisiyatif alanının tetiklediği etik kaygılar karşısında sistemin bir bütün olarak kamusal değerlere bağlılığını güvenceye almaktadır. Hesap verebilirliğin içeriğinden bağımsız olarak bu kadar hüsnükabul görmesi de (Pollitt ve Bouckaert, 2017:

217) sistemin meşruiyetini sağlama işlevinden kaynaklanmaktadır. Görünüşte sağlanan güvencenin fiilen hayata geçirilmesi ise pek arzulanmamaktadır. Çünkü sıkı kuralların ve yakın kontrolün baskısı altında girişimci niteliklerini kaybeden kamu yöneticileri, 'bırakınız yöneticiler yönetsin' anlayışındaki YKİ'nin savunduğu yönetici modelinin tam karşısında konumlanmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992: 14-15).

Denetimin kamu yönetiminin meşruiyetini beslemesi kuşkusuz değerlidir. Zira kamu yönetimi teknik bir iş olmanın ötesinde, girift toplumsal ilişkiler ağının göbeğinde yer alan siyasi boyutu da bulunan bir faaliyettir. Bu faaliyetin varlığını sürdürülebilmesi, toplum katında rıza üretebilmesine bağlıdır. Etik olmadığı düşünülen bir sistemin rıza üretmesini beklemek ise pek gerçekçi değildir. Ne var ki kamu yönetimi etiğinin biricik işlevi sistemin meşruiyetini sağlamak değildir; etik olmayan uygulamaların maliyetinin azaltılması, etik davranışın sağladığı performans artışından yararlanılması gibi işlevleri de bulunmaktadır. Ciddi maliyetlere katlanılmasını gerektirse dahi etik kamu yönetimi ülküsünü sırf etik gerekçelerle benimsemek de mümkündür. Bu ülkeye yaklaşmak için uygun seçenek, denetimi yaygınlaştırmak veya derinleştirmek değil, Friedrich'in önerdiği sorumluluk kavramını öne çıkarmak ve bunun üzerine inşa edilen etkinleştirilmiş KGEK modelini benimsemektir.

Etkinleştirilmiş KGEK modelinin etik ve yönetsel olmak üzere iki avantajı bulunmaktadır. Etik avantajı, etiğe uygun davranışı değil, etik davranışı temel almasıdır. Yetkilendirilmiş KGEK, kamu görevlilerinin etik değerlendirmeleriyle ilgilenmemektedir. Hesap verme tehdidiyle davranışların kontrol altına alınması bu model için yeterlidir. Bu modelde etik adeta hukuka indirgenmektedir. Oysa etik hukuka indirgenemez (Lawton, 2008), hatta (pozitif) hukuk etiğın yabancılaşmasıdır denebilir. Hukuk yaptırıma bağlar, yaptırımlar ise özü itibarıyla korkuya hitap eder. Etik davranışın temel gereksinimi ise iradedir. Korkuyla sindirilmiş bir iradenin uzun vadede kamu görevlilerinin etik davranma kapasitesi üzerinde olumsuz etkiler doğurması beklenmelidir. Etkinleştirilmiş KGEK ise gözetimin baskısını hafifleterek kamu görevlisine geniş bir irade alanı açmaktadır. Bu modelde, korkudan arta kalan boşluğun vicdan ve görev bilinci ile doldurulması beklenmektedir. Meslek temelli odaklanmış müzakere grupları, etiğın bütünüyle öznel değerlendirmelere dönüştürülmesinin önüne geçecektir. Yakın zamanda yapılan bir araştırmanın da (Lee vd., 2022) gösterdiği gibi toplumsal öğrenme etik davranma niyetini etkileyebilmektedir. Öyleyse kamu görevlisi, mensubu

olduğu meslek grubunun genel değerlendirmelerini de hesaba katarak etkin bir değerlendirme sürecinin parçası hâline gelecektir. Kamu yönetimi Scott ve Hart'ın da (1973) tavsiye ettiği üzere kendini mevzuatla sınırlandırmayan spekülâtif müzakerelere şahitlik ederken KGEK, varlığını meşru kılacak bu faaliyetin çatısını kurma imkânına kavuşacaktır. Bütün bu süreç içinde kendisini sürekli murakabe altında bulunduran kamu görevlisi, kamu yönetimi etiği için kuşkusuz en büyük kazanç olacaktır.

Etkinleştirilmiş KGEK modelinin yönetsel avantajı, kamu görevlisine sağladığı geniş inisiyatif alanıdır. Çağımızda denetimin göstermelik olmasının en önemli nedeni, belirsizlik ve karmaşıklık düzeylerindeki sıçramadır. Önceden belirlenmiş ayrıntılı usullerin sıkıca takip edilmesi, öngörülemeyen şartlar altında istenmeyen sonuçlara yol açmaktadır. Etkinleştirilmiş KGEK modeli, sorumluluk temelli olduğundan, kural yoğunluğunun azaltılması için oldukça müsait bir zemin vadetmektedir. Hesap verebilirlik ise abartıldığında, neden olduğu zaman ve finans maliyetinin ötesinde, belirsizlikten kaçınma ve yaratıcılıktan uzaklaşma gibi istenmeyen sonuçlar doğurmaktadır (Schick, 1996: 83-84).

SONUÇ

KGEK, 2000'li yıllardaki YKİ reform dalgasında Türk kamu yönetiminde etik iklimi güçlendirme amacıyla kurulmuştur. YMK'ların genelinde olduğu gibi KGEK'da da sorumluluk kavramı değil, hesap verebilirlik söylemi yönlendirici olmuştur. Hesap verebilirlik söylemi, kamu yönetiminin meşruiyetinin korunması bakımından işlevsel olsa da etik kamu yönetimi ülküsü için yetersiz kalmaktadır. Zira çağın getirdiği karmaşıklık ve belirsizlik düzeyi, uzmanlığına ve dürüstlüğüne güvenilen kamu görevlisine geniş bir inisiyatif alanı tanınmasını gerektirmektedir. Kamu görevlisinin karşılaşacağı durumların kestirilemeyecek derecede karmaşık olması, diğer konularda olduğu gibi etik değerlendirmeler konusunda da önceden kurallar belirlemeyi imkânsız hâle getirmektedir. Uzmanlaşmanın ulaştığı düzey, sonradan yapılacak değerlendirmelerin dahi kamu görevlisinin almış olduğu kararı kuşatacak yetkinliğe erişmesini güçleştirmektedir.

Aşırı denetimin neden olduğu somut maliyetler bir yana, sürekli denetim altında tutulma hissi de kamu görevlisinin girişimcilik ve yaratıcılık yetilerini körelterek ek maliyet yaratma potansiyeline sahiptir. Oysa rutin işlerin otomasyonlarca yürütülebileceği çağımızda kamu görevlisinden beklenen,

yaratıcı ve girişimci olmasıdır. Bütün bu gerekçeler, denetlenmeksizin denetlenir görünen bir toplum ve yönetim düzeni ortaya çıkarmıştır. Günümüzde kazandığı içerik itibarıyla hesap verebilirlik kavramı bu düzeni söylem düzeyinde temsil etmektedir. Kamu görevlilerinin görünenin aksine gerçekte pek de denetlenmemeleri, etik ihlallere karşı bir başka mekanizmanın yürürlüğe sokulması ihtiyacını doğurmaktadır. Kamu görevlisinin kendisine tanınan inisiyatif alanını kişisel çıkarları doğrultusunda kullanmaması için kontrol mekanizmasındaki eksiklikleri iç dünyasında telafi etmesi, kendisini sürekli murakabe altında tutması gerekmektedir. Bu gerekliliğe bağlı olarak, etik denetimi de yeniden yapılandırılmalı ve hesap verebilirlik temelinde kurulan YMK'lar sorumluluk temelinde dönüştürülmelidir.

Bu çalışmada, KGEK'nın sorumluluk temelinde yeniden yapılandırılması için etkinleştirilmiş KGEK modeli adı verilen bir model önerilmiştir. Bu modelin ilk şartı, KGEK'nın bir etik inisiyatif alanı yaratmasıdır. KGEK kararları üzerine yapılan içerik çözümlemesi, Kurulun hukuki bakış açısına fazlasıyla bağlı kaldığını ve bazı değerli istisnalar dışında, hukuka uygun eylem ve işlemlerde etik ihlali kararı vermekte çekingen davrandığını göstermektedir. İhlal kararlarının bir yaptırım olmadığından, Kurulun daha cesur kararlar alması, yargı başta olmak üzere bütün organ ve kurumların da KGEK'nın kamu yönetimi etiği konusundaki otoritesini kabul etmesi yerinde olacaktır. Zira sorumluluk temelli kamu yönetimi etiğinde bir standardın oluşabilmesi için mesleki normların toplumsal öğrenme yoluyla edinilmesi şarttır. KGEK bir etik inisiyatif alanı yaratması hâlinde kamu görevlilerinin referans alabilecekleri bir etik müktesebat oluşturabilecektir. Mesleki normlar ile kamu yönetimi etiği arasındaki bağın kurulması için, ayrıca, meslek temelli odaklanmış müzakere gruplarının kurulması uygun olacaktır. Bu gruplar sayesinde, etik değerler ile mesleki uzmanlığın bağdaştırılması sağlanabilecektir. Etkinleştirilmiş KGEK modeli, etik sistemi oluşturan diğer kurumların gölgesinde kalan KGEK'nın kurumsal meşruiyetini güvenceye alması bakımından da değerlidir. Zira Türk etik sisteminde, suç kapsamına giren etik ihlalleri denetleyen, sert yetkilerle donatılmış birçok kurum/organ bulursa da etkinleştirilmiş KGEK'nın işlevlerini karşılayabilecek hiçbir kurum bulunmamaktadır. Sert yetkilerle donatılmış kurum ve organların varlığı sayesinde, KGEK'nın bu çalışmada savunulan tarzda yeniden yapılandırılması, hesap verebilirliğin büsbütün ihmal edilmesi sonucunu doğurmayacak; aksine, hesap verebilirlik ve sorumluluk arasındaki dengenin yeniden tesis edilmesini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Adams, G. B. (2000). Administrative ethics and the chimera of professionalism: The historical context of public service ethics. Handbook of administrative ethics içinde (291-308) USA: Marcel Dekker.
- Adams, G. B. ve Balfour, D. L. (2010). Market-based government and the decline of organizational ethics. Administration & Society, 42(6), 615-637.
- Akcağündüz, E. ve Eken, M. B. (2022). Kamu yönetiminde etik kavramının izini sürmek: Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerine bir inceleme. Kafkas Üniversitesi İİBF Dergisi, 13(25), 473-496.
- Akdeniz, İ. (2016). Kamu Görevlileri Etik Kurulunu yeniden düşünmek. Sayıştay Dergisi, 103, 59-83.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının "yeni" kurumu: Kamu görevlileri etik kurulu. Amme İdaresi Dergisi, 39(2), 51-69.
- AYM (2010). 2007/98 Esas ve 2010/33 Karar sayılı AYM Kararı. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, 47(2), 747-758.
- Balta, T. B. (2012). İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler. Türkiye'de Kamu Yönetimi içinde (45-56). Ankara: Nobel.
- Batory, A. (2012). Political cycles and organizational life cycles: Delegation to anticorruption agencies in Central Europe. Governance, 25(4), 639-660.
- Bringselius, L. (2018). Efficiency, economy and effectiveness - but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. Public Money & Management, 38(2), 105-110.
- Cooper, T. L. (2012). The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role. John Wiley & Sons.
- Çamur, Ö. ve Aydın, A. (2022). Yeni kamu yönetimi anlayışının etik temelleri ve kamu yönetiminde etik yönetimin gelişmesi üzerindeki etkisi. Denetim, 25, 148-159.
- De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance. Crime. Law and Social Change, 53(1), 5-22.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa. (1992). Devlet adamına öğütler (Akt. Uğural, H. R.). Kültür Bakanlığı Y.
- Di Mascio, F., Maggetti, M. ve Natalini, A. (2020). Exploring the dynamics of delegation over time: Insights from Italian anti-corruption agencies (2003-2016). Policy Studies Journal, 48(2), 367-400.
- DiMaggio, P. ve Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. American Sociological Review, 48(2), 147-160.

- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Doğan, K. C. ve Erdem, B. (2022). Türkiye’de Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Analizi. Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi, 6(3), 758-792.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. Public administration review, 1(4), 335-350.
- Frederickson, H. G. (1999). Ethics and the new managerialism. Public Administration & Management: An Interactive Journal, 4(2), 299-324.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. Public Policy, 1(1), 1-24.
- Hart, D. K. (2000). Administration and the ethics of virtue: In all things, choose for first good character and then for technical expertise. Handbook of administrative ethics, içinde (131-150) USA: Marcel Dekker.
- Heidelberg, R. L. (2020). Ten theses on accountability. Administrative Theory & Praxis, 42(1), 6-26.
- Hoekstra, A. ve Heres, L. (2016). Ethical probity in the public service. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance içinde (1-8). Springer.
- Hood, C. (1991/2016). Tüm zamanlar için kamu işletmeciliği: Yeni Kamu İşletmeciliğinin yükselişi. Kamu Yönetimi klasikleri içinde (Çev. Zengin, C. 749-772). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Jackson, M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate. Journal of Management History, 15(1), 66-77.
- Kant, I. (2009). Ahlâk metafiziğinin temellendirilmesi (Çev. Kuçuradi, İ). Türkiye Felsefe Kurumu.
- Karahan, A. (1948). Fuzûlî'nin Mektupları I. Türk Dili ve Edebiyatı Dergisi, 2(3-4), 245-266.
- Kempf, R. J., Sampath, V. S., Lu, E. Y. ve Shapiro, D. M. (2022). An Empirical Assessment of the Contribution of State Offices of Inspectors General to Corruption Control. Public Integrity, 24(1), 51-65.
- KGEK (2023a). Etik ihlal kararları. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, <https://www.etik.gov.tr/kararlar/etik-ihlal-kararlari/>
- KGEK (2023b). T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2022. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- KGEK (2023c). Kamu Görevlileri Etik Kurulu 30 Mart 2023 tarihli cevabi e-posta
- Klitgaard, R. (1991). Controlling corruption. USA: University of California Press.

- La Pelle, N. (2004). Simplifying qualitative data analysis using general purpose software tools. *Field Methods*, 16(1), 85-108.
- Lawton, A. (2008). The Language of Ethics: Understanding Public Service Ethics Through Discourse. *Public Integrity*, 11(1), 45-62.
- Leak, T. A. (1999). The experience of Singapore in combating corruption. *Curbing corruption: Toward a model for building national integrity içinde* (59-66) World Bank Publications.
- Lee, D. S., Meyer-Sahling, J.-H. ve Park, S. (2022). Learning effects of anti-corruption reform in public organisations: Explanations from social psychological theory. *Public Management Review*.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory. *Public Administration*, 82(2), 465-489.
- Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *The Journal of Policy Reform*, 8(1), 69-103.
- Meyer, J. W. ve Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Norman-Major, K. (2011). Balancing the Four Es; or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration? *Journal of Public Affairs Education*, 17(2), 233-252.
- Norman-Major, K. (2022). How Many Es? What Must Public Administrators Consider in Providing for the Public Good? *Public Integrity*, 24(3), 342-352.
- OECD (2008). Specialised anti-corruption institutions: Review of models. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>, Erişim: 12.03.2024.
- OGE (2024). What we do?. U.S. Office of Government Ethics. https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_what-we-do, Erişim: 12.03.2024.
- Omurgonulsen, U. ve Oktem, M. K. (2009). Is there any change in the public service values of different generations of public administrators? The case of Turkish governors and district governors. *Journal of Business Ethics*, 88, 137-156.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government* (7. bs). Adison Wesley.
- Palidaukaitė, J. (2006). Codes of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective. *Public Integrity*, 8(1), 35-48.
- Pfiffner, J. R. (1999). The public service ethic in the new public personnel systems. *Public Personnel Management*, 28(4), 541-555.
- Plant, J. F. (2011). Carl J. Friedrich on Responsibility and Authority. *Public Administration Review*, 71(3), 471-482.

- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (4. bs). Oxford UP.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford UP.
- Prior, L. (2014). *Content analysis*. *The Oxford handbook of qualitative research*, Ed.: Leavy, P., Oxford UP: USA.
- Sampson, S. (2010). *The anti-corruption industry: From movement to institution*. *Global Crime*, 11(2), 261-278.
- Sanabria-Pulido, P. ve Pliscoff, C. (2022). *A crowding-out of public values? Managerial vs. Weberian values in public sector reform in Latin America*. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, (44)4, 291-314.
- Schick, A. (1996). *The spirit of reform: Managing the New Zealand state sector in a time of change*. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/DirectoryFile/The-Spirit-of-reform-Managing-the-New-Zealand-State-Sector-in-a-Time-of-Change.pdf>
- Schwandt, T. A. ve Gates, E. F. (2017). *Case study methodology*. *The SAGE handbook of qualitative research*, Ed.: Denzin ve N.K., Lincoln, Y.S., SAGE: USA.
- Scott, W. G. ve Hart, D. K. (1973). *Administrative crisis: The neglect of metaphysical speculation*. *Public Administration Review*, 33(5), 415-422.
- Seçkiner Bingöl, E. (2019). *Türkiye’de etik yönetim sisteminin dönüşümü ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik eğitimi işlevi üzerine bir araştırma*. KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı: 24-26 Ekim 2019 Karaman. (450-463)
- Smilov, D. (2010). *Anticorruption agencies: Expressive, constructivist and strategic uses*. *Crime, Law and Social Change*, 53(1), 67-77.
- Smith, R. W. (2003). *Enforcement or ethical capacity: Considering the role of state ethics commissions at the millennium*. *Public Administration Review*, 63(3), 283-295.
- Steenberg, R. (2021). *Legitimate corruption: Ethics of bureaucracy and kinship in Central Asia*. *Studies of Transition States and Societies*, 13(1), 3-20.
- Svara, J. H. (2015). *The ethics primer for public administrators in government and nonprofit organizations*. Jones & Bartlett Learning.
- Usul-i Muhakemat-ı Cezaiye Kanun-ı Muvakkati ([1879], 1296). *Düstur*, (Tertip 1, Cilt 4, 131-222)
- Xiao, H., Scott, I. ve Gong, T. (2022). *Trust and Effectiveness in Corruption Prevention: Evidence from Hong Kong*. *China Review*, 22(2), 145-170.
- Økokrim (2024). Økokrim. <https://www.okokrim.no/english.424311.no.html>. Erişim: 03.02.2024

EVALUATION OF THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC OFFICIALS ON THE AXIS OF THE ACCOUNTABILITY - RESPONSIBILITY DISCUSSION AND A MODEL PROPOSAL

Muhammed Zahid ÇİĞMAN

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: The new public management (NPM) approach guided the reform wave carried out in Türkiye in the 2000s. In addition to concepts such as economy, efficiency and effectiveness, NPM gave special importance to accountability. Anti-corruption agencies (ACAs) were established in many countries in the 1990s to increase accountability in public administration ethics. The Council of Ethics for Public Officials (CEPO), which was established by the Law Related to the Establishment Council of Ethics for Public Officials and Making Modifications on Some Laws No. 5176, enacted in 2004, is the institution established in Türkiye for this purpose. The CEPO has been tasked with establishing the code of ethics for public officials, providing trainings for the development of public service ethics, and examining complaints of ethical violations against senior public officials. However, the CEPO has not been an effective institution due to a lack of punishments for ethical violation decisions and the creation of other agencies capable of conducting ethical audits.

RQ: How can the CEPO contribute more to public service ethics?

Literature Review: There are two main approaches to public service ethics in the public administration literature. The first one is the responsibility-based approach. According to Friedrich, the pioneer of this approach, public service ethics is subjective. The level of professionalism reached by the public administration makes it impossible for public officials to be audited by non-experts. The civil servant's expanded discretion must be balanced with professional competencies and a sense of responsibility. Responsibility-based approach is opposed to accountability-based approach. The pioneer of this approach, Finer, criticizes Friedrich's approach due to its subjective nature. According to Finer, public officials need to be controlled in order to guarantee public service ethics. Finer's understanding of control has obviously influenced the establishment of ACAs. However, in today's audit society, accountability does not mean exactly to give account. Audit has been replaced by audit rituals. Due to the increase in uncertainty and the importance of entrepreneurship, the

discretion of public officials has expanded. The conflict between discretion and control has been overcome by the accountability discourse, which masks lack of audit. As a result, some of the ACAs established in the 1990s have turned out to be “paper tigers”. In this respect, the ineffectiveness of CEPO is not unique to Türkiye, but it is a reflection of a general trend.

Methodology: Qualitative descriptive methodology was used in this study. Specifically, a case study was conducted on CEPO. Legal texts and parliamentary debates regarding CEPO, ethical violation decisions (n=50) and CEPO’s response to the questions asked by the researcher within the scope of this research were used as data sources. The data were subjected to content analysis by the researcher.

Results and Implications: It is CEPO’s duty to establish the general code of ethics for the Turkish public officials. However, this is not a permanent task. The code established in 2005 is still valid. CEPO’s ongoing activities include ethics education and investigation of ethical violations of senior public officials. CEPO’s teaching staff is not large enough to meet the needs of the huge Turkish public sector. Ethical violation investigations, on the other hand, are highly dependent on the legalistic approach, with few exceptions. The legalistic approach hinders the development of an autonomous civil service ethics acquis. It is possible for a legal review to take place outside the CEPO. Moreover, the investigations of the judiciary and the ombudsman have certain sanctions. These findings show that the position of CEPO in the Turkish ethical system is open to debate. This research discusses two alternatives to increase CEPO’s contributions: fully authorized CEPO vs. activated CEPO. The theoretical basis of the fully authorized CEPO is Finer’s accountability-based approach, while the theoretical basis of the activated CEPO is Friedrich’s responsibility-based approach. The first model proposes reforming the CEPO as a large, independent agency with large investigative powers. The second model proposes that the CEPO take the initiative in ethics and inculcate the high standards in ethical violation decisions. This model also requires the establishment of profession-based deliberation groups. In this study, it was argued that the second model is more suitable for the Turkish ethics system. The first model is more costly, and Türkiye already has bodies vested with investigative powers. However, there is no institution other than CEPO that can create the acquis on ethics. The accountability-responsibility balance needs to be re-established under the leadership of CEPO.



KAMU ALIMLARINDA YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNDE BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİ *BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN PREVENTING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT*

İclal DAĞLIOĞLU ŞANLI¹

ÖZET

Kamu alımları, kamu harcamaları içerisindeki payı ve toplumun refahı üzerindeki etkisi gibi sebeplerle öne çıkan konulardan biridir. Kamu alım ya da tedarik süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyememesine neden olan yolsuzluk hem gelişmiş hem de diğer ekonomiler açısından çeşitli şekillerde engellenmeye çalışılmaktadır. Blokzincir, bir dağıtık defter türüdür ve kayıt tutmada temel bir değişimi ifade etmektedir. Blokzincir teknolojisinin adem-i merkezîyetçi yapısı, kalıcılık, izlenebilirlik ve denetlenebilirlik gibi özellikleri bu teknolojinin kamu alım süreçlerine uygulanabilirliği konusunda çalışmaların artmasına neden olmaktadır. Halen gelişen bir teknoloji olmakla birlikte, uygulamalar blokzincirin kamu alımlarında yolsuzluğu önleme de büyük bir potansiyel taşıdığını göstermektedir. Bu çerçevede çalışmada, bu teknolojinin kamu alımlarındaki yolsuzlukların azaltmadaki potansiyeli uygulama ve literatür temelinde incelenmekte, çalışmanın literatüre katkı sağlanması ve sonraki çalışmalar için teorik bir çerçeve oluşturması amaçlanmaktadır.

ABSTRACT

Public procurement is one of the most prominent issues due to its share in public expenditures and its impact on the welfare of society. Corruption, which causes public procurement or procurement processes to fail to function properly, is prevented

1- Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, iclaldagliglu@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0841-4158.

Gönderim Tarihi/Submitted: 18.10.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 03.12.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 22.12.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 24.12.2023

Atıf/To Cite: Dağlıoğlu Şanlı, İ. (2024). Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Teknolojisi. Sayıştay Dergisi, 35(132), 71-100. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1377610>

in various ways, both in developed and other economies. Blockchain is a type of distributed ledger and represents a fundamental change in record-keeping. Features of blockchain technology such as its decentralized structure, permanence, traceability, and auditability, lead to an increase in studies on the applicability of this technology to public procurement processes. Although it is still a developing technology, applications show that blockchain has great potential for preventing corruption in public procurement. In this context, the study examines the potential of this technology in reducing corruption in public procurement on the basis of practice and literature and aims to contribute to the literature and create a theoretical framework for subsequent studies.

Anahtar kelimeler: Blokzincir, Kamu Alımları, Yolsuzluk, Şeffaflık, Akıllı Kontrat

Keywords: Blockchain, Public Procurement, Corruption, Transparency, Smart Contract

GİRİŞ

Teknoloji ve dijitalleşme hayatımızın her alanında dönüşüme yol açmakta ve iş yapma biçimi üzerinde büyük değişimler oluşturmaktadır. Bu teknolojilerden biri olan blokzincirin karakteristik özellikleri olarak sayılan adem-i merkezîyetçilik, kalıcılık, izlenebilirlik gibi özellikleri her geçen gün farklı alanlara uygulanabilirlikleri konusunda çalışmaların artmasına yol açmaktadır. Blokzincir hakkında hem özel sektörde hem de kamusal alanda giderek artan bir ilgi ve eğilim dikkat çekmektedir.

Bu teknolojinin kamusal alanda kullanımı giderek yaygınlaşmakta, akıllı sözleşme uygulamalarıyla süreçler otomatikleştirilmekte, merkezi bir otoriteye olan güven ihtiyacı azalmaktadır. Kayıtların kalıcılığı ve izlenebilirliğine imkân tanıyan bu teknoloji sektör ve hizmetlerde şeffaflığın sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Teknolojinin iş yapma biçimini dönüştürmesiyle birlikte kamusal alanda sunulan hizmetlerin daha vatandaş odaklı ve şeffaflık temelinde yürütülmesine olanak tanıyan bu teknolojinin, yolsuzlukların azaltılması konusunda taşıdığı potansiyel sebebiyle kamu hizmetlerine uygulanabilirliği tartışmaları hızla artmaktadır.

Kamunun işlevlerini gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları mal ve hizmetlerin tedarik edilmesi olan kamu alımlarının temel kaynağını vatandaşların ödediği vergiler oluşturmaktadır. Aynı zamanda kamu alımları, kamu harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır ve çoğunlukla yolsuzlukla ilişkilendirilen bu tedarik sürecinin şeffaflığının sağlanması bu açıdan büyük önem taşımaktadır. Özellikle şeffaflığın sağlanması ve böylece yolsuzluğun

azaltılmasında taşıdığı potansiyel blokzincir teknolojisine olan ilginin artmasının temel nedenlerinden biridir. Bu çerçevede çalışmada, ilk olarak blokzincir teknolojisi açıklandıktan sonra genel özellikleri ve türlerine yer verilmektedir. Çalışmada, blokzincir teknolojisinin sundukları avantajlar yanında kısıtları ve dezavantajlarına değinilmiş ve kamusal alanda uygulanabilirliği bu teknolojinin genel özellikleri ve sınıflandırması temelinde açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışma blokzincir teknolojisinin kamu alımlarında yolsuzluk sorununu çözüme kapasitesini ve uygulanabilirliğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

1. BLOKZİNCİR TEKNOLOJİSİ

Dijital teknolojiler aracılığıyla kamu sektöründe veri, hizmet ve kararların açılması bağlamında, yeni nesil açık, hesap verebilir, şeffaf ve işbirlikçi e-devlet hizmetleri geliştirilmektedir (Boucher vd., 2017: 18) ve bunlardan biri de blokzincirdir. Artan e-devlet uygulamaların yaygınlaşması ve kamu hizmetlerinin sunumunun dijitalleşmesi ile birlikte sunduğu çeşitli avantajlarla bu teknolojinin kamusal alana uygulanabilirliğine yönelik çalışmalar artmaktadır.

1.1. Blokzincir Kavramı ve Genel Özellikleri

Bu yeni alanın terminolojisi, birçoğu blokzincir, dağıtık defter² ve paylaşıla defter³ terimlerini birbirinin yerine kullanması ile hala gelişmektedir (Government Office for Science, 2016: 17). Literatüre bakıldığında dağıtık defter ve blokzincirin sıklıkla birbiri yerine kullanılabildiği görülmektedir (Deshpande vd., 2017: 1). Daha çok finans sektöründe dağıtık defter ve dağıtık defter teknolojileri, blokzinciri tanımlamak için kullanılmaktadır. Teknik olarak tanımlandığında "Blokzincir, eşler arası, kriptografik olarak güvenli, yalnızca eklenebilir, değişmez (değiştirilmesi son derece zor) ve yalnızca eşler arasında mutabakat veya anlaşma yoluyla güncellenebilir, dağıtık bir defterdir". Dolayısıyla blokzinciri özünde dağıtılmış bir sistem olarak tanımlamak⁴ (Bashir, 2018: 38, 44, 62) çok da yanlış değildir.

2- Dağıtık defterler, birden fazla siteye, ülkeye veya kuruma yayılmış ve genellikle halka açık bir veri tabanı türüdür. Kayıtlar bloklar halinde tasnif edilmek yerine sürekli bir defterde birbiri ardına saklanmakta, yeni kayıt eklenmesi yalnızca katılımcıların yeterli sayıya ulaşması halinde mümkün olmaktadır (Government Office for Science, 2016: 17-18).

3- Paylaşılan defter, genellikle bir endüstri veya özel konsorsiyum tarafından paylaşılan veya halka açık olan herhangi bir veritabanı ve uygulamaya atıfta bulunan bir terimdir. Bu teknoloji grubu için en genel ve her şeyi kapsayan terimdir (Government Office for Science, 2016: 18).

4- Dağıtık defter, paylaşılan veri tabanlarını açıklayan geniş bir terim olup, tüm blokzincirler teknik olarak paylaşılan veri tabanları veya dağıtılmış defterlerin şemsiyesi altına girer. Tüm blokzincirler temelde dağıtık defterler olsa da, tüm dağıtık defterler mutlaka bir blok zincir değildir (Bashir, 2018: 61, 62).

Blokzincir özünde, toplu işlemleri içeren kriptografik olarak bağlantılı "bloklar" zincirinden oluşan dağıtık defter türüdür (Hileman ve Rauchs, 2017: 11). Blokzincir sistemleri iki ana parçadan oluşmaktadır ve bileşenleri (Navadkar vd., 2018: 2287) eşler arası ağ ve veri tabanıdır. Eşler arası ağ, birçok bilgisayarın veri tabanını yönettiği ve işlem adı verilen yeni değişiklikleri bu veri tabanına ilettiği mekanizmadır. Veri tabanı ise işlemin tam geçmişini ve bu işlemlerin gerçekleştiği sırayı depolamaktadır.

Blokzincir merkezi bir otorite olmadan çalışacak şekilde tasarlanmıştır, böylece kayıtları kontrol eden tek bir yetkili varlığa ihtiyaç bulunmamaktadır. Blokzincir, esasen dağıtılmış ağda eşzamanlı olarak güncellenen sürekli bir işlem günlüğüdür, böylece tüm taraflar veri tabanının kopyalarını saklamakta, kontrol etmekte ve bunlara erişimi olmakla birlikte, hiçbir kontrol merkezinde bir ana anahtar bulunmamaktadır. Ağda gerçekleşen işlemler bloklar halinde gruplanmakta, her blok⁵ yeni bilgilerin yanı sıra önceki bloğun doğrulamasını veya karmasını ve bir zaman damgasını içermektedir. Yeni bilgiler önceden tanımlanmış bir dizi kurala uymalı ve madenciler olarak bilinen özel katılımcıların çoğunluğu tarafından onaylanmalıdır. Sonuç olarak, ağın başka bir yerinde tutarsızlıklar tespit edileceğinden, tek bir taraf veri tabanına tespit edilmeden müdahale edememektedir (Owens ve Jong, 2017: 602-603). Blokzincir işlemlerinin değişmez olmasını sağlayan temel faktörler şunlardır (Berryhill vd., 2018: 16-17):

- Bloklar, benzersiz hash kodları kullanılarak birbirine zincirlenir.
- Bir girişteki en ufak bir değişiklik, işlemin karma kodunda bir değişikliğe neden olur ve bu, bloğun karma kodunda ve sonraki blokların karma kodlarında değişikliklere dönüşür.
- Düğümlerin fikir birliği süreci sayesinde, bloğun tahrif edildiği anlaşılır ve işlem reddedilir.

Bununla birlikte, blokzincir teknolojisi her tür dijitalleştirilmiş bilgiyi, tercihen işlem verilerini destekleyebilir. Böylelikle büyük veri alanında özellikle veri güvenliğini veya kalitesini artırmak için kullanılabilir (WB, 2021: 4). Blokzincirin karakteristik özellikleri adem-i merkeziyetçilik, kalıcılık, anonimlik ve denetlenebilirlik olarak sayılabilir. Geleneksel merkezi işlem sistemlerinde,

5- Belirli bir süre zarfında yapılmış olan işlemlere ilişkin işlem ve onay kayıtlarının tutulduğu şifrelenmiş veri kümesini ifade eder (Türkiye Bilişim Vakfı, 2019: 13).

her işlemin merkezi güvenilir kurum (örneğin Merkez Bankası) aracılığıyla doğrulanması, kaçınılmaz olarak merkezi sunucularda maliyet ve performans darboğazları ile sonuçlanmaktadır. Blokzincirdeki bir işlem, merkezi otorite tarafından kimlik doğrulaması yapılmadan herhangi iki eş (P2P) arasında gerçekleştirilebilir. Bu şekilde, blokzincir, sunucu maliyetlerini (geliştirme maliyeti ve işletim maliyeti dahil) önemli ölçüde azaltabilir ve merkezi sunucudaki performans darboğazlarını azaltabilir (Zheng vd., 2018: 357).

Merkezi olarak organize olmuş tek bir yöneticiye (diğer bir deyişle aracıya) artık ihtiyaç bulunmaması, üyelerine şeffaflık ve izlenebilirlik, manipülasyondan koruma, veri bütünlüğü ve güvenlik ve ayrıca ağ güvenilirliği sunan demokratik bir sisteme yol açar (European Data Portal, 2018). Blokzincir üzerindeki tüm işlemlerin kronolojik sıraya göre düzenlenmesi ve bir bloğun, kriptografik karma işleviyle iki bitişik bloğa bağlanması sebebiyle işlemler izlenebilirdir. Bu nedenle hash anahtarları ile bağlanan blok bilgileri incelenerek her işlem takip edilebilir (Chen vd., 2018: 4). Dolayısıyla söz konusu işlemler aynı zamanda denetlenebilir özelliği taşımaktadır.

1.2. Akıllı Sözleşmeler

Akıllı sözleşmelerin kökeni 1990'lardan gelmekle birlikte blokzincir teknolojisi akıllı sözleşmelerin daha eksiksiz ve güvenli bir şekilde uygulanmasını sağlamıştır (Seco, 2017). Akıllı sözleşmeler, bazı işlevleri otomatik olarak gerçekleştiren (örneğin, akıllı sözleşme bir olay tarafından tetiklendiğinde ödeme yapan) kendi kendine çalışan bir yazılım programıdır (Hileman ve Rauchs, 2017: 11). Bir anlaşmanın müzakeresini veya yürütülmesini kolaylaştıran, doğrulayan veya uygulayan bilgisayar programları olan akıllı sözleşmeler, işi dönüştürmeyi temin eden bir blokzincir uygulamasıdır. Genellikle normal sözleşme hükümlerinin mantığını kopyalayan akıllı sözleşmeler yoluyla, sözleşme şartlarının pek çoğu kısmen veya tamamen kendiliğinden uygulanmakta ve/veya kendi kendini yönetmektedir (Bulk, 2018).

Aynı zamanda denetimler ve korumalar bu sözleşmeye kodlanabildiği böylece onay olmadan değiştirilemediği için, teoride dolandırıcılık ve yolsuzluğun kapsamını sınırlandırabilmektedir. Bu özellikler, akıllı sözleşmeleri, kamu ihale süreçleri sırasında manipülasyonu sınırlandırma açısından, hükümet sözleşmelerinin çeşitli alanlarında potansiyel olarak uygulanabilir hale getirmekte, diğer blokzincir işlemleri gibi süreç de araçları ortadan kaldırmaktadır (TI, 2018).

Blokzincir teknolojisi aynı zamanda, kullanışlılığını veri depolamanın ötesine taşıyan bir "programlanabilir platform" olmasından almaktadır. Akıllı sözleşmelerin genellikle blokzincir teknolojisi ile ilgili olmasının nedeni budur (Carvalho, 2019: 199). Akıllı sözleşmelerin çalışması için mutlaka bir blokzincire ihtiyacı yoktur; bununla birlikte, blokzincir teknolojisinin sağladığı güvenlik avantajları nedeniyle, akıllı sözleşmeler için standart bir merkezi olmayan yürütme platformu haline gelmiştir (Bashir, 2018: 95).

1.3. Blokzincirin Sınıflandırılması

Blokzincirlerinin uygun izinlere sahip herkes tarafından paylaşılabilen ve onaylanabilen bir defter gibi kullanılmasına izin veren yapısı bulunmaktadır. Bir defterin doğruluğunu teyit etmenin birçok yolu bulunmakla birlikte bu genel olarak fikir birliği (consensus) olarak bilinmektedir. Bu süreçteki katılımcılar önceden seçilirse, deftere izin verilmektedir (permissioned ledger), işlem herkese açıksa, defter izinsizdir (unpermissioned ledger) (Government Office for Science, 2016: 17). Blokzincir izne tabi (permissioned blockchains) ve izne tabi olmayan blokzincir (permissionless blockchains) şeklinde sınıflandırılabilir. Bitcoin ve Ethereum, açık ve merkezi olmayan izinsiz blokzincirlerinin örnekleridir. Ağa herhangi bir zamanda okuyucu ve yazar olarak katılma ve ayrılma durumu mümkündür. İzne tabi ya da iznili blokzincir olarak ifade edilen uygulamada merkezi bir varlık, bireysel eşlerin blokzincirin yazma veya okuma işlemlerine katılma hakkına karar verilebilir (Wüst ve Gervais, 2018: 45-46). İzin verilen blokzincirde bunu oluşturan ve yöneten devlet kurumu veya kurumları, yeni bilgilere erişmek ve eklemek için ilgili izinleri belirleme yeteneğine sahiptir (Berryhill vd., 2018: 24-25).

İzin verilen defterlerin bir veya daha fazla sahibi olabilir. Yeni bir kayıt eklendiğinde, defterin bütünlüğü sınırlı bir fikir birliği süreciyle kontrol edilebilir. Bu, örneğin devlet daireleri veya bankalar gibi güvenilir aktörler tarafından gerçekleştirilir; bu, paylaşılan bir kaydın sürdürülmesini, izin verilmeyen defterler tarafından kullanılan mutabakat sürecinden çok daha basit hale getirir. İzin verilen blokzincirler fikir birliği süreci tüm taraflarca görülebilen dijital bir imza oluşturdıkları için yüksek düzeyde doğrulanabilir veri kümeleri sağlar. Pek çok devlet dairesinin bir kaydı doğrulamasını zorunlu kılmak, örneğin departmanların verileri kâğıt parçaları kullanarak paylaşmak zorunda kaldığı mevcut durumun aksine, kaydın güvenliğine yüksek derecede güvenilirlik sağlayabilir ayrıca izin verilen bir defter genellikle izinsiz bir defterden de daha hızlıdır (Government Office for Science, 2016: 17).

Blokzincir açık, özel ve konsorsiyum blokzincir şeklinde üçe de ayrılabilir (Ahmed ve Pathan, 2020: 32). Blokzincir sınıflandırmasına bakıldığında sınıflandırmanın çeşitli şekillerde yapıldığını görüyoruz. Açık blokzincir (public blockchain/permissionless blockchain) ya da izinsiz blokzincir yanında, özel blokzincir (privacy blockchain), hibrit ve konsorsiyum blokzincir olarak da adlandırılan izinli blokzincirler şeklinde de (permissioned blockchain) ayrılabilir.

1.3.1. Açık Blokzincir (Permissionless Blockchain)

Bu türde, herkes bloğa bir kayıt ekleyebilir. Halka açık blokzincirleri, finansal olabilecek veya olmayabilecek her türlü veriyi ve çeşitli ilgisiz işlemleri içerir. Bugün, halka açık blokzincirler çoğunlukla birden fazla taraf arasında finansal değer değişimi için kullanılmaktadır. Örneğin Ethereum, madencilerin Ether (bir tür kripto jetonu) kazanmaya çalıştıkları dağıtılmış bir açık blokzincir ağıdır (Ahmed ve Pathan, 2020: 32).

Herkese açık, izinsiz bir blokzincirde okuma ve yazma için tam izinle herkesin katılımı sağlanmaktadır (European Data Portal, 2018). Bu blokzincir türü herkesin erişimine ve katılımına açık, tüm katılımcıların eşit haklara sahip olduğu blokzinciri ifade eder (Türkiye Bilişim Vakfı, 2019: 11). Teorik olarak herkes fikir birliği sürecine katılabilir (ancak pratikte genellikle uygun donanıma veya kripto para birimine sahip olmak gibi kaynak gereksinimleriyle sınırlandırılabilir) (Hileman ve Rauchs, 2017: 11). Şeffaflık bu sistemlerin önemli bir özelliğidir, çünkü herkes tüm defteri indirebilir ve işlem verilerini görüntüleyebilir. Bu defterlerin herkese açık olarak denetlenebilirliği şeffaflığı artırmakta ancak gizliliği en aza indirmektedir (Finck, 2019: 5).

1.3.2. Özel/Kapalı Blokzincir (Private Blockchain)

Esasen, tamamen halka açık ve kontrolsüz bir ağa ve kripto ekonomi tarafından güvence altına alınmış mekanizmanın yerine (örneğin, işin kanıtı, hissenin kanıtı), erişim izinlerinin daha sıkı bir şekilde kontrol edildiği, değişiklik yapma veya değiştirme hakları olan bir sistem oluşturmak mümkündür. Hatta birkaç kullanıcıyla sınırlı olan blokzincir durumunda, okuma izinleri sağlanmışsa blokzincirlerin sağladığı bazı özgünlük ve adem-i merkeziyetçilik gibi kısmi garantiler de devam edebilmektedir. Bu sebeple bu tür sistemler, finans kurumlarının öncelikli ilgi odağı durumundadır. Okuma izinleri kısıtlanmış, özel blokzincirler daha yüksek düzeyde gizlilik sağlayabilmektedir (Buterin, 2015).

Çoğu durumda, en azından üyelerin kimlik doğrulamasını (genel, izin verilen) dahil etmek, hatta ağı sınırlı sayıda üyeye (özel blokzinciri, yani iş birliği yapan şirketler veya devlet kuruluşları) özel tutmak mantıklı olabilmektedir (European Data Portal, 2018). Özel blokzincir, sadece izin verilen katılımcıların erişimine açık olan ve izne bağlı olarak mutabakat sağlayan blokzinciri ifade ettiği için (Türkiye Bilişim Vakfı, 2019: 25) bu özelliklerin sağlanması genellikle hassas veya özel veriler ağı kaydedilecekse gereklidir (European Data Portal, 2018). Özel bir blokzinciri çalıştıran konsorsiyum veya şirket, istenirse kolaylıkla bir blokzincirin kurallarını değiştirebilir, işlemleri geri alabilir, bakiyeleri değiştirebilir (Buterin, 2015).

1.3.3. Hibrit Blokzincir (Hybrid Blockchain)

Bu blokzincirler, özel blokzincirlere benzer özelliklere sahiptir ve işlemlerde birden fazla kuruluşa yardımcı olabilir ve ilgili taraflar arasında şeffaflığın korunmasını sağlayabilir. Bu tür bir blokzincir, işlem sürecinde nispeten daha düşük gecikmeye sahip olsa da tamamen adem-i merkeziyetçi yapıda değildir (Ahmed and Pathan, 2020: 33). Blokzinciri okuma hakkı halka açık olabilir veya katılımcılarla sınırlı olabilir ve ayrıca, halka açık olan blokların kök hashleri gibi halkın sınırlı sayıda sorgu yapmasına izin veren karma yollar da bulunabilir. Blokzinciri durumunun bazı bölümlerinin kriptografik kanıtları geri alınabilir dolayısıyla bu özellikleriyle “kısmen merkezi olmayan” olarak kabul edilebilir (Buterin, 2015). Bu tür blokzincirleri, her katılımcıya özel izinler verecek şekilde oluşturulabilmeleri yanında çeşitli kısıtlamalar yapılabilmesine de izin vermektedir.

Genel olarak, bu blokzincirler ile tamamen özel blokzincirler arasındaki ayrıma şu ana kadar çok az vurgu yapılmıştır, ancak bu önemlidir: Öncelikle, hibrit blokzincir halka açık blokzincirleri tarafından sağlanan “düşük güven” ile özel blokzincirin sunduğu “yüksek güvenilen tek varlık” arasında bir yapı sergilemektedir. Özel blokzincirin ise eklenmiş bir kriptografik denetlenebilirlik derecesine sahip geleneksel bir merkezi sistem olarak tanımlanması daha doğrudur (Buterin, 2015). Blokzincir teknolojisinin kamu sektörü uygulamalarının tamamının olmasa da çoğunun, kamu görevlilerine erişimi kontrol etme yeteneği veren izinli defterler olması (Berryhill vd., 2018: 29) daha muhtemel görünmektedir.

2. KAMU ALIMLARINDA YOLSUZLUK VE BLOKZİNCİR

2.1. Kamu Alımları ve Yolsuzluk

Yolsuzluk, literatürde çoğunlukla “kamu görevlilerinin kişisel çıkar elde etme için güçlerini ve konumlarını kötüye kullanımı” olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk olgusu çoğunlukla devlet görevlilerinin faaliyetleriyle ilişkilendirilmektedir (Tanzi, 2013: 37). Yolsuzluk iş dünyasında, hükümette, mahkemelerde, medyada ve sivil toplumda ve ayrıca sağlık ve eğitimden altyapı ve spora kadar tüm sektörlerde olabileceği gibi politikacılar, hükümet görevlileri, kamu görevlileri, iş adamları veya sivil halkı kapsayabilmektedir. Yolsuzluk güveni aşındırmakta, demokrasiyi zayıflatmakta, ekonomik gelişmeyi engellemekte ve eşitsizliği, yoksulluğu, sosyal bölünmeyi daha da kötüleştirmektedir. Yolsuzluğun ekonomik, sosyal, çevresel ve politik maliyetleri bulunmaktadır (TI, 2021).

2022 yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi, G20 ülkelerindeki yolsuzluk algısı hakkında bize bilgi sağlamaktadır. Ülkelerin yolsuzluk algısı düzeylerini hesaplarken dikkate alınan noktalar kamu görevlilerinde irtikab, kamu alımlarında rüşvet, devlet fonlarından zimmetine para geçirme ve kamu sektörünün yolsuzlukla mücadele çabalarının etkinliğidir. Düşük puanlar yüksek yolsuzluk algısını, yüksek puanlar ise ilgili ülkede herhangi bir yolsuzluk algılanmadığını göstermektedir (Statista, 2023).

2022 yılında Yolsuzluk Algılama Endeksi skorlarına göre yolsuzluğun en az olduğu iki ülke Danimarka ve İzlanda iken yolsuzluğun en fazla olduğu ülke ise Somali'dir (TI, 2023: 2-3). G20 ülkeleri arasında, Yolsuzluk Algılama Endeksi skorlarına göre 2022 Yılında Almanya yolsuzluğun en az olduğu ülke olurken Rusya en fazla yolsuzluğun görüldüğü ülke olmaktadır. Türkiye'nin yolsuzluk algılama endeksi skoru ise 36'dır (Statista, 2023).

Kamu alımları, bir hükümetin işlevlerini yerine getirmek ve kamu refahını en üst düzeye çıkarmak için gereken malları, hizmetleri ve işleri satın aldığı süreçtir. Buna ek olarak, kamu alımları, hibeler ve sosyal programlardan ayrı olarak, devlet harcamalarının en önemli alanlarından biri olarak dikkatleri çekmektedir (Williams Elegbe, 2019: 9).

Kamu alımları, vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerin önemli bir bölümünün harcandığı alanı oluşturduğundan, hükümetlerden, yüksek kalitede hizmet sunumu sağlamak ve kamu yararını korumak için bu alımları verimli bir şekilde ve yüksek davranış standartları ile gerçekleştirmeleri

beklenmektedir (OECD, 2023). Kamu harcamaları, OECD ülkelerinde GSYİH'nın %12'sini oluştururken dünya çapında hükümetler, her yıl tahmini 9,5 trilyon doları ortalama ulusal GSYİH'nın %15'ini kamu alımlarına ayırmaktadır (OECD, 2023; Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020). Hem Birleşmiş Milletler (BM) hem de Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), bir kamu sözleşmesinin toplam değerinin %10 ila %30'u arasındaki bir değer genellikle yolsuzlukla kaybedildiğini tahmin etmektedir (Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020).

Blokzincirle birlikte, büyük veri analizini, yapay zeka, makine öğrenimi vb. teknolojilerin dış denetimde etkin kullanımı ile kamu gelir ve harcamalarının verimliliğinin artırılabileceği ve kamuda bilgi şeffaflığının artacağı öngörülmektedir (Köse ve Polat, 2021: 35). Yolsuzluk, kamu maliyesini kamu geliri üzerindeki etkisi nedeniyle ya da kamu harcamaları yoluyla etkilediği için büyük önem taşımaktadır. Kamu maliyesindeki yolsuzluk, hükümetin temel kamu maliyesi işlevlerini yerine getirme becerisini azaltmakta; tahsis, dağıtım ve istikrar rollerini bozmaktadır. Yolsuzluğun kamu maliyesi üzerindeki net makroekonomik etkisi, neredeyse kesin olarak mali açığı artırmaktadır. Net mikroekonomik etki ise, kamu harcamalarının ve vergi sisteminin etkinliğindeki azalmadır (Tanzi, 1998: 113). Güney Afrika'da, yıllık kamu harcamalarının yaklaşık %50'sinin yolsuzluk nedeniyle kaybedildiği tahmin edilmektedir (Williams Elegbe, 2019: 9). Bu rakamlar Dünya Bankası'nın "ihale yolsuzluklarını azaltmanın, bir ülkenin benimseyebileceği en etkili ekonomik kalkınma programlarından birini temsil edebileceği" sonucuna varmasına yol açmıştır (Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020).

Devlet ihale ve satın alma prosedürleri, kamu hizmeti sunumunda önemli bir rol oynar ve aynı zamanda kaynak kayıpları ve yolsuzluk açısından önemli bir alanı oluşturur. İhaleye fesat karıştırma ve gizli anlaşma, mühendislik şartnamelerinin manipülasyonu, malzeme ve çıktılarının fazla faturalandırılması veya yetersiz arz edilmesi, planlama çakışmalarından yararlanılması ve merkezi olarak bütçelenen fonların toptan saptırılması başa çıkılması gereken sorunlardan bir kısmıdır. İdari gözetim ve denetim, bu alanlardaki yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olabilmekle birlikte katkısı oldukça düşüktür. Meclislere ve kamuoyuna ayrıntılı bilgi verilmesi sürece katkı sunmaktadır (Azfar, 1999: 13). Örneğin Kanada hükümeti Endüstriyel Araştırma Yardımı Programı (NRC IRAP) ile, Kanada'daki KOBİ'lerle birlikte çalışarak şeffaflık ve kamuyu aydınlatma gerektiren büyük hacimli mali işlemler ve kayıt tutma işlemlerinin oluşturulduğu

bir program oluşturmuştur. Halkın bilgilendirilmesi amacıyla Ethereum'un halka açık blokzincirini kullanmaktadır. Söz konusu uygulama akıllı sözleşmeler ve donanım güvenlik modülleri kullanarak karmaşık veri kümelerinin genel veya özel blokzincirlerinde yayımlanmasını sağlayan bir ürün olarak tasarlanmıştır (Government of Canada, 2018).

Amerika Kıtası Kalkınma Bankası (IDB) ve Kolombiya Genel Müfettişlik Ofisi (Procuraduría General de Colombia) ile ortaklaşa oluşturulan Forum, çok paydaşlı bir ekibin yolsuzluğa eğilimli kamu alım süreçlerinde blokzincir teknolojisinin kullanımını araştırmasına, tasarlamasına ve denemesine öncülük etme amacı taşımaktadır. Dünya Ekonomik Forumu Merkezi'nde yer alan Blokzincir ve Dijital Para Birimi ekibi tarafından yönetilen projeye, "Blokzincir Teknolojisiyle Devlet Şeffaflığının Kilidini Açma" adı verilmektedir. Proje için, Kolombiya'da 2020'de bir canlı satın alma açık artırmasında test edilmeyi amaçlayan kamu alımları için blokzincir tabanlı bir kavram kanıtı yazılımı (PoC) geliştirilmiştir. Sistem, Programa de Alimentación Escolar'ın (PAE) veya devlet okulu yemek programı, ülkenin en savunmasız çocuklarına yemek satın alınması için tasarlanmış yüksek öncelikli bir kamu programı niteliği taşımaktadır (Lannquist ve Davidson Raycraft, 2020: 4). Kamu ihaleleri için blokzincir kullanımından beklenen faydalar, anonim oylama ve sertifikalı değerlendiriciler tarafından derecelendirme ve karar alma sürecine vatandaş katılımı yoluyla yurttaşlık denetimi sayesinde rüşvetin önlenmesidir (WB, 2021: 92).

Eylül 2017'den beri Meksika hükümeti HACKMX⁶ blokzincir projesi üzerinde çalışmaktadır. Bu proje, bir blokzincir üzerinde kamu ihalesi düzenleyerek, kamu alım süreçlerini nihayetinde iyileştirmek için şeffaflığı ve güveni artırmak için teknik bir çözüm sağlama amacı taşımaktadır (Zbinden ve Kondova, 2019: 61-62).

İspanya'nın Aragon bölgesinde, artan yolsuzluk seviyesi, yetkililerin bunu önlemek için blokzincir kullanımından yararlanmasına neden olmuştur. Open Canarias / Oesia, Quorum / Hyperledger Besu / HyperLedger Fabric ve Alastria'nın yardımıyla yeni bir ihale çözümü uygulanmış ve Haziran 2019'da tamamen devreye alınmıştır. Çözümün amacı, teklifleri güvenilir bir üçüncü

6- Bu projede akıllı ihale sistemi, kayıtlı herhangi bir vatandaşın kendilerini etkileyebilecek kararlara katılabilmesini ve yerel, eyalet veya federal düzeyde oy kullanabilmesini sağlamak için hibrit bir blokzincir sistemi kullanmaktadır. Sertifikalı değerlendiricilerin teklifleri isimsiz olarak oylanmasına ve derecelendirmesine izin verilirken, şirketlerin kararlarını etkilemek için onlarla iletişim kurmasını engellenmektedir. Akıllı ihale sisteminin önemi, kazan-kazan çözümünde yatmaktadır, çünkü değerlendiriciler, kazanan teklifin kabul edilen beklentileri karşılamaması durumunda itibarlarına yansımaları olacağını ve gelirlerinin azalacağını farkındadır. Vatandaşlar da her zaman nihai fayda sağlayacağı kendileri olduğu için en iyi teklifi talep edeceklerdir (Martínez Mancilla, 2018).

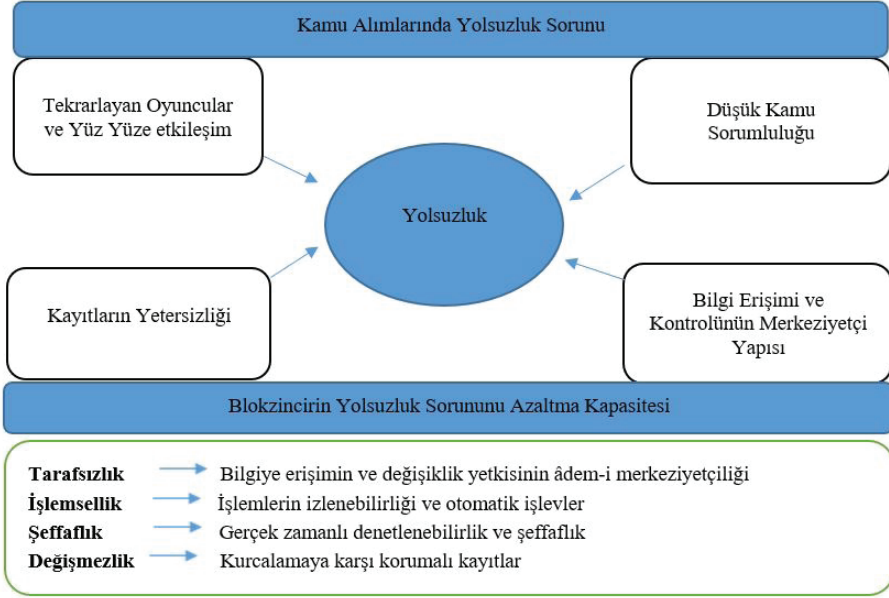
tarafın şifrelemesine gerek kalmadan değerlendirmektir. Sistem iki bölümden birincisinde bilgi toplamak için teklifler sisteme kaydedilir. İkinci olarak, veriler yorumlanır, böylece tedarikçilerin teklifleri, kamu alımlarında sağlanan bilgilerin bütünlüğünü ve şeffaflığını garanti eden blokzincirindeki akıllı sözleşmelerin kullanımı yoluyla otomatik olarak değerlendirilir (WB, 2021: 91). İş süreçlerine gömülü olan hesap verebilirlik ve güvence mekanizmaları (blokzincir gibi), yasaların, politikaların ve organizasyon yapılarının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak için hayati önem taşımaktadır (Government Office for Science, 2016: 79).

Kayıt, yolsuzluk ve kayıtlara yetersiz kamu erişimiyle ilgili sorunlara yanıt olarak açık ve güvenilir bir sahiplik kaydı oluşturmak amacıyla Gana, Kenya ve Nijerya'da dahil olmak üzere birçok ülke arazi kayıtlarını yönetmek için blokzincir kullanmaya başlamıştır. (Boucher vd., 2017:18). Brezilya, İsveç ve Gürcistan bu alanda blokzincir teknolojilerini kullanarak yolsuzluğu azaltmaya çalışan ülkelerdendir. Örneğin, Gürcistan bu, Exonum ile, tapu sicilini bir blok zincire aktararak bu teknolojiyi arazi tapularını kurcalamadan korumak ve verilerin zaman damgalı ve mühürlü bir kopyasını sağlamak için kullanılmaktadır (Transparency International, 2018). İsveç tüm tarafların (bankalar, hükümet, komisyoncular, alıcılar ve satıcılar) işlemlerin tüm aşamalarını izlemesine, gerçekliğini ve şeffaflığın sağlanması amacıyla gayrimenkul işlemlerini önemli ölçüde zaman ve maliyet tasarrufu sağlayacak olan blokzincir üzerinden gerçekleştirmek için çalışmalar yapmaktadır (Boucher vd., 2017:18). Yolsuzluk sadece kamu alımlarıyla ilgili bir sorun olmayıp pek çok kamusal alanda çözülmesi gereken bir sorundur. Bu çerçevede yolsuzlukla mücadelede blokzincir kullanımı günümüzde giderek artan bir tartışma alanı oluşturmaktadır.

2.2. Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincir Kapasitesi

Son zamanlarda kamu alımlarında merkezileşme daha çok sorgulanmaktadır. Birçok uygulama ve araştırmacı kamu alımlarında satın alma otoritelerinin nihai tüketicilerle daha uyumlu destekler sunmalarını sağlamak, bürokratik engelleri azaltmak, departmanlar arası koordinasyonu artırmak, merkezi bir kurum tarafından engellenmeksizin hizmet sunumlarında temin yönetimini güçlendirmek amacıyla adem-i merkeziyetçiliği savunmaktadır (Thai, 2001: 11-12).

Şekil 1: Kamu Alımlarında Yolsuzluk Sorunu ve Blokzincir Kapasitesi



Kaynak: Davidson Raycraft ve Lannquist (2020).

Şekil 1'de görüldüğü gibi yolsuzluk, tekrarlayan oyuncular ve yüz yüze etkileşim, düşük kamu sorumluluğu, merkezileşmiş kontrol ve bilgi erişimi ve son olarak kayıtların yetersizliği ile ilişkilidir. Kamu alımlarında yolsuzluk sorununun çözülmesinde blokzincir kapasitesi ise dört ana başlık altında açıklanmaktadır. Bunlar merkezi olmayan bilgi sahipliği ve yetkisi, izlenebilir işlemler ve otomatikleşmiş işlevler, gerçek zamanlı şeffaflık ve denetlenebilirlik ve kurcalama korumalı kayıtlar olarak sayılmıştır. Sayılan bu özellikler yolsuzluğun önlenmesinde blokzincirin bize sunacağı potansiyeli göstermektedir.

Şeffaflık resmi ve gayri resmi kurallara, planlara, süreçlere ve eylemlere ışık tutmak anlamına gelir. Şeffaflık sadece bilgiyi erişilebilir kılmak değil, aynı zamanda vatandaşlar tarafından kolayca erişilebilmesini, anlaşılabilmesini ve kullanılabilmesini sağlamakla da ilgilidir (TI, 2021). Şeffaflık, veriler üzerindeki kontrolün adem-i merkezileştirilmesi ve tipik olarak üçüncü, bağımsız bir tarafça gerçekleştirilen işlevin bir bölümünü üstlenmek için akıllı sözleşmelerin programlama yeteneği gibi blokzincir teknolojisinin mantığı altında yatan ilkeler, teknolojinin bugünkü süreçleri yürütme şeklimiz üzerinde dönüştürücü ve

hatta yıkıcı bir etki yaratma potansiyelini bize göstermektedir (Owens ve Jong, 2017: 606). Şeffaflığın yolsuzluğun tespit edilme olasılığını artırdığı konusunda genel bir fikir birliği vardır. Ayrıca, şeffaflık bilgi engelini azaltması, inceleme ve izlemeye izin vermesi gibi sebeplerle yolsuzluk olasılığını azaltır. Şeffaflık söz konusu yolsuzlukların yakalanma olasılığını artırarak bu işlemleri de caydırabilir (UNODC, 2021).

Blokzincirin doğasında bulunan şeffaflık, kamu sektörü hesap verebilirliği için en yüksek standartları karşılamaktadır (Williams Elegbe, 2019: 15). Blokzincir tabanlı bir kamu ihale sistemi ile şeffaflığı artırmak ve hesap verebilirlik ve dolayısıyla yolsuzluk vakalarını azaltmak amaçlanmaktadır. Gerçek zamanlı prosedür şeffaflığı, denetlenebilirlik, karar alıcıların isteğe bağlı karar süreçlerine güvenin azaltılması, akıllı sözleşmelerle otomatik işlevlerin oluşturulmasının kamu alımlarında özellikle alımların seçim aşamasında bazı iyileştirmelerin gerçekleşmesi beklenmektedir (Lannquist ve Davidson Raycraft, 2020: 11). Örneğin blokzincir tedarik zincirinin tüm üyeleri, kaynaklar bir varlıktan diğerine geçerken gerçek zamanlı olarak neler olduğunu görebilir. Veri kayıtları değiştirilemediğinden, bir sorun olması durumunda mevcut sahibin veya sorumlu tarafın belirlenmesi ihtiyacını ortadan kaldırmaktadır (WB, 2021: 51).

Tablo 1: Kamu Alımlarında Yolsuzluk: Teklif Verme ve Teklif Değerlendirme Aşamaları

Gereksiz doğrudan alım- Rekabetçi bir ihale sürecini atlamak ve "aciliyet seviyesinin yüksekliği" veya diğer koşullarla ilgili aldatıcı iddialar nedeniyle sözleşmeyi önceden belirlenmiş bir kuruluşa vermek.
İhale sürecinde rekabet eksikliği- İhaleye davet aşamasında kamuya duyurulmama, ihale öncesi aşamaya erişimin seviyesinin veya satın alma sürecine karşı güveninin düşüklüğü.
Objektif olmayan, tamamlanmış veya ileri aşamada duyurulmuş olmayan değerlendirme ve ihale kriterleri- İhale tekliflerini açık bir şekilde duyurmayan, temel ihale bilgilerini tüm teklif sahipleriyle paylaşmayan veya objektif ve net değerlendirme ve ihale kriterlerine sahip ihale teklifleri oluşturmayan hükümet yetkilileri.
Teklif uyarılama- Belirli bir tedarikçiyi tercih edecek şekilde uyarlanmış sözleşme ayrıntıları ve değerlendirme kriterleri. Düşük sözleşme standardizasyonu- Bazı satıcıların katılımını saf dışı etme amaçlı dar şekilde oluşturulmuş sözleşme değerlendirme kriterleri ve gereksinimleri.
Tedarikçilerin geçmiş kayıtlarına ilişkin dolandırıcılık- Satıcıların geçmiş performanslarının, kapasitelerinin ve niteliklerinin kasıtlı olarak yanlış beyan edilmesi.
Tedarikçilerin uygunluğuna ilişkin istisnalar- Geçmiş kayıtları veya nitelikleri yetersiz satıcıların tedarik sürecine dâhil edilmesine olanak tanıyan istisnalar.
Tedarikçi geçmişinin ve önceki performansının düşük düzeyde izlenmesi- Performans izlemenin kötü veya düşük performanslı tedarikçilerin tekrar katılımını sağlayacak şekilde düşük tutulması.
Tedarikçiler arasında teklif fiyatına ilişkin gizli anlaşmalar- İhale sürecindeki gizliliğin zayıflığı.
Çıkar çatışmaları- Tedarikçileri seçen ve bunlardan finansman veya başka faydalar sağlayan kamu görevlileri; bölgesel tedarikçiler ile belediye başkanı veya senatör gibi yakın ilişkiler içerisinde bulunan siyasi liderler.
Şeffaf olmayan bir şekilde seçilen alt yükleniciler veya ortaklar- Bunların performans sorumluluğunun bulunmaması.
Taşeronlarla net olmayan ödeme akışları- İhale sözleşmesini kazanan kişi yerine sıklıkla sözleşmeye dâhil olan taşeronlar ve küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ'ler) tarafından ödenen rüşvet.
Tedarikçilerin doğru maliyet veya fiyatlandırma verilerini ifşa edememesi- Fatura biçimlendirmelerine ilişkin yanlışlıklar vb.
Sözleşme fiyatına ilişkin "kıyaslama" uygulamalarının zayıflığı- Devlet kurumunun güvenilir bir hizmet referans fiyatı karşılaştırması kullanması, bazen de hizmet fiyatını doğru şekilde yansıtmayan aynı bir veya iki fiyatlandırma karşılaştırmasına atıfta bulunulması. <ul style="list-style-type: none">• Fiyat kıyaslama kaynaklarının şeffaflığının düşük düzeyde olması.• Fiyat kıyaslamalarının çok az olması veya hiç listelenmemiş veya kullanılmamış olması.• İsteklinin fahiş fiyatlı sözleşmeleri kabul etmesine olanak tanıyan aşırı yüksek fiyat kıyaslamalarıyla sözleşme fiyatının fazla tahmin edilmesi.• Satıcılardan ihaleleri kazanmak için anormal derecede düşük teklifler gelmesi, ardından sözleşmenin eksik yerine getirilmesi, sözleşmede temerrütte düşülmesi veya satıcının alt yüklenicilere tam ödeme yapmaması.
Yalnızca bir kişi tarafından alınan ve gözden geçirilen kararlar- "Dört göz ilkesini" sürdürmeme.

Yetersiz kayıtlar- Tedarikçi seçimi ve tedarik sürecinin gecikmiş, eksik veya erişilemeyen kayıtları
Çok yüksek operasyonel ve mali kapasite gerektiren eyalet veya ulusal düzeyde ihaleler- Yerleşik, büyük ölçekli üreticilerin tercih edilmesi ve bunun rekabete zarar vermesi.
Düşük soruşturma kapasitesi- Ulusal izleme ve gözetim kurumlarının yetersizliği.
Kayıtların manipülasyonu- Kâğıt tabanlı, dijital olmayan satın alma sistemlerinin yol açtığı sorunlar.

Kaynak: Lannquist ve Davidson Raycraft (2020: 10).

Tablo 1'de görüldüğü gibi kamu alım süreçlerinin çeşitli aşamalarında ve çok farklı şekillerde yolsuzluk yapılabilmektedir. Söz konusu yolsuzlukların bazılarının blokzincir teknolojisi ile ortadan kaldırılması ya da azaltılması mümkün görünmektedir. Gereksiz doğrudan alımlar yolsuzluk konusunda öne çıkmaktadır. Davidson Raycraft ve Lannquist (2020), doğrudan alımlar konusunda blokzincir teknolojisinin yolsuzlukların önlenmesinde fayda sağlayabileceğini belirtmektedir. Blokzincir ile geliştirilenler de dahil olmak üzere yeni nesil elektronik satın alma sistemlerinin, gelecekte yolsuzluk riskini potansiyel olarak azaltmak için doğrudan sözleşme faaliyetlerinin kalıcı, güvenli ve otomatik bir şekilde kayıt edilebilmesine imkân sağladığı belirtilmektedir.

Blokzincir, ihale sürecinde tüm paydaşların mevzuata uygun davranmasını sağlayan net bir kanal sağlama potansiyeli taşımaktadır. Blokzincirle öngörülen hedefler arasında verilen tekliflerin şifrelemesi ve güvenilir bir üçüncü şahıstan geçmek zorunda kalmadan değerlendirilebilmesidir. Böylece, akıllı sözleşmeler yoluyla, tekliflerin üçüncü şahıslar tarafından manuel olarak kontrol edilmesine gereksinim duyulmadan, işleme maliyetleri ve teslimat süreleri önemli ölçüde düşürebilmektedir (WB, 2021: 48).

Merkezi olmayan bilgi sahipliği ve yetkisi ile blokzincir, teklif kayıtlarının ve kamuya açık yorumların silinmesini veya ihale tekliflerinin değiştirilmesini daha zor hale getirir. Bu, karar verme süreci, gözetim ve kayıt tutmayı merkezden uzaklaştırır, şeffaflığı artırır ve gücü yolsuzluğa eğilimli yetkililerden uzaklaştırır (Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020). Örneğin, kamu alımlarında ele alınan güvenlik açıklarını dikkate alan Kolombiya'daki satın alımlar için geliştirilen yazılımla, projede belirli kanallar aracılığıyla satıcı ihale ve kamu alımlarının seçim aşamasının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır (Lannquist ve Davidson Raycraft, 2020: 4). Merkezi olmayan bir sistem olarak blokzincir teknolojisi, mevcut güç yoğunlaşması durumuna yıkıcı bir şekilde etki edebilir ve kontrolü çok sayıda

katılımcı arasında bölmek, veriler üzerinde sürekli olarak hemfikir olmalarını gerektirir; bu da şeffaflığı artırır (Zbinden ve Kondova, 2019: 62). İzlenebilir işlemler ve otomatikleştirilmiş işlevler yoluyla, örneğin ağa yayılan işlemlerin her birinin onaylanması ve tüm ağa dağıtılmış bloklara kaydedilmesi gerektiğinden, kurcalamak neredeyse imkansızdır. Ek olarak, yayımlanan her blok diğer düğümler tarafından doğrulanacak ve işlemler kontrol edilecektir. Böylece herhangi bir tahrifat kolaylıkla tespit edilebilir (Zheng vd., 2018: 357).

Blokzincir, hem tedarikçiler hem de alıcılar açısından kapsamlı denetim izleri aracılığıyla proje denetlenebilirliğini önemli ölçüde artırır (WB, 2021: 49). İşlemleri daha güvenli ve verimli hale getirmenin yanı sıra blokzincir teknolojisi tedarik zincirinde de şeffaflığı artırabilir. Hammaddelerin çıkarılmasından müşteriye kadar değer zincirinin her adımındaki tüm işlemleri ve sahiplik değişimlerini depolamak ve kaydetmek için kullanılabilir (Maltaverne, 2017). Blokzincirin denetlenebilirlik özelliği, kamu alımlarında yolsuzluğun önlenmesinde en büyük avantajlarından birini oluşturmaktadır.

Ahmed ve Pathan (2020: 33), akıllı sözleşmelerin özerklik, verimlilik, karlılık, doğruluk ve izlenebilirlik sağladıklarını belirtmektedir. Akıllı sözleşmeler insan faktörü ve buna bağlı hataların ortadan kaldırılması nedeniyle doğruluk sağlarken, bu sözleşmelerin herkes tarafından geliştirilebilmesi özerklik sağlamaktadır. Bunlara ek olarak birden fazla aracının bulunmamasından kaynaklı verimlilik sunarken, çalıştırılabilir kodlarla istem daha uygun maliyetli ve denetimi ve izlenebilirliği kolaylaştıran kalıcı bir kayıt sağlamaktadır.

Berryhill vd. (2018: 26-27), izin verilen defterlerin sisteme ve işlemlere mükemmel şeffaflık verebildiğini, bu uygulamada yalnızca yetkili kullanıcılar işlemleri kaydedebileceğinden, genellikle sözleşmeler yoluyla gerçekleştirilen hükümet harcamalarında şeffaflık ve hesap verebilirlik için blokzincirin bir araç olarak kullanılmasına olanak tanıdığını söylemektedir. Satıcıları izleme ve ödeme, satın alma taahhütlerini ve işlemlerini yönetme ve program performansını izleme mümkündür, fakat bunun kısıtlar dahilinde halkın yanı sıra tüm ilgili oyuncular tarafından erişilebilir bir şekilde yapılması gerektiğini eklemektedir. Bu çalışmada sadece şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından değil, blokzincirin önemli miktarda ek yükü ortadan kaldırarak ve akıllı sözleşmelerin mantıksal "eğer / o zaman" iş akışlarına katkıda bulunan süreçleri otomatikleştirerek hükümet sözleşmelerini daha verimli hale getirebileceği belirtilmektedir. Benzer şekilde Maltaverne (2017), teklif verenlerin ve teklif veren tüzel kişinin kimliğini kanıtlaması, tüm

katılımcıların aynı bilgilere sahip olduğu konusunda kesinlik sağlanması, süreci otomatikleştirmesi (tanımlanan kriterlere göre kapanış, teklif analizi gibi) ayrıca kararların denetlenebilmesi, incelenebilmesi ve iletilebilmesine imkan tanınması sebebiyle akıllı sözleşmelerin kullanımıyla birleştirilen blokzincir teknolojisinin, ihale sürecini büyük ölçüde iyileştirebileceğini belirtmektedir.

Basitleştirilmiş onay ve imza prosedürlerinin bir sonucu olarak ihale sürecinde belge akışlarının iyileştirilmesi yoluyla döngü süresinin azaltılması sağlanabilir. Blokzincir belge doğrulama sürecini otomatikleştirerek süreci basitleştirirken, işlem maliyetlerini azaltabilir. Teklif vermek için gerekli olan mevcut şifreleme teknolojilerinin çoğu halihazırda karmaşık veya maliyetli olduğundan birçok küçük işletmeyi kamu ihalelerine katılmaktan caydırmakta, tedarikçi verilerinin basitleştirilmiş ve otomatikleştirilmiş bir şifrelenmesi, hakkaniyeti artırmak için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Ayrıca, malzemelerin ve ürünlerin akışı hakkında gerçek zamanlı ve kesin bilgilerle blokzincir ağları, tedarik zinciri boyunca hırsızlık ve israfı önlemeye yardımcı olabilir (WB, 2021: 6, 50, 51).

Blokzincir sevkiyat, faturalama, yürütme ve harcama yönetimi gibi çeşitli aşamalarda çeşitli dönüşümler sağlar. Sipariş, teslimat ve ödeme ayrıntıları blokzincirin tek bir defterinde saklanır ve daha sonra kopyalanır ve dağıtılır. Tedarikçi tarafından imzalanan belgelerdeki koşulların değiştirilmediğinin kontrolüne gerek kalmaz. Akıllı sözleşmeler tedarik sürecinin farklı onay adımlarını düzene sokarken, evrak işlerini ve taraflar arasındaki güvenin belirsizliğini ortadan kaldırabilir (WB, 2021: 5, 50).

Blokzincir tekliflerin güvenli bir şekilde iletilmesini garanti ederken, veri analitiği tarafından etkinleştirilen çok sayıda benzer teklifin karşılaştırılması, kamu alıcıları arasındaki hileli davranışları tespit etme yeteneğini artırabilir. Güvenli bir blokzinciri ağı kurarak, satın alma organizasyonu teklif veren tarafından iletilen referansların, sertifikaların ve denetim raporlarının doğrulanmasını gerçek zamanlı olarak otomatik hale getirebilir (WB, 2021: 7, 49).

Deshpande vd. (2020: 8) Hindistan'da kamu alım sistemine blokzincirin uygulanabilirliğine ilişkin yaptıkları çalışmada, blokzincirle kamu alım sisteminin satın almanın planlanması, teklif hazırlama ve teklif yayımlama, teklif sunma ve teklif değerlendirme, tekliflerin verilmesi ve yürütülmesi ve düzeltme mekanizmasına ilişkin çeşitli düzenlemeler sunmuşlardır. Hyperledger Fabric

üzerinden oluşturulan ağ üzerinde var olan şeffaf ve güvenli bir sistem aracılığıyla şeffaf ve adil bir açık artırma sistemi oluşturma hedefiyle gerçekleşen düzenlemeler ihalelere fesat karıştırma ve rekabete aykırı unsurların hakimiyeti sorununun üstesinden gelmede faydalı olmuştur. Sistem, ihale sürecine ek olarak kazanan yükleniciyi önceki performanslarına göre belirlemek için bir derecelendirme sistemi içerecek şekilde ölçeklendirebilmenin yanında yüklenicilerin, çeşitli taraflarca onaylanan proje güncellemelerini göndermelerini sağlayacak şekilde tasarlanabilme imkanına sahiptir. Aynı zamanda bu uygulama blokzincir ağı dışındaki halkın şikayetlerini ve önerilerini dile getirebileceği bir geri bildirim portalı içerecek şekilde ölçeklendirilebilir. Benzer şekilde Doguchaeva vd. (2022: 2177), blokzincirin yolsuzluğun yayılmasına karşı mücadelede fayda sağlama potansiyeline sahip olduğunu belirtmektedir. Verilerin kazaen veya kasıtlı bozulmaya karşı korunması, kamu alım sürecinin şeffaflığının sağlanması, işlemlerde araçların sayısının en aza indirilmesi, bilgi saklama maliyetinin azaltılması ve sözleşmelerinin yürütülmesinin etkin yönetimi ve izleme imkanı tanınması gibi pek çok avantaj sayılmaktadır.

2.3. Kamu Alımlarında Yolsuzluğun Önlenmesinde Blokzincirin Kısıtları

Yolsuzluk yakınlık, gizli işlemler ve sonuçların çarpıtılması, merkezileşme ve gücün kötüye kullanılması ile ilişkilidir. Blokzincir, işlemsel şeffaflık ve hesap verebilirlik ile kamu hizmetlerini kolaylaştırabilme potansiyeli taşısa da kamu yönetimi ve kamu kurumlarında şeffaflık ve güvene yeni bir boyut getirirse de (Aliyev ve Safarov, 2019: 1) hangi blokzincirin kamusal alana uygulanacağı, sağladığı bu faydalardan bazıları için belirleyici olmaktadır. Zbinden ve Kondova (2019: 62), blokzincir ile yolsuzlukla mücadeleye yönelik ciddi bir yaklaşımın, halka açık blokzincirlerine dahil edilebilecek hibrit çözümleri düşünmek olacağını öne sürmektedir. Yaptıkları çalışmada Meksika gibi gelişmekte olan ülkelerin kamu hizmetlerini modernize edip dijitalleştirmeleri halinde bundan fayda sağlayabilecekleri sonucuna varılmıştır. Blokzincir teknolojisi bu süreci kolaylaştırabilir ve böylece tüm yönetim sistemlerinin şeffaflığını teşvik edebilir. Bununla birlikte, blokzincir uygulamalarının başarısı, blokzincirin türü (genel, özel veya hibrit blokzincirleri) ve dahası, blokzincirin herhangi bir potansiyel faydasının gerçekleştirilmesi için önkoşullardan birinin, blokzincir konusunda kamu bilincinin ve eğitiminin varlığı olduğu sonucuna varmıştır. Benzer şekilde, Doguchaeva vd. (2022: 2177), tedarik sürecinde uygulama için en uygun seçeneğin, katılımcının süreçteki rolüne bağlı olarak ağa farklı erişim seviyelerinin olduğu özel bir blokzincir olduğunu ifade etmektedir.

Özellikle kamusal alanda, özel veya izinli blokzincirlerin uygulanmasına ilişkin stratejik seçimler yapılması gerekmektedir. Açık blokzincir, adem-i merkeziyetçilik ve bilgi işlemenin şeffaflığını artırırken, birçok yasal sorunla karşı karşıya kalınması sonucunu doğurabilir. Bunun yanında özel ve izinli blokzincirlerin ülke veya bölge düzeyinde uygulanması daha zordur ve daha az şeffaflık sağlamaktadır. İzinli blokzincirde kontrol katmanına sahip olan yetki erişimi kısıtlanabilir, ancak bu durumda da eşlerin kimliği bilinmekte ve bu da daha az güven sunmaktadır. Bu çerçevede, ağın bütünlüğü tehlikeye girebilme ihtimali taşısına da, açık blokzincire göre daha iyi bir performans sunmakta ve yürürlükteki düzenlemelere daha kolay uyum sağlayabilmektedir (WB, 2021: 74).

Tamamen izinsiz bir blokzincir ağının kullanımı, blokzincirin eşsiz veri kalıcılığından ve sansüre dirençli yeteneklerinden yararlı olsa da ölçeklenebilirlik ve anonimlik ile ilgili mevcut zorluklar, en azından günümüzün teknolojik sınırlamaları bağlamında, izinli veya hibrit sistemlerin potansiyel avantajlarını öne çıkarmaktadır. Yine de bu sorunlar, bir blokzincir çözümünü ilk etapta bu kadar çekici kılan benzersiz yetenekleri zayıflatabilmektedir. Yolsuzlukla mücadele bağlamında özellikle önemli olan veri kalıcılığı ve sansür direnci, izin verilen blokzincirde daha zayıftır. Bununla birlikte, sistemi çalıştırmak için oldukça güvenilir düğümleri dikkatli bir şekilde tanımlayan izinli bir ağ, izinsiz ağların ölçeklenebilirliği ve anonimlik dezavantajlarını ele alırken yüksek düzeyde güvenlik ve bütünlük sağlayabilir.

Hibrit blokzincirleri, izin verilen bir blokzinciri ağının ölçeklenebilirliğini, izinsiz bir ağın daha büyük bütünlüğü ile birleştirerek muhtemelen daha iyi sonuçlar verecektir. Bu orta düzey çözüm, sırasıyla tamamen izin verilen veya izinsiz ağların tam ölçeklenebilirliğini veya adem-i merkeziyetçiliğini sağlayamayacak olsa da, potansiyel olarak yolsuzlukla mücadele bağlamında en güçlü durumu ortaya koymaktadır (Lannquist ve Davidson Raycraft, 2020: 35). Bu durumda bile her gün işlenen ihale işlemlerinin hacminin bir sorun olarak durduğunu bilmemiz gerekir. Her blokzincir tabanlı işlemin çok sayıda düğüm aracılığıyla doğrulanması gerektiğinden, ihale ve sözleşme yönetimi süreçleri çok yüksek işlem süreleri anlamına gelebilir (WB, 2021: 51-52).

Williams Elegbe (2019: 18) çoğu yeni fikir gibi blokzincirin benimsenmesinin, yeni teknolojilere karşı bir isteksizlik, eski sistemlerle entegrasyon, benimseme maliyeti ve paydaş desteği kazanmayı içerebilecek engeller gibi çeşitli zorluklarla karşı karşıya kaldığını belirtmektedir. Ayrıca, akıllı

sözleşmeler şu anda özellikle uyumsuzluk çözümüyle ilgili olarak kamu satın alma yönetişiyle uyumlu olmamasının da önemini vurgulamaktadır.

Yang (2019: 13-14) çalışmasında sadece bu teknolojinin yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılabilmesi açısından yeterli olmadığını belirtmektedir. Teknoloji, yolsuzluğun daha karmaşık hale gelmesini zorlayabilir fakat bu durumda bile denetim faaliyetleri devam edecektir. Yasaları ve düzenlemeleri uygulamak için gerekli düzgün bir hukuk sistemine ek olarak veriye dayalı analiz yapabilen, yeterli donanım ve beceriye sahip denetçilerin politik baskıdan uzak faaliyetlerini gerçekleştirebilmelerinin yanında, hükümet dışı kuruluşlar ve gazeteciler gibi dış paydaşların sivil gözetimi hükümetlerin içerisindeki sistemik yolsuzluklar üzerinde çok etkili olmaya devam edecektir.

Akıllı sözleşmelerin bir kez çalıştırdıktan sonra ortaya çıkan, değiştirilememesi ve geri alınamaması sorunu (kayıt tekrar oluşturulmalı ve akıllı sözleşme tekrar çalıştırılmalıdır) dikkat çekmektedir. Akıllı sözleşmelerin programlanması, çoğu programcının başlangıçta görmediği ekonomik bir perspektiften düşünmeyi gerektirmektedir. Akıllı sözleşmelerin kamu ihalelerindeki değerlendirme kriterlerinin karmaşıklığını yönetme becerisi de ayrı bir sorun olarak görülmektedir (WB, 2021: 50,52). Blokzincir hem kamu ihale prosedürlerinde hem de sözleşmenin akdinde kullanılabilmeyle birlikte, kanun hükümlerinin çoğunu kod diline dönüştürmek zorluğu ve bu mümkün olduğunda bile bunun tam olarak uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Ayrıca, kişisel veriler, fikri mülkiyet ve ticari ve sınai sırlarla (patentler) ilgili temel hakların korunmasının sağlanması gerekmektedir. Kamu ihale usullerinde insan müdahalesinin yasaklanması, kamu alımlarında yolsuzluk sorunlarını çözmek için gerekli bir araç gibi görünebilir, ancak kamu ihalelerinin karmaşıklığı göz önüne alındığında, insan müdahalesini tamamen ortadan kaldırmak imkansızdır (Carvalho, 2019: 224).

Tedarik iş akışlarını izlemek için blokzinciri uygulamak, bir girişin sisteme kalıcı olarak kaydedilmesinden önce basitçe bir doğrulama katmanı eklemektir. Kayıt bütünlüğüne güvenilebilirken, özellikle yinelemeler zincir dışı gerçekleştiğinde veriler gerçekte iki varlık arasındaki fiziksel güvenin yerini alamamaktadır. Blokzincir, satın alma sürecindeki dijital güveni artırsa ve düşük seviyeli yolsuzluğu daha kolay tespit edilebilir hale getirirse de, tek başına kullanıldığında, karmaşık yolsuzluk türlerinin meydana gelmesini engelleyememektedir. Örneğin kamu görevlilerinin hassas bilgileri sızdırması veya belirli istekliler lehine ihale şartnameleri

tasarlaması (çıkar çatışması, kayırmacılık), kamu görevlilerine rüşvet veren ve düşük kaliteli malzemelerle (sahte fatura ile desteklenen) veya düşük kaliteli mal/hizmetlerle (kamu görevlileriyle iş birliği içinde) mahsup eden teklif vericiler, ihaleye fesat karıştırmak amacıyla iş birliği, intifa hakkı gizliliği gibi diğer belirsiz formların bulunması hallerinde yolsuzluk sadece blokzincir uygulaması ile önlenememektedir (Yang, 2019:7). Benzer şekilde, blokzincir dahil hiçbir teknoloji, rüşvet veya gizli anlaşma gibi elektronik platformun dışında gerçekleşen belirli insan faaliyetlerinden kaynaklanan yolsuzluk riskini ortadan kaldıramaz. Satın almadaki yolsuzluğu anlamlı bir şekilde azaltmak için kültürel değişim, bilinçli politikalar ve sürekli politik katılım vurgulanmaktadır (Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020).

Dijital kayıtlar için yeni bir sisteme geçerken, geçiş aşamalarında yedek ve paralel sistemlerin çalıştırılmasında kurulum maliyetleri ve potansiyel teknik ve prosedürel zorluklar da bulunmaktadır. Belgelerin dijital temsilleri saklandığından, özel kişiler ve kuruluşların belgelerini uzun vadede korumak için daha fazla kaynak ihtiyacı doğabilmektedir (Boucher vd., 2017: 19). Maliyete ek olarak blokzincir teknolojisinin önündeki engellerden bir diğeri blokzincirlerin güvenlik riskidir. Blokzincirin kamu ihale sistemi içerisinde uygulanması, yalnızca yazılım geliştirme ve dijital altyapıya değil, aynı zamanda siber güvenliğe de yatırım yapılmasını gerektirecektir (Doguchaeva vd., 2022: 2177). Ayrıca, kamu alım süreçlerinde açık ya da izinsiz blokzincir kullanımının anonim teklif verme sırasında satıcıların kimliklerinin kasıtsız olarak açığa çıkmasına kadar değişen sorunlar yaratabilmesi de muhtemeldir (Davidson Raycraft ve Lannquist, 2020). Blokzincir aracılığıyla otomatik veri toplama, bir ihale çağrısı sırasında teklifler dahil olmak üzere gizli belgelerin ifşa edilmesine yol açmamalıdır (WB, 2021: 9).

Mevcut sistemi blokzincir özellikleriyle özümsemek karmaşık da olabilir. Paydaşların beceri ve yeterli donanımlarının yanında taraflardan tümünün dijitalleşmeyi tamamlamış olması gerekmektedir. Blokzincir ve yapay zeka teknolojilerinin uygulanmadan ve kullanılmadan önce en yüksek düzeyde teknolojik olgunluk gerektirdiği gözden kaçırılmamalıdır. Bu nedenle, uygulamalar uzun zaman alabilir. Bu durum, özellikle kamu ihale kuruluşlarının teknolojik olgunluğunun hala oldukça düşük olduğu ülkeler için geçerlidir. Bunlara ek olarak diğer teknolojilerle birleştirilmesi de gerekmektedir (WB, 2021: 9, 52, 53).

SONUÇ

Kamusal alanda blokzincir teknolojisine yönelik uygulamalar hızla artmakla birlikte teknolojinin tüm kamu hizmetlerine uygulanabilirliğine yönelik kesin bulgular bulunmamaktadır. Bu durum hem teorik çalışmaların hem de pilot projelerin önemini bize göstermektedir. Teknolojinin mevcut kamu alım sürecine entegrasyonunun mümkün olup olmadığına yönelik pilot çalışmalar oldukça önemlidir. Giderek artan sayıda proje blokzincirin yolsuzluğu azaltmadaki potansiyelini test etmekte ve uygulama sonuçları bu teknolojinin kamu alım süreçlerinde yolsuzluğun azaltılmasında fayda sağlayacağını göstermektedir. Pilot çalışmalar ve bu alanda gelişen teoriye göre, blokzincir uygulamalarının, kamu alımlarında uygulanabilirliğinde teknolojik altyapı ve sürecin tasarımı büyük önem taşımaktadır.

Blokzincirin yolsuzluğu azaltmadaki en önemli avantajları başlıca iki başlıkta toplanabilir. Bunlardan ilki, bilginin merkezi olmaması (yüksek görünürüklü kamu bilgisi) ve ikincisi de bilgi akışlarının şeffaflığının sağlanabilmesidir. Bilginin merkezi olmaması sayesinde, blokzincirin kamuda hesap verilebilirliği artırma imkânı doğmakta, bunun da yolsuzluğun azaltılmasına fayda sağlayacağı konusunda bir görüş birliği bulunmaktadır. Diğer taraftan bilgi akışlarının izlenebilmesi, gerçek zamanlı kayıtlar yoluyla belgeler üzerinde tahrifat riskini azaltabilmektedir. Bir taraftan kamu alımlarında ihale süreçlerinin otomatikleştirilmesi insan kaynaklı hata ve yolsuzluk riskini azaltırken, diğer taraftan denetlenebilirlik artırılabilir. Ayrıca yolsuzluk, tekrarlayan oyuncular ve yüz yüze etkileşimle de yakın ilişkilidir, düşük kamu sorumluluğu da yolsuzluk riskini artırmaktadır. Akıllı sözleşmeler yoluyla sürecin otomatikleştirilmesi ve basitleştirilmesi, tüm tarafların mevzuata uygun davranmaları konusunda motivasyon sağlayarak sürece katkı sunmaktadır. Aynı zamanda akıllı sözleşmeler ile tekliflerin karşılaştırılması yoluyla hileli tekliflerin ortaya çıkmasında çeşitli faydalar sağlayan bu uygulamalar bilgi saklama maliyetlerini de azaltabilmektedir.

Akıllı sözleşmelerle birleştirilmiş blokzincir uygulamaları kamu alım süreçlerinin daha şeffaf hale getirilmesine olanak sunmaktadır. Yolsuzluk yakınlık, gizli işlemler tahrifatla güçlü bir bağ içerisindedir. Kayıtların değiştirilemezliği, denetlenebilirlik, gücün adem-i merkezileşmesi, işlemsel şeffaflık yolsuzluk konusunda fayda sağlasa da şu an için sadece blokzincir teknolojisiyle yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılması mümkün görünmemektedir. Bunun birinci nedeni, teknoloji, yolsuzluğu daha karmaşık hale gelmesini zorlayabilir

fakat karmaşık yolsuzluk türlerinin ortaya çıkmasını engelleyemez. Özellikle elektronik platformun dışında gerçekleşen belirli insan faaliyetlerinden kaynaklanan yolsuzluk riskini ortadan kaldıramaz. Ayrıca akıllı sözleşmelere ilişkin bazı kısıtlar bulunmaktadır. Bir kez çalıştırıldıktan sonra değiştirilememesi ve geri alınamaması, programlanmasının ekonomik bir perspektifi gerektirmesi, ihalelerdeki değerlendirme kriterlerinin karmaşıklığını yönetme kapasitesi ve kanun hükümlerinin kod diline dönüştürülmesindeki zorluklar, bu tür kısıtlar arasında yer almaktadır.

Kamu alım süreçlerinin blokzincir üzerinden gerçekleştirilmesi halinde, işlemlerin çok sayıda düğüm aracılığıyla doğrulanması gerektiğinden, ihale sürecinde yer alan işlem sürelerinin çok uzun olmasına yol açabilmektedir. Aynı zamanda bu teknolojiye ek yedek ve paralel sistemlerin çalıştırılmasında kurulum maliyetleri gibi pek çok engel bulunmaktadır. Dolayısıyla bir taraftan bu maliyetler diğer taraftan güvenlik riski ve güvenliği sağlamak için gereken ek maliyetler özellikle geçiş sürecindeki engellerden birini oluşturmaktadır. Özetle yalnızca yazılım ve dijital altyapıya değil, aynı zamanda siber güvenliğe de yatırım yapılması bu teknolojiyi oldukça maliyetli bir hale getirebilmektedir. Bunların yanında, varolan satın alım süreçleriyle blokzincir teknolojisini birleştirmek karmaşık da olabilir. Tarafların, donanımlarının geliştirilmesinin yanında dijitalleşmenin de tüm taraflarca tamamlanmış olması gerekmektedir. Teknolojik olgunluğun düşük düzeyde olduğu ülkeler için bu durum, bu teknolojinin kullanımı için daha fazla süre gereksinimi doğurabilir. Blokzincir konusunda kamu bilincinin ve eğitiminin varlığı da teknolojinin uygulanabilirliği açısından ön koşullardan biridir.

Tamamen izinsiz bir blokzincir ağının kullanımı, ölçeklenebilirlik ve anonimlik ile ilgili sıkıntıları barındırmaktadır. Bu sebeple, kamu alım sürecinde uygulanabilirlik açısından izinli ve hibrit blokzincirler daha uygun bir çözüm olarak görülmektedir. Bu uygulamalar ise tam olarak adem-i merkezîyetçiliği sağlayamamaktadır. Gücün merkezileşmesi ise yolsuzlukla mücadelede blokzincirin potansiyelini zayıflatabilmektedir. Dolayısıyla söz konusu teknolojinin uygulanabilirliği açısından kamu alım süreçlerinin dijitalleşmesi bir gereklilik olmakla birlikte sorunun sadece bu teknoloji ile tamamen çözülmesi en azından kısa vadede mümkün görünmemektedir. Fakat gelişen bu teknolojinin en azından bazı yolsuzluk türlerinin tespitini kolaylaştırması ve caydırıcılık işlevi, kamu alım süreçlerinde kullanımına yönelik çalışmaları hızlandırmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ahmed, M. ve Pathan, A.K. (2020). Blockchain: Can It Be Trusted?. *Computer* (53), 31–35.
- Aliyev, Z. ve Safarov, I. (2019). Logos, Mythos and Ethos of Blockchain: An Integrated Framework for Anti-Corruption. *OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum*.
- Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P. ve Rutherford, D. (1999). Decentralization, Governance and Public Services The Impact of Institutional Arrangements A Review of The Literature. *IRIS Center, University of Maryland*, 1-35.
- Bashir, I. (2018). *Mastering Blockchain. Second Edition*. Birmingham/Mumbai: Packt Publishing.
- Berryhill, J., Bourgerly, T. ve Hanson, A. (2018). *Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector*. *OECD Working Papers on Public Governance* (28), Paris: OECD Publishing.
- Boucher, P., Nascimento, S. ve Kritikos, M. (2017). *How Blockchain Technology Could Change Our Lives, Science and Technology Options Assessment*. Brussels.
- Bulk, G. (2018). *How Blockchain Could Transform The World of Indirect Tax*. https://www.ey.com/en_gl/trust/how-blockchain-could-transform-the-world-of-indirect-tax, Erişim: 12.2.2021.
- Buterin, V. (2015). *On Public and Private Blockchains*. <https://blog.ethereum.org/2015/08/07/onpublic-and-private-blockchains/>, Erişim: 12.2.2021.
- Carvalho, R. (2019). *Blockchain and Public Procurement*, *European Journal of Comparative Law and Governance* 6, 187-225.
- Chen, G., Xu, B., Lu, M. ve Chen, N. S. (2018). *Exploring Blockchain Technology and Its Potential Applications for Education*. *Smart Learning Environments*, (5/1).
- Davidson Raycraft, R. ve Lannquist, A. (2020). *How Governments Can Leverage Policy and Blockchain Technology to Stunt Public Corruption*. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/governments-leverage-blockchain-public-procurement-corruption>, Erişim: 12.5.2021.
- Deshpande, A., Stewart, K., Lepetit, L. ve Gunashekar, S. (2017). *Distributed Ledger Technologies/Blockchain: Challenges, Opportunities and the Prospects for Standards*. *Overview report*. The British Standards Institution (BSI). https://www.bsigroup.com/LocalFiles/zh-tw/InfoSec-newsletter/No201706/download/BSI_Blockchain_DLT_Web.pdf, Erişim: 12.3.2020.

- Deshpande, J.J., Gowda, M., Dixit, M., Khubbar, M.S., Jayasri, B.S. ve Lokesh, S. (2020). Permissioned Blockchain Based Public Procurement System. *Journal of Physics: Conference Series* (1706), Article 012157.
- Doguchaeva, S., Zubkova, S. ve Katrashova, Y. (2022). Blockchain in Public Supply Chain Management: Advantages and Risks. *Transp. Res. Procedia* (63), 2172–2178.
- European Data Portal (2018). Open Data and Blockchain: A Match Made in Heaven?. <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-and-blockchain-match-made-heaven>, Erişim: 10.1.2023.
- Finck, M. (2019). Blockchain and the General Data Protection Regulation: Can Distributed Ledgers Be Squared with European Data Protection Law?. European Parliament. Brussels. doi: 10.2861/535.
- Government of Canada (2018). Exploring Blockchain for Better Business. <https://nrc.canada.ca/en/stories/exploring-blockchain-better-business>, Erişim: 21.1.2023.
- Government Office for Science (2016). Distributed Ledger Technology: Beyond Block Chain. A Report by the UK Government Chief Scientific Adviser, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf, Erişim: 2.2.2023.
- Hileman, G. ve Rauchs, M. (2017). Global Blockchain Benchmarking Study, Cambridge Centre for Alternative Finance, <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/2017-09-27-ccaf-globalbchain.pdf>, Erişim: 3.2.2023.
- Köse, H. Ö. ve Polat, N. (2021). Dijital Dönüşüm ve Denetimin Geleceğine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(123), 9-41.
- Lannquist, A. ve Raycraft, R.E. (2020). Exploring Blockchain Technology for Government Transparency Public Procurement to Reduce Corruption. Insight Report. Geneva, Switzerland: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf.
- Maltaverne, B. (2017). What Can Blockchain Do for Public Procurement?. https://www.publicspendforum.net/blogs/bertrand-maltaverne/2017/08/28/blockchain-technology-public-procurement/?utm_content=buffer0e59e&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer, Erişim: 13.5.2023.
- Martínez Mancilla, Y. (2018). Blockchain HackMX. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_forums/2017_Rome/PPTs/BlockChain/PM_05_Yolanda_Martinez_Mancilla_Mexico_Blockchain_HACKMX.pdf, Erişim: 13.3.2023.

- Navadkar, V. H., Nighot, A. ve Wantmure, R. (2018). Overview of Blockchain Technology in Government/Public Sectors. *International Research Journal of Engineering and Technology* (5/6), 2287-2292.
- OECD (2023). Public Procurement. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>, Erişim: 1.9.2023.
- Owens, J. ve Jong, J. (2017). Taxation on the Blockchain: Opportunities and Challenges. *Tax Notes International*, 87(10), 601-612.
- Seco, A. (2017). BLOCKCHAIN: Concepts and Potential Applications in the Tax Area (1/3)2017-07-17, Inter-American Center of Tax Administrations, <https://www.ciat.org/blockchain-concepts-and-potential-applications-in-the-tax-area-13/?lang=en>, Erişim: 17.8.2023.
- Statista (2023), Most Corrupt Countries in the G20 2022, According to the Corruption Perceptions Index, <https://www.statista.com/statistics/722930/g20-countries-corruption-index/>, Erişim: 22.9.2023.
- Tanzi, V. (1998). Corruption and the Budget: Problems and Solutions. *Economics of Corruption, Recent Economic Thought Series* (65), 111-128, Boston: Springer.
- Tanzi, V. (2013). Corruption and the Economy, *FILozOFIJA I DRUŠTVO XXIV* (1), 33-59.
- Thai, K.V. (2001). Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement* (1), 9-50.
- TI (2018). Promise And Peril: Blockchain, Bitcoin And the Fight Against Corruption, Transparency International. <https://www.transparency.org/en/news/promise-and-peril-blockchain-bitcoin-and-the-fight-against-corruption>, Erişim: 12. 7. 2021.
- TI (2021). What is Corruption?. Transparency International <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, Erişim: 7.7. 2023.
- TI (2023). Corruption Perceptions Index 2022. Transparency International https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf, Erişim: 13.9.2023.
- Tutunji, L. (2014). Why You Need to Understand Procurement. *World Economic Forum*. 07 Nov. <https://www.weforum.org/agenda/2014/11/why-you-need-to-understand-procurement>, Erişim: 8.9.2023.
- Türkiye Bilişim Vakfı (2019). Blokzinciri Teknolojisi Terminoloji Çalışması. Ankara.
- UNODC (2021). Transparency as a Precondition. <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-6/key-issues/transparency-as-a-precondition.html>, Erişim: 2.9.2023.

- Williams Elegbe, S. (2019). Public Procurement, Corruption and Blockchain Technology in South Africa: A Preliminary Legal Inquiry. Forthcoming in Geo Quinot and Sope Williams-Elegbe (eds), *Regulating Public Procurement in Africa for Development in Uncertain Times* (Lexis Nexis, 2020), 1-18.
- WB (2021). Disruptive Technologies in Public Procurement. The World Bank <http://documents1.worldbank.org/curated/en/522181612428427520/pdf/Disruptive-Technologies-in-Public-Procurement.pdf>, Erişim: 3.4.2023.
- Wüst, K. ve Gervais, A. (2018). Do You Need a Blockchain?. 2018 Crypto Valley Conference on Blockchain Technology, 20-22 June, Zug, Switzerland: IEEE, 45-54.
- Yang, C. (2019). Is There A Role for Blockchain for Enhancing Public Procurement Integrity?. OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum. 20-21 March. Paris.
- Zbinden, F. ve Kondova, G. (2019). Economic Development in Mexico and the Role of Blockchain. *Advances in Economics and Business* 7(1), 55-64.
- Zheng, Z., Xie, S., Dai H., Chen X. ve Wang H. (2018). Blockchain Challenges and Opportunities: A Survey. *International Journal of Web and Grid Services*, 14(4), 352-375.

BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN PREVENTING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

İclal DAĞLIOĞLU ŞANLI

EXTENDED ABSTRACT

The aim of this study is to reveal the potential of blockchain technology in preventing corruption in public procurement by increasing the visibility of this potential and to create a resource for subsequent studies. Just as technology and digitalization transform every aspect of our lives, they also lead to transformation in the public sphere. One of the prominent technologies is blockchain. Although blockchain is generally associated with cryptocurrencies, it actually represents a technology that has the potential to transform many sectors in the private and public sectors.

Government tendering and purchasing procedures play an important role in public service delivery. This process also accounts for a significant portion of resource leakage and corruption. For this reason, preventing corruption in public procurement is of vital importance for countries. In this context, this study examines the potential of blockchain in preventing corruption in public procurement on the basis of literature and applications.

When the general features of Blockchain are examined, it is concluded that Blockchain's ability to remove power from a single central authority, automate transactions, and increase transparency is perhaps one of the main reasons for investigating its applicability in public procurement. By automating the public procurement process through smart contracts, the procedure is simplified, costs are reduced, and some human-induced distortions can be prevented. Smart contracts are essentially contracts that are written in code instead of text, have digital signatures, and are automatically self-executing when the process is initiated. At the same time, since the desired controls and protections can be coded, they can operate without the need for an approval authority, cannot be changed, and, in theory, can limit the scope of fraud and corruption. For this reason, it is thought that these applications combined with blockchain can be beneficial in preventing corruption, which can occur in various ways, especially in direct procurement and in public procurement processes.

In addition to the advantages of blockchain applications, it is seen that they also have various limitations regarding their applicability to public procurement processes and preventing corruption. First of all, the feasibility of a permissioned blockchain application in the public domain reduces the potential of blockchain to provide transparency. These applications, which can provide solutions to the negative issues of unauthorized blockchain applications such as scalability and unintentional disclosure of personal information, weaken the most basic advantages offered by blockchain such as decentralization. In addition to the disadvantages of blockchain types that can be applied in the public domain, carrying out public procurement processes entirely through this new technology also requires many costs. In addition to the completion of digitalization by all parties in the public procurement process, it may also create the need for many new additional investments in areas such as security. Additionally, this technology does not have the potential to prevent corruption outside of the digital platform. Although it has the potential to reduce corruption, it may not provide the desired benefits for preventing corruption if it becomes more complex. Restrictions on smart contracts also weaken the applicability of this technology. Although blockchain can increase digital trust in the purchasing process and make low-level corruption more easily detectable, it currently appears that when used alone, it will not be enough to prevent complex types of corruption from occurring.



KÜMELEME ANALİZİ İLE TÜRKİYE'DEKİ İLLERİN MAHALLİ İDARELER BÜTÇE GELİRLERİNE GÖRE SINIFLANDIRILMASI

CLASSIFICATION OF PROVINCES IN TÜRKİYE BY LOCAL ADMINISTRATIONS BUDGET REVENUES THROUGH CLUSTERING ANALYSIS

Ahmet DÜNDAR¹

öz

Mahalli idareler varlık ve hizmet anlamında süreklilik sağlayabilmek için gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan öz kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Bu öz kaynaklar taşınır ve taşınmaz mallarının kirası, vergiler, sermaye gelirleri, alınan bağışlar ve yardımlar gibi kaynaklardır. Ekonomik olarak güçlü durumda olan mahalli idareler, kendilerinden beklenen kamu hizmetlerinin yanı sıra çeşitli sosyal hizmetler de sunarak toplumsal refahın artmasına katkıda bulunmaktadır. Bu araştırma, 2020-2021-2022 yıllarına ve bu yılların ortalamasına ait Türkiye'de il bazında kişi başına düşen mahalli idareler bütçe gelirlerinin nasıl bir dağılım gösterdiğini tespit etmek ve uygulanan k-means kümeleme analizlerinin sonuçlarını karşılaştırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Türkiye İstatistik Kurumundan elde edilen veriler kümeleme analizine tabi tutulmuştur. Araştırmanın bulgularına göre farklı yılların analizlerinin benzer sonuçlar ortaya koyduğu görülmüştür. Ayrıca Türkiye'de kişi başına düşen mahalli idareler bütçe gelirlerinin nasıl dağılım gösterdiği tespit edilmiş ve bütçe gelirleri arasında en büyük ve en küçük payın hangi parametrelere ait olduğu belirlenmiştir.

1- Dr. Öğretim Üyesi, Muş Alparslan Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, a.dundar@alparslan.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2123-0564.

Gönderim Tarihi/Submitted: 25.09.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 02.11.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 09.03.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 11.03.2024

Atıf/To Cite: Dündar, A. (2024). Kümeleme Analizi ile Türkiye'deki İllerin Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerine Göre Sınıflandırılması. Sayıştay Dergisi, 35(132), 101-130. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1365855>

ABSTRACT

Revenues have a very important role in the ability of local administrations to maintain their assets and services. The municipal government's own resources account for a sizeable portion of these revenues. These own resources include, inter alia, the rents of movable and immovable properties, taxes, capital income, donations, and aid received. Local administrations that are economically strong contribute to increasing social welfare by providing various social services in addition to the public services expected from them. This research was carried out to determine the distribution of local administration budget revenues per capita on a provincial basis in Türkiye for 2020-2021-2022, as well as the average of these years. Comparing the results of k-means analyses made for these years is another goal. The data of the research were obtained from the Republic of Türkiye Ministry of Treasury and Finance General Directorate of Public Accounts, and the Turkish Statistical Institute. Clustering analysis was applied to the data using the k-means method. The research findings revealed that similar results were obtained from analyses conducted in different years. In addition, the distribution of the budget revenues of local administrations per capita in Türkiye has been determined. The parameters with the biggest and smallest shares among the budget revenues were also identified.

Anahtar Kelimeler: Kümeleme Analizi, K-Ortalamlar, Mahalli İdareler, Gelir, Ekonomik Sınıflandırma

Keywords: Cluster Analysis, K-Means, Local Administrations, Revenues, Economic Classification

GİRİŞ

Devletlerin genellikle geniş sınırları ve bu sınırlar içinde birçok görevi bulunmaktadır. Bu görevlerin ifası için birçok karar alınmalıdır. Bu kararların tek merkezden alınması farklı sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Yazışmalar, kararların alınması, prosedürler vb. birçok etken hem zaman açısından hem de hizmet açısından geciktirici niteliktedir (Tortop vd., 2008: 107). Ayrıca kamu hizmetlerinin tamamı ülkenin tamamını kapsamamaktadır. Bu sorunların giderilmesi ve yereldeki ihtiyaçların karşılanması için mahalli kamu idareleri kurulmuştur (Edizdoğan vd., 2020: 386). Böylelikle kamu hizmeti gören idareler, mahalli ve merkezi şeklinde ayrılmış ve merkezi yönetimin yükü hafifletilmiştir (Tortop vd., 2008: 107; Edizdoğan vd, 2020: 386).

Mahalli idareler, sınırları belli bir alanda yaşayan topluluklar tarafından seçilmekte ve toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmaktadır. Yasaların belirttiği sorumluluk ve yetkilere sahip olan mahalli idareler, personeli, bütçesi ve özel geliri olan kamu tüzel kişileridir (Tortop vd., 2008: 14). Pehlivan

(2018), mahalli idareleri şu şekilde tanımlamaktadır: mahalli idareler, yetkileri ve görevleri belirli bir hizmet ve alanla sınırlandırılmış yerinden yönetim kaidesine göre yönetilen kamu idareleridir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere mahalli idareler, merkezi idareler kadar özerkliğe sahip değildir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı zorunlu ve masraflıdır. Buna karşın mahalli idarelerin gelirlerinin kısıtlı olması, gelirlerini artırma güçlerinin sınırlı olması ve giderlerinin fazla olması, görevlerini tam olarak yerine getirmelerine mâni olabilmektedir (Hulbert ve Vammalle, 2016: 6).

Her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de mahalli idareler sosyal, ekonomik ve coğrafi açılardan önemli farklılıklar göstermektedir. Mahalli idareler açısından maddi olanakların az olması birçok hizmetin aksamasına neden olmaktadır. Bu tür durumlarda merkezi kuruluşlar, imar planı, kanalizasyon, elektrik, yol, su vb. hizmetleri tamamen ya da kısmen üstlenerek mahalli idarelere destek sağlamaktadır. Bu tür hizmet aksamalarını engellemek için idareler arası mali ilişkilerin düzenlenmesi ve ihtiyaç duyan mahalli idarelere gelir transferi yapılması gerekmektedir. Bazen mahalli idareler üstlerine düşen görevleri ifa edecek gelir kaynaklarına sahip olamamaktadır. Mahalli idareler bu tür durumlarda merkezi idarelerden gerekli yardımı tesis etmek zorundadır. Aksi takdirde mahalli idareler kamu hizmetlerinin aksaması için borçlanmaya gitmek zorunda kalacaktır. Bu da mahalli idareler bütçesinde açığa sebep olacaktır (Ter-Minassian, 2007: 113; Tortop vd., 2008: 109).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası madde 127'ye göre "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*" Anayasa'nın bu maddesine göre Türkiye'deki mahalli idarelerin sayısı, il özel idareleri, belediyeler, köyler ve mahalli idare birliklerinin toplam sayısı kadar olmaktadır. Belediyeler kendi içinde belde belediyeleri, ilçe belediyeleri, il belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (Pehlivan, 2018: 238).

Türkiye'de 2020 yılı itibarıyla Gökçeada ve Bozcaada mahalli idareleri hariç, 18.286'sı köy, 1.390'ı belediye ve 51'i il özel idaresi olmak üzere toplamda 19.727 mahalli idare bulunmaktadır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2020: 27). 2021 yılında belediye ve il özel idaresi sayıları değişmezken köy sayısı 18.289'a yükselmiştir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2021: 31). 2022 yılı itibarıyla , Türkiye'deki il özel idaresi sayısı değişmezken belediye

sayısı 1 artarak 1.391 olmuş, köy sayısı ise 18.275'e gerilemiştir. 2022 yılında, Belediyeler 30'u büyükşehir belediyesi, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 51'i il belediyesi, 403'ü ilçe belediyesi, 388'si ise belde belediyesi olacak şekilde sınıflandırılmıştır (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022: 31).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'nın bütçe ilkeleri başlığı altında bulunan madde 13'ün "h" fıkrasında "Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır." ibaresi, aynı maddenin "m" fıkrasında ise "Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir" ibaresi bulunmaktadır (KMYKK, 2003, Md. 13/h; KMYKK, 2003, Md. 13/m). Bu iki fıkra ile bütçede hem şeffaflığa hem de kısmi bir kısıtlamaya dikkat çekilmektedir. Her ne kadar Kanun'da kısmi bir kısıtlama olsa da mevzuatta sürekli bir sınırlamaya rastlanmamaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (2016)'nin "bütçe denkliğinin sağlanması" başlığı altında bulunan 19'uncu maddesinde "Bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır. Gelirlerin giderleri karşılamaması halinde aradaki fark, ilk olarak gider bütçesinde öngörülen tertiplerden indirim yapılması ya da yeni gelir kaynakları bulunması suretiyle giderilmeye çalışılır. Buna rağmen denklik sağlanamamış ise, borçlanma yoluna gidilerek veya varsa önceki yıldan nakit devri yoluyla bütçe denkliği sağlanır." ibaresi oldukça açıktır. 19'uncu maddede görüldüğü üzere, "bütçe denkliğinin sağlanmasında bütçe gelirleri esas alınır" ibaresi mahalli idarelerin temkinli olmaları anlamına gelse de katı bir emir anlamına gelmemektedir. Nitekim ilgili hükmün devamında, bütçe hazırlığında gelirler giderlere denk değilse önce giderlerin kısılması ya da yeni kaynakların bulunması, bu da yetmiyorsa borçlanma yoluna gidilebileceği ifade edilmiştir. Yani kamu yararına olan kamu hizmetleri için bütçe açığının ortaya çıkabileceği belirtilmektedir (Demirbaş, 2017: 22).

Hizmet ve varlık anlamında süreklilik mahalli idareler için oldukça önemlidir. Gelirlerin, bu sürekliliği sağlama açısından kayda değer bir önemi söz konusudur. Genellikle bu gelirler, mahalli idarelerin öz kaynaklarından elde edilirken, kimi zaman da merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Mahalli idarelerin öz kaynaklarının önemli bir kısmı, taşınır ve taşınmaz mallarının kirası, ödenmemiş borçların faizleri ve cezaları, vergiler, sermaye gelirleri, alınan bağışlar ve yardımlar ve alacaklardan tahsilatlar gibi öz gelirlerden oluşmaktadır. Mahalli idarelerden belirli düzeyde ve kalitede kamu hizmeti sunması beklense de yeterli miktarda gelire sahip olamayan mahalli idarelerin bu hizmet(ler)i sunması olanaksızdır. Bir mahalli idarenin gelirinin artması mali özerkliğin artması, mali

özerkliğin artması ise daha iyi kamu hizmeti sunması anlamına gelmektedir. Ekonomik açıdan güçlü olan mahalli idareler kendilerinden beklenen kamu hizmetlerini yerine getirdikleri gibi yasal zorunlulukların dışında topluma çeşitli sosyal hizmetler de sunabilmektedirler.

Mahalli idarelerin bütçe süreci Sayılı KMYKK'da ve Anayasa'da belirtildiği üzere; hazırlanma, görüşülüp onaylanma, uygulama ve denetim olmak üzere dört adımda gerçekleşmektedir. Bütçe sürecinin nasıl işleyeceği, hangi organlar eliyle yapılacağı ve yapılacak işlemler 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, 5018 Sayılı KMYKK ve diğer bazı kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir (Pehlivan, 2018: 241).

Mali şeffaflığın sağlanması amacıyla 1995 yılında "Kamu Mali Yönetim Projesi" referans alınmıştır. Böylelikle devlet bütçesinin yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. İlk olarak bütçe sınıflandırma çalışmalarına başlanmıştır (Cura, 2003: 145). Yeni bütçe modeli "analitik bütçe sınıflandırılması" olarak tanımlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması hazırlanırken Government Finance Statistics Manual- (GFSM -Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu) baz alınmıştır. Dolayısıyla ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmalarda Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları'nın kodlama yapılarıyla Government Finance Statistics (GFS-Devlet Mali İstatistikleri) kod yapısı ekseriyeten uyum göstermektedir (T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2019: 91). Analitik bütçe sınıflandırması, ekonomik sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve kurumsal sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır (Edizdoğan vd, 2020: 430). Ekonomik sınıflandırma, mali istatistik tabloları yardımıyla yapılan harcama türlerini sınıflandırmaktadır. Buna ilaveten ekonomik sınıflandırma sayesinde hükümet harcamalarının ekonomi üzerindeki etkisi ölçülebilmektedir. Ekonomik sınıflandırma ekonomik analizlere imkân veren bir bütçe kod yapısına sahiptir. Bu da kamu harcamalarının ekonomik karşılığının görülmesini ve ölçülebilmesini sağlamaktadır (Barbak, 2015: 21).

Ekonomik sınıflandırma bir kamu harcama sınıflandırmasıdır. Ekonomik sınıflandırma önceden belirlenmiş bir dönem için kamu harcamalarıyla dönem üretimi arasındaki ilişkiyi kurmaktadır. Ekonomik sınıflandırma türünde harcamanın miktarı kadar içeriği de önemlidir. Ekonomik sınıflandırmayla, kamu kurumlarının görev ve fonksiyonları tasnif edilmektedir. Ayrıca yürütülen faaliyetlerin piyasalara, gelir dağılımına ve milli ekonomiye etkilerinin izlenmesi, incelenmesi ve değerlendirilmesi amacı, ekonomik sınıflandırma ile gerçekleşmektedir (Türk,

2010: 56-57; Pehlivan, 2018: 246; Edizdoğan vd., 2020: 83). Bu bağlamda bir ekonomik sınıflandırma verisi olan Türkiye'de 2020-2021-2022 yıllarına ve bu yılların ortalamasına ait iller itibarıyla kişi başına düşen mahalli idareler bütçe gelir (MİBG) verileri k-means kümeleme yöntemiyle analiz edilmiştir. Bu veriler 2020-2021-2022 yılları MİBG'nin ekonomik sınıflandırılması tablosu baz alınarak hazırlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de iller itibarıyla 2020-2021-2022 yılları ve bu yılların ortalamasına ait kişi başına düşen MİBG dağılımlarını bulmak ve kümelemektir. Buna ilaveten analiz bulgularına göre gruplandırılmış her bir küme için kişi başına düşen MİBG parametrelerini incelemek ve bu kümelere ait ortalama, standart sapma, en büyük değer ve en küçük değer gibi temel istatistik bulguları karşılaştırmaktır. Ayrıca çalışmada, farklı yıllara ve bu yılların ortalamasına ait küme içi dağılımların önemli bir şekilde değişip değişmediğini saptamak amaçlanmıştır. Literatür tarandığında bu konu ile ilgili benzer bir analiz yapılmadığı saptanmıştır. Bu bakımdan çalışmanın literatüre katkıda bulunması beklenmektedir.

1. VERİ SETİ VE YÖNTEM

1.1. Veri Seti

Bu araştırmaya konu olan iller itibarıyla MİBG verileri, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü resmî web sitesinden elde edilmiştir. Açık erişime olanak tanıyan bu resmi sitede, iller itibarıyla 2020-2021-2022 yıllarına ait MİBG verileri dört dönem şeklinde sunulmaktadır. 1. dönem Ocak-Mart, 2. dönem Ocak-Haziran, 3. dönem Ocak-Eylül, 4. dönem ise Ocak-Aralık aralığını kapsamaktadır. Bu araştırmanın analizlerinde 2020-2021-2022 yılları Ocak-Aralık verileri kullanılmıştır. Araştırma verilerinde bazı gelir verilerinin negatif olması bahse konu parametreye ait borcu gösterirken "0" (sıfır) olması ise söz konusu parametreye ait herhangi bir gelir veya giderin olmadığını göstermektedir.

Mali İstatistik Yönetmeliği (T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2018: 9)'ne göre "m) Mahallî idareler alt sektörü: Belediyeler, il özel idareleri (Bozcaada ve Gökçeada İlçe Özel İdareleri dâhil), mahalli idare birlikleri, kalkınma ajansları ve gençlik ve spor il müdürlüklerini," kapsamaktadır. İl özel idareleri, 6360 sayılı Kanun ile 30 büyükşehirden kaldırılmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri bulunmamaktadır. Bu çalışmada

da amaçlardan bir tanesi, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen farklı yıllara ve bu yılların ortalamasına ait mahallî idareler istatistiklerinin Türkiye illeri bağlamında nasıl dağılım sergilediğini göstermektir.

2020-2021-2022 yılları için Türkiye illeri bazında nüfus verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) web sitesinden elde edilmiştir. İller itibarıyla MİBG verileri TÜİK resmî sitesinden elde edilen il nüfus sayılarına bölünerek, 2020-2021-2022 yılları iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG verileri hesaplanmıştır.

1.2. Yöntem

Bu araştırmada yöntem olarak kümeleme analizi kullanılmıştır. Kümeleme analizi yöntemi, nicel (sürekli veya kesikli), nitel, kategorik ve binary (ikili sistem) verileri analiz etmek için yaygın olarak kullanılan temel yöntemlerden birisidir. Alpar (2013), kümeleme analizi yöntemlerinden biri kullanılırken ölçek türüne göre bir başka deyişle veri tipine göre farklılık/benzerlik veya uzaklık/yakınlık metotlarından birinin kullanıldığını ifade etmiştir. Dolayısıyla kümeleme analizi hemen hemen her ölçek türüne sahip veriler için kullanılabilir. Kümeleme analizi, örneklemi veya anakütleyi belirlenmiş özelliklere göre gruplandıran ve gruplar arası benzerliğin minimum, grup içi benzerliğin ise maksimum olmasını sağlayan bir analiz yöntemidir. Bir başka ifadeyle kümeleme analizinde amaç, küme içi varyansın minimum, kümeler arası varyansın ise maksimum olmasını sağlamaktır. Literatürde birçok problemin çözümü için farklı kümeleme algoritmaları kullanılmıştır. İstenilen özelliklere göre veri setini gruplara ayıran bu yöntem, makine öğrenimi, görüntü bölümlenme, örüntü tanıma, nesne sınıflandırma, hastaların sınıflandırılması, canlıların sınıflandırılması, görüntü analizi, müşteri segmentasyonu, psikoloji, sosyoloji vb. birçok alanda kullanılmaktadır. İncelenen literatürde daha önce MİBG verilerine uygulanan bir kümeleme analizinin olmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle bu çalışmada kümeleme yöntemleri arasında kullanışlı ve pratik bir yöntem olan k-means kümeleme analizi tercih edilmiştir.

Kümeleme analizi, örneklemi veya anakütleyi belirlenmiş özelliklere göre gruplandıran ve gruplar arası benzerliğin minimum, grup içi benzerliğin ise maksimum olmasını sağlayan bir analiz yöntemidir. Bir başka ifadeyle kümeleme analizinde amaç, küme içi varyansın minimum, kümeler arası varyansın ise maksimum olmasını sağlamaktır. Literatürde birçok problemin çözümü için farklı kümeleme algoritmaları kullanılmıştır. İstenilen özelliklere göre veri setini gruplara ayıran bu yöntem, makine öğrenimi, görüntü bölümlenme, örüntü tanıma, nesne sınıflandırma, hastaların sınıflandırılması, canlıların sınıflandırılması, görüntü analizi, müşteri segmentasyonu, psikoloji, sosyoloji vb. birçok alanda kullanılmaktadır. İncelenen literatürde daha önce MİBG verilerine uygulanan bir kümeleme analizinin olmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle bu çalışmada kümeleme yöntemleri arasında kullanışlı ve pratik bir yöntem olan k-means kümeleme analizi tercih edilmiştir.

MacQueen (1967) tarafından geliştirilen k-means tekniği en çok bilinen ve oldukça popüler olan bir kümeleme algoritmasıdır. Hiyerarşik olmayan k-means metodu (Çakmak vd., 2005: 21) bölümlenmeli bir kümeleme yöntemidir (Na vd., 2010: 63). Bu analiz yönteminde küme sayısını belirten "k" değeri analiz öncesinde belirlenmektedir (Kantardzic, 2011: 266). En uygun "k" değerinin belirlenmesi için literatürde genel geçer bir bilgi bulunmamaktadır. "k" değeri belirlenirken genellikle varsayımlara, önceki bilgilere, kümeleme indekslerine ve araştırmacının deneyimlerine dayanılmaktadır (Hamerly ve Elkan, 2003: 281).

k-means tekniğini uygulamak için aşağıdaki adımlar takip edilmektedir (Ozgonenel vd., 2012: 3; Khan ve Ahmad, 2004: 1293):

1. Küme sayısı olan "k" belirlenir.
2. "k" adet kümenin merkezi belirlenir. Bu adımda tüm nesnelere keyfi olarak "k" kümeye bölünür. Ayrıca küme ağırlık merkezleri genellikle rastgele seçilir.
3. Tüm nesnelere küme merkezlerine olan mesafeleri hesaplanır ve her nesne kendine en yakın merkeze sahip olan kümeyle atanır.
4. Güncellenen küme ağırlık merkezleri tekrar hesaplanır.
5. Küme merkezlerindeki değişim son buluncaya kadar ilk üç adım tekrarlanır.

k-means kümeleme algoritmasında ilk olarak küme sayısı olan "k" belirlenmektedir. Sonra belirlenen "k" kümenin merkezi atanmaktadır. Daha sonra her bir nesnenin küme merkezlerine olan uzaklığı hesaplanmakta ve nesnelere kendilerine en yakın olan kümeyle atanmaktadır (Wang ve Su, 2011: 44). k-means metodu başlangıçta küme merkezlerini rastlantısal olarak atamaktadır. Devamında bu atanan küme merkezlerine bağlı kalarak kümeleme analizini gerçekleştirmektedir. Araştırmaya konu olan veri setindeki tüm birimlerin küme merkezine olan uzaklıkları bu birimlerin hangi kümeyle atanacağını belirlemektedir (Özari vd., 2019: 1118). Bu uzaklıklar genellikle Euclidean Distance (Öklid mesafesi) yardımı ile hesaplanır. Bu hesaplama Denklem (1.1)'de görüldüğü üzere;

$$SSE = \sum_{j=1}^k \sum_{x \in C_j} \|x_i - c_j\|^2 \quad (1.1.)$$

şeklinde yapılmaktadır. Burada SSE: hata kareler toplamını, D: veri kümesini, k: küme sayısını, x_i : veri noktasını, c_j : küme merkezini, C_j : küme sayısını ifade etmektedir (Han vd., 2011: 368). Kümelere atanan nesnelere küme ağırlık merkezlerini değiştirmekte, dolayısıyla yeni küme merkezlerini oluşturmaktadır (Likas vd., 2003: 452). Kümelerin ağırlık merkezi, kümelere atanan nesne koordinatlarının ortalamasının hesaplanması yoluyla koordinatları elde edilen noktalar olarak belirlenmektedir (Ghosh ve Dubey, 2013: 35-36). Küme ağırlık merkezleri değişmiyorsa hata kareler toplamının minimum değerine ulaşmış olması gerekmektedir. Bu da herhangi bir nesnenin artık farklı bir kümeyle atanamayacağı anlamına gelmektedir. Böylelikle k-means kümeleme analizi

sonlanmış olmaktadır. Nesnelar arası mesafenin belirlenmesi için kullanılan Öklid Mesafesi, en küçük değeri aldığında hata kareler toplamı da en küçük değeri almaktadır. Bu da optimal "k" değeri için k-means kümeleme analizinin tamamlandığı anlamına gelmektedir. Böylelikle araştırmaya konu olan veri setindeki birimler kümelerle atanarak kümeleri oluşturmaktadır. Oluşan kümelerin içindeki birimler kendi aralarında homojen, farklı kümelerde bulunan birimler ise kendi aralarında heterojen bir dağılıma sahip olmaktadır.

k-means yönteminde önemli sorunlardan biri de küme sayısını belirten "k" değerinin nasıl hesaplanması gerektiğidir. "k" değerinin hesaplanabilmesi için literatürde birçok yöntem bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; Calinski-Harabasz İndeksi, Dunn İndeksi, I İndeksi, Root Mean Square, Xie-Beni İndeksi, R-Squared, Silhouette İndeksi, Xie-Beni İndeksi, Elbow yöntemi vb. şeklindedir.

Bu çalışmada küme sayısını belirlemek için Silhoutte İndeksi kullanılmıştır. Silhouette İndeksi, ortalama kümeleme sayısı arasındaki farka göre en iyi küme sayısını belirlemek için kullanılmaktadır. Kümeler arası mesafe ve küme içi mesafeye dayanan bu yöntemin hesaplanması için Denklem (1.2.) kullanılmaktadır.

$$\bar{S} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{b(i) - a(i)}{\max(a(i), b(i))} \right) \quad (1.2.)$$

Burada $a(i)$, i. elemanın bulunduğu kümedeki diğer noktalara olan ortalama uzaklığını, $b(i)$ ise i. elemanın diğer kümelerdeki tüm noktalara olan mesafesinin minimum değerini vermektedir (Wang ve Xu, 2019: 2). S değerini hesaplamak için Denklem (1.3.) kullanılmaktadır (Mamat vd., 2018: 107).

$$S = \begin{cases} 1 - a(i)/b(i), & a(i) < b(i) \\ 0, & a(i) = b(i) \\ b(i)/a(i) - 1, & a(i) > b(i) \end{cases} \quad (1.3.)$$

Her bir S değeri hesaplandıktan sonra bulunan değerlerin ortalaması alınarak Silhoutte değeri hesaplanmaktadır.

Struyf (1997) yaptığı çalışmada Silhoutte değerinin -1 ile +1 arasında olduğunu belirtmektedir. Yapılan analiz sonucu eğer Silhouette değeri -1 ile 0,25 arasında değer alırsa kümeleme sonuçlarının tutarlı olmadığı, 0,26 ile 0,50

arasında bir değer alırsa kümeleme analizinin zayıf bir sonuç ürettiği, 0,51 ile 0,70 arasında bir değer alırsa makul bir kümeleme analizi olduğunu, 0,71 ile 1 arasında bir değer alırsa güçlü bir kümeleme analizi yapıldığını belirtmiştir.

k-means tekniği hemen hemen her ölçek türüne sahip veriler için kullanılabilmesi ve her veri türü için uygun farklılık/benzerlik veya uzaklık/yakınlık metotlarından birini kullanabilmesi nedeniyle literatürde oldukça yaygın olarak kullanılmaktadır. Yöntemin pratik olması ve hızlı sonuç vermesi de kullanımını arttıran faktörler olarak bilinmektedir.

1.3. Veri Analizi

Veri analizinde ilk olarak, 2020-2021-2022 yıllarına ait Türkiye'deki 81 ilin MİBG parametreleri olan vergi gelirleri (VG), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (TMG), alınan bağış ve yardımlar (ABY), faizler, paylar ve cezalar (FPC), sermaye gelirleri (SG), alacaklardan tahsilatlar (AT) ve bu gelirlerin toplamı olarak hesaplanan bütçe gelirleri (BG) verileri elde edilmiş ve bu veriler TÜİK'ten elde edilen 2020-2021-2022 yılları Türkiye il nüfuslarına bölünmüştür. Sonrasında 2020-2021-2022 ve bu yılların ortalaması için iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG verilerine Silhouette İndeksi ile bulunan 6 küme için k-means kümeleme analizi yapılmıştır. Daha sonra her bir analiz için her bir ilin hangi kümeye atandığı saptanmıştır. Analiz sonucu elde edilen kümeler için BG, VG, TMG, ABY, FPC, SG ve AT parametrelerinin ortalamaları ve standart sapmaları gibi tanımlayıcı istatistiklerine bakılmıştır. Bu şekilde kişi başına düşen MİBG bulgularına göre hangi kümelerin daha yüksek, hangi kümelerin ise daha düşük oranlara sahip olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca farklı yıllara ait analiz bulguları karşılaştırılmıştır. Belirlenen yıllar ve bu yılların ortalamasına ait analizler için kümelere atanan iller arasında önemli bir farklılık olup olmadığı, ortalamalar, standart sapmalar, en büyük ve en küçük bütçe gelirlerine sahip illerin değişip değişmediği ve önemli bir değişikliğin tespit edilip edilmediğine bakılmıştır. Bu analiz uygulamasında Matlab R2022a paket programından yararlanılmıştır.

Öncelikle küme sayısı olan "k" değerini belirlemek için Silhouette İndeksi'nden yararlanılmıştır. Kümeleme analizi için 4-12 küme arası optimal "k" değeri hesaplanmak istenmiştir. Silhouette İndeksi değerleri Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1: Silhouette Değerleri

Küme Sayısı	2020	2021	2022	2020-2022 Ortalama
4 Küme	0,46	0,57	0,46	0,48
5 Küme	0,35	0,51	0,44	0,45
6 Küme	0,51	0,53	0,51	0,53
7 Küme	0,48	0,46	0,36	0,47
8 Küme	0,46	0,44	0,42	0,44
9 Küme	0,49	0,41	0,45	0,45
10 Küme	0,53	0,51	0,42	0,49
11 Küme	0,49	0,36	0,49	0,45
12 Küme	0,43	0,53	0,42	0,43

Tablo 1'de görüldüğü üzere, 2020-2021-2022 ve bu yılların ortalaması için en uygun "k" değeri 6 olarak görülmektedir. Nitekim Silhouette değerlerine bakıldığında, 2020 yılı için 4. ve 6. küme, 2021 yılı için 4.,5.,6. ve 10. küme, 2022 yılı ve bu yılların ortalaması için sadece 6. küme en uygun "k" değerleridir. Bu yılların tamamında en az 0,51 değerini alan tek küme sayısı 6'dır. Hesaplanan diğer değerlerin 0,50'nin altında kaldığı görülmektedir. Bu da bu küme sayılarına ait yapılan kümelemenin zayıf bir kümeleme olduğu ve zayıf bir sonuç ortaya çıkaracağı anlamına gelmektedir. Tüm bu durumlar göz önünde bulundurulduğunda belirlenen yıllar için optimal "k" değerinin 6 olması gerektiği kanısına varılmıştır.

2. BULGULAR

Bu bölümde veri setine uygulanan k-means kümeleme analizi bulguları verilmiştir. Silhouette İndeksi yardımıyla k=6 bulunmuştur. Paket programı yardımıyla 6 küme için elde edilen bulgular üç boyutlu (3D) görseller olarak sunulmaktadır. Bu bağlamda ilk olarak Türkiye'de 2020 yılı iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG verileri 6 kümeye ayrılmış ve bulgular aşağıdaki şekilde verilmiştir.

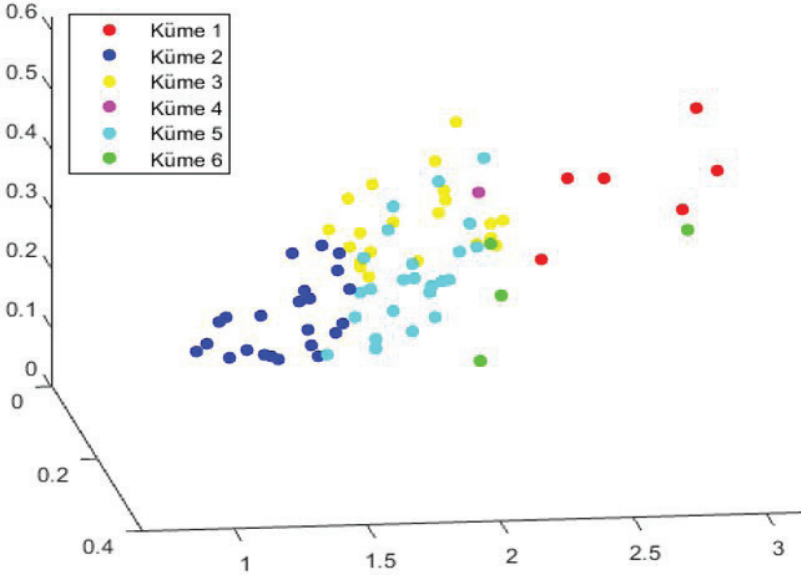
k-means kümeleme analizi, küme merkezlerini baz alarak kümeleme işlemini tamamlamaktadır. İlk atamada küme merkezleri her ne kadar rastgele atansa da küme merkezi ile kümelere atanan nesnelere arasındaki mesafeler her hesaplandığında yeni küme merkezleri daha optimal bir şekilde seçilmektedir. Bu da hata kareler toplamının (SSE) minimuma yaklaşması ile gerçekleşmektedir. Hata kareler toplamının minimum olması küme merkezlerinin artık değişmeyeceği

anlamına gelmektedir. Bu da kümeleme analizinin tamamlandığı anlamına gelmektedir. 2020 yılı için $k=6$ olacak şekilde uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre elde edilen küme merkezleri Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Küme Merkezleri (2020)

	BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	2.5969799 86833333	0.2949480 87333333	0.4939831 41000000	0.0212411 771666667	1.6208446 1416667	0.1388437 83000000	0.0271191 836666667
2. Küme	1.4601088 4452174	0.0897368 376521739	0.1585673 05739130	0.2576842 26043478	0.9245039 22869565	0.0295294 187565217	8.7133373 91304e-05
3. Küme	1.8579426 8228571	0.1917639 37285714	0.3747968 35238095	0.0866338 812380952	1.1082023 1990476	0.0928216 103333334	0.0037240 985761905
4. Küme	2.1500463 7900000	0.1275616 24000000	0.3832260 04000000	0.0313950 840000000	0.9178371 73000000	0.6709893 64000000	0.0190371 300000000
5. Küme	1.9108731 1828000	0.1166279 52080000	0.2397943 95400000	0.4960948 40320000	0.9859184 23800000	0.0723150 459600000	0.0001224 606120000
6. Küme	2.6423689 4100000	0.0722947 830000000	0.2241023 28000000	1.2599967 7900000	1.0006251 5760000	0.0853498 932000000	0

Şekil 1: İl Bazında Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri (2020)



Şekil 1'de görüldüğü üzere kümeleri tanımlamak için 6 farklı renk kullanılmıştır. Her renk bir kümeyi temsil etmektedir. 1. küme kırmızı, 2. küme mavi, 3. küme sarı, 4. küme pembe, 5. küme turkuaz, 6. küme yeşil renkle temsil edilmektedir. Her bir renkli nokta bir ili temsil etmektedir. Farklı renkteki simgeler farklı kümelere atanırken aynı renkteki simgeler aynı kümeye atanmaktadır. Bu simgeler Türkiye'deki 81 ilin 2020 yılına ait iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG

verilerinin dağılımını göstermekte ve ayrıca her bir ilin hangi kümeye atandığını belirtmektedir. Aynı kümedeki illerin kişi başına düşen bütçe geliri açısından benzer gelir oranına sahip olduğu, farklı kümedeki illerin ise farklı gelir oranına sahip olduğu unutulmamalıdır.

Tablo 3'te görüldüğü üzere, veri setine uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre; 1. kümeye 6 il, 2. kümeye 23 il, 3. kümeye 21 il, 4. kümeye 1 il, 5. kümeye 25 il, 6. kümeye 5 il atanmıştır. Türkiye illeri genellikle 2., 3. ve 5. kümede toplanmıştır.

Tablo 3: Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerinin İl Bazında Kümelenmesi (2020)

1. Küme	Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Muğla (6)
2. Küme	Adıyaman, Ağrı, Bitlis, Diyarbakır, Hatay, Kars, Kahramanmaraş, Mardin, Muş, Niğde, Trabzon, Şanlıurfa, Uşak, Van, Zonguldak, Aksaray, Batman, Şırnak, Bartın, Iğdır, Karabük, Osmaniye, Düzce (23)
3. Küme	Adana, Afyonkarahisar, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Edirne, Eskişehir, Mersin, Kayseri, Kırklareli, Konya, Malatya, Manisa, Ordu, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Karaman, Yalova (21)
4. Küme	Gaziantep (1)
5. Küme	Amasya, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Elâzığ, Giresun, Gümüşhane, Isparta, Kastamonu, Kırşehir, Kütahya, Nevşehir, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Tokat, Yozgat, Kırıkkale, Kilis (25)
6. Küme	Erzincan, Hakkâri, Tunceli, Bayburt, Ardahan (5)

Tablo 4: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Kümelerin Temel İstatistikleri (2020)

		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	Ort.	1,99269	0,16124	0,32023	0,27968	1,12141	0,10425	0,00588
	Std. Sp.	0,38792	0,08860	0,14647	0,31470	0,24828	0,12102	0,01469
2. Küme	Ort.	1,87185	0,13885	0,27041	0,33238	1,04761	0,07928	0,00331
	Std. Sp.	0,40879	0,08057	0,13723	0,33935	0,20973	0,09750	0,01111
3. Küme	Ort.	1,88396	0,13964	0,27741	0,32902	1,05450	0,07994	0,00344
	Std. Sp.	0,41050	0,08198	0,13720	0,34719	0,21121	0,09819	0,01130
4. Küme	Ort.	2,15005	0,12756	0,38323	0,03140	0,91784	0,67099	0,01904
	Std. Sp.	0	0	0	0	0	0	0
5. Küme	Ort.	1,90072	0,14199	0,27784	0,33632	1,05817	0,08285	0,00353
	Std. Sp.	0,40331	0,08178	0,13653	0,35002	0,21136	0,09956	0,01144
6. Küme	Ort.	1,90179	0,13413	0,26553	0,33916	1,07216	0,08674	0
	Std. Sp.	0,45427	0,08178	0,12838	0,38825	0,23146	0,11370	0

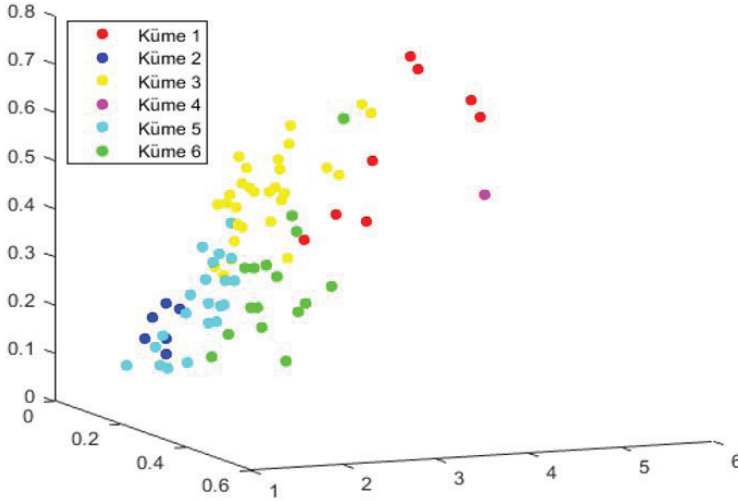
Araştırmada uygulanan k-means analiz bulgularına göre, 6 küme için Türkiye'de 2020 yılına ait kişi başına düşen MİBG parametrelerine ait istatistiki bilgiler Tablo 4'te verilmiştir. Buna göre; 4. kümede sadece Gaziantep ilinin bulunması nedeniyle bu kümenin standart sapması "0" olarak hesaplanmıştır. Ayrıca 6. kümede bulunan illerin tamamında AT "0" olarak görülmektedir. Bir başka deyişle bu illerin hiçbiri AT gelirine sahip değildir. BG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip il 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, VG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip il 4. kümede, TMG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip il 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 6. kümede, ABY değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 6. kümede, en düşük ortalamaya sahip il 4. kümede, FPC değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip il 4. kümede, SG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip il 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, AT değerine göre en yüksek ortalamaya sahip il 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller ise 6. kümede bulunmaktadır.

$k=6$ olacak şekilde 2021 yılı verilerine uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre elde edilen küme merkezleri Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Küme Merkezleri (2021)

	BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	3.5610861 5900000	0.3165369 48375000	0.5713270 86125000	0.1878170 54500000	2.1812823 7262500	0.2843024 76750000	0.0198202 203750000
2. Küme	1.7974197 7933333	0.1044370 06500000	0.1695637 93500000	0.1214093 19833333	1.3703771 1433333	0.0313862 721666667	0.0002462 730000000
3. Küme	2.5175210 2382759	0.2193903 06827586	0.4662382 81413793	0.1923327 44517241	1.4958873 6913793	0.1380329 07758621	0.0056394 141586207
4. Küme	5.2208858 8700000	0.1207484 01000000	0.4072209 93000000	3.1163727 6600000	1.4912427 5200000	0.0851336 000000000	0.0001673 740000000
5. Küme	2.1640493 3547619	0.1120220 38761905	0.2130511 08619048	0.5167866 87809524	1.2632349 2933333	0.0589528 489523810	1.7217428 57142e-06
6. Küme	2.9152301 2043750	0.1334206 91750000	0.2529465 76875000	1.0915210 1575000	1.3200963 8287500	0.1172454 52937500	0

Şekil 2, Türkiye'deki 81 ilin 2021 yılına ait iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG verilerinin dağılımını göstermekte ve ayrıca her bir ilin hangi kümeye atandığını belirtmektedir.

Şekil 2: İl Bazında Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri (2021)

Yapılan k-means kümeleme analizi bulgularına göre hangi ilin hangi kümeye atandığı Tablo 6'da gösterilmektedir. Tablo 6'da görüldüğü üzere 1. kümeye 8 il, 2. kümeye 6 il, 3. kümeye 29 il, 4. kümeye 1 il, 5. kümeye 21 il, 6. kümeye 26 il atanmıştır. Türkiye illeri genellikle 3., 5. ve 6. kümede toplanmıştır.

Tablo 6: Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerinin İl Bazında Kümelmesi (2021)

1. Küme	Ankara, Erzincan, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Konya, Muğla (8)
2. Küme	Dişarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van, Batman, Osmaniye (6)
3. Küme	Adana, Afyonkarahisar, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Bolu, Burdur, Bursa, Denizli, Edirne, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, Isparta, Mersin, Kayseri, Kütahya, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Nevşehir, Ordu, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon, Uşak, Yalova (29)
4. Küme	Tunceli (1)
5. Küme	Adıyaman, Ağrı, Amasya, Bitlis, Çorum, Giresun, Gümüşhane, Kars, Kırklareli, Muş, Niğde, Siirt, Sivas, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Karaman, Bartın, Iğdır, Karabük, Düzce (21)
6. Küme	Artvin, Bingöl, Çanakkale, Çankırı, Elâzığ, Hakkâri, Kastamonu, Kırşehir, Rize, Sinop, Tokat, Bayburt, Kırkkale, Şırnak, Ardahan, Kilis (16)

Araştırmada uygulanan k-means analiz bulgularına göre, 6 küme için Türkiye'de 2021 yılına ait kişi başına düşen MİBG parametrelerine ait istatistiki bilgiler Tablo 7'de verilmiştir. Buna göre; 4. kümede sadece Tunceli ilinin bulunması nedeniyle bu kümenin standart sapması "0" olarak hesaplanmıştır. Ayrıca 6. kümede bulunan illerin tamamında AT "0" olarak görülmektedir. Bir başka deyişle bu illerin hiçbiri AT gelirine sahip değildir. BG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip il 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 5. kümede, VG değerine

göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 4. kümede, TMG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, ABY değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 4. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 1. kümede, FPC değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 5. kümede, SG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 4. kümede, AT değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller ise 6. kümede bulunmaktadır.

Tablo 7: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Kümelerin Temel İstatistikleri (2021)

		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	Ort.	2,73123	0,20064	0,41081	0,38361	1,56926	0,15976	0,00716
	Std. Sp.	0,53819	0,11004	0,17955	0,43275	0,35476	0,16377	0,01707
2. Küme	Ort.	2,60324	0,16794	0,33060	0,50015	1,47634	0,12478	0,00342
	Std. Sp.	0,64481	0,09957	0,17275	0,56288	0,31830	0,15045	0,01200
3. Küme	Ort.	2,61039	0,17591	0,35432	0,48270	1,47064	0,12262	0,00421
	Std. Sp.	0,59124	0,10162	0,17776	0,52023	0,30317	0,13565	0,01326
4. Küme	Ort.	5,22089	0,12074	0,40722	3,11637	1,49124	0,08513	0,00017
	Std. Sp.	0	0	0	0	0	0	0
5. Küme	Ort.	2,59268	0,17405	0,34468	0,49016	1,45956	0,12019	0,00405
	Std. Sp.	0,59311	0,09997	0,17779	0,51312	0,30181	0,13414	0,01303
6. Küme	Ort.	2,62544	0,17350	0,34914	0,50738	1,46653	0,12573	0
	Std. Sp.	0,59097	0,09803	0,17307	0,53368	0,29606	0,13912	0

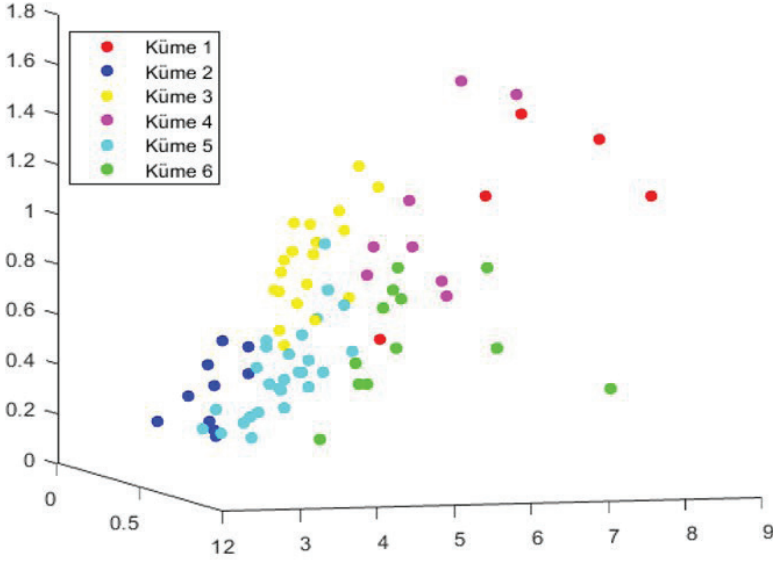
$k=6$ olacak şekilde 2022 yılı verilerine uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre elde edilen küme merkezleri Tablo 8'de verilmiştir.

Tablo 8: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Küme Merkezleri (2022)

	BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	6.8862761 7360000	0.5625013 05000000	1.1352636 8680000	0.0766530 392000000	4.6162717 6140000	0.4297044 33400000	0.0658819 478000000
2. Küme	3.6198189 6140000	0.1824476 80900000	0.3117998 30800000	0.4502374 18000000	2.5789227 1710000	0.0957816 413000000	0.0006296 737000000
3. Küme	4.5656044 8005263	0.3319866 03789474	0.8491028 32210526	0.3406549 45263158	2.7613242 2468421	0.2790261 42421053	0.0035097 318340049
4. Küme	5.6349219 5562500	0.5473466 19750000	1.0696946 3937500	0.2049410 77250000	3.1481899 8887500	0.6392219 23375000	0.0255277 072500000
5. Küme	4.4867806 4837037	0.2013891 60296296	0.3875077 10962963	1.2654933 3285185	2.4300018 1800000	0.2023845 77359259	4.0491111 11111e-06
6. Küme	6.0762588 6233333	0.2559290 64666667	0.5079698 07250000	2.3410342 0166667	2.6367230 7425000	0.33421790 4833333	0.0003848 098333333

Şekil 3, Türkiye'deki 81 ilin 2022 yılına ait iller itibarıyla kişi başına düşen MiBG verilerinin dağılımını göstermekte ve ayrıca her bir ilin hangi kümeye atandığını belirtmektedir.

Şekil 3: İl Bazında Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri (2022)



Uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre hangi ilin hangi kümeye atandığı Tablo 9'da gösterilmektedir. Tablo 9'da görüldüğü üzere, 1. kümeye 5 il, 2. kümeye 10 il, 3. kümeye 19 il, 4. kümeye 8 il, 5. kümeye 27 il, 6. kümeye 12 il atanmıştır. İller genellikle 3. ve 5. kümede toplanmıştır.

Tablo 9: Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirlerinin İl Bazında Kümelenmesi (2022)

1. Küme	Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli (5)
2. Küme	Adıyaman, Diyarbakır, Hatay, Kahramanmaraş, Mardin, Şanlıurfa, Van, Batman, Bartın, Osmaniye (10)
3. Küme	Adana, Afyonkarahisar, Aydın, Burdur, Bursa, Çanakkale, Denizli, Edirne, Eskişehir, Kayseri, Malatya, Manisa, Nevşehir, Niğde, Ordu, Sakarya, Samsun, Trabzon, Uşak (19)
4. Küme	Antalya, Balıkesir, Gaziantep, Mersin, Konya, Muğla, Tekirdağ, Yalova (8)
5. Küme	Ağrı, Amasya, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Çorum, Elâziğ, Giresun, Gümüşhane, Isparta, Kars, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Muş, Rize, Siirt, Sivas, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Karaman, Şırnak, Ardahan, Iğdır, Karabük (27)
6. Küme	Artvin, Bolu, Çankırı, Erzincan, Hakkâri, Kastamonu, Sinop, Tokat, Tunceli, Bayburt, Kırıkkale, Kilis (12)

Araştırmada uygulanan k-means analiz bulgularına göre, 6 küme için Türkiye'de 2022 yılına ait kişi başına düşen MİBG parametrelerine ait istatistiki bilgiler Tablo 10'da verilmiştir. Buna göre; BG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, VG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, TMG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, ABY değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 5. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 3. kümede, FPC değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, SG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, AT değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller ise 4. kümede bulunmaktadır.

Tablo 10: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Kümelerin Temel İstatistikleri (2022)

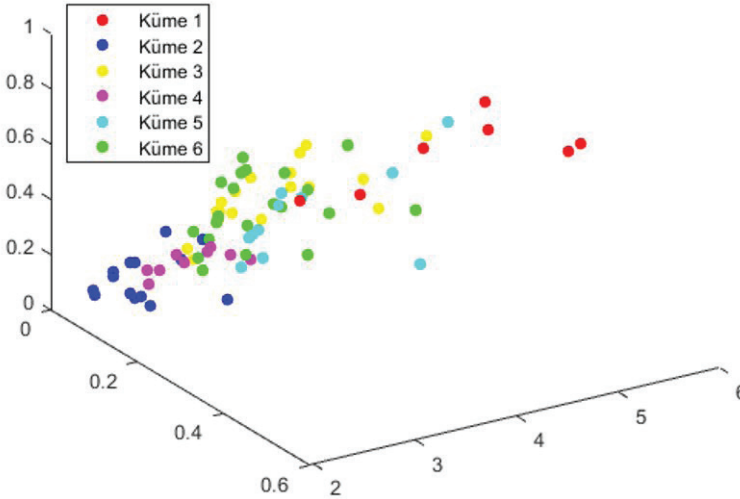
		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	Ort.	5,28153	0,35140	0,74852	0,86429	2,97647	0,32810	0,01275
	Std. Sp.	1,05875	0,19938	0,38999	0,85969	0,77349	0,31024	0,03823
2. Küme	Ort.	4,91617	0,29428	0,61881	0,93814	2,76884	0,28825	0,00774
	Std. Sp.	1,01357	0,18133	0,36519	0,81773	0,60235	0,29536	0,02744
3. Küme	Ort.	4,99704	0,31089	0,67967	0,85048	2,84563	0,30081	0,00955
	Std. Sp.	1,03802	0,18591	0,37091	0,84684	0,63663	0,31049	0,030237
4. Küme	Ort.	4,95982	0,29927	0,63917	0,92794	2,78737	0,30034	0,00573
	Std. Sp.	1,00795	0,18607	0,36151	0,83832	0,59422	0,30486	0,01656
5. Küme	Ort.	4,92513	0,29631	0,61926	0,94277	2,76896	0,28999	0,00784
	Std. Sp.	1,015274	0,18153	0,36264	0,82283	0,60790	0,29677	0,02760
6. Küme	Ort.	5,00027	0,30030	0,64931	0,90997	2,82648	0,30808	0,00613
	Std. Sp.	1,00523	0,17900	0,34259	0,84052	0,59313	0,30400	0,016436

Son olarak 2020-2022 yıllarının ortalaması alınmıştır. Elde edilen verilere k=6 olacak şekilde uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre elde edilen küme merkezleri Tablo 11'de verilmiştir.

Tablo 11: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Küme Merkezleri (2020-2022 ortalaması)

	BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	4.2659222 2900000	0.3991287 91142857	0.7410376 54285714	0.0617043 605714286	2.6922370 7728571	0.3358455 45000000	0.0359688 010000000
2. Küme	2.3388665 7585714	0.1230216 50142857	0.1996703 34214286	0.4716715 64571429	1.5054042 7564286	0.0388650 077142857	0.0002337 434785714
3. Küme	2.9742587 2383333	0.2723640 91333333	0.5786536 24055555	0.0785719 716111111	1.8812497 4377778	0.1580337 54944444	0.0053855 384693624
4. Küme	2.8729042 0600000	0.1063884 28555556	0.1929794 08000000	0.9479052 38888889	1.5187550 2088889	0.1068761 09555556	0
5. Küme	3.8651705 4972727	0.1444430 42272727	0.3064068 04727273	1.5958390 9690909	1.6541382 8790909	0.1641980 08636364	0.0001453 094363636
6. Küme	3.1249055 3022727	0.2044894 90590909	0.4529857 62363636	0.5733639 67954546	1.6848023 0436364	0.2070506 35045455	0.0022133 700863636

Şekil 4, Türkiye'deki 81 ilin, 2020-2022 yıllarının ortalamasına ait iller itibarıyla kişi başına düşen MİBG verilerinin dağılımını göstermekte ayrıca her bir ilin hangi kümeye atandığını belirtmektedir.

Şekil 4: İl Bazında Kişi Başına Düşen Mahalli İdareler Bütçe Gelirleri (2020-2022 Ortalaması)

Uygulanan k-means kümeleme analizi bulgularına göre hangi ilin hangi kümeye atandığı Tablo 12'de gösterilmektedir. Tablo 12'de görüldüğü üzere, 1. kümeye 7 il, 2. kümeye 14 il, 3. kümeye 18 il, 4. kümeye 9 il, 5. kümeye 11 il, 6. kümeye 22 il atanmıştır. İller genellikle 2., 3. ve 6. kümede toplanmıştır.

Tablo 12: Kişi Başına Düşen MİBG'nin İl Bazında Kümelenmesi (2020-2022 Ortalaması)

1. Küme	Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Konya, Muğla (7)
2. Küme	Adıyaman, Ağrı, Diyarbakır, Kars, Mardin, Muş, Şanlıurfa, Van, Zonguldak, Batman, Bartın, Karabük, Osmaniye, Düzce (14)
3. Küme	Adana, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Eskişehir, Hatay, Mersin, Kayseri, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Ordu, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon (18)
4. Küme	Amasya, Bingöl, Bitlis, Giresun, Rize, Siirt, Yozgat, Şırnak, Iğdır (9)
5. Küme	Artvin, Çankırı, Erzincan, Hakkâri, Kastamonu, Sinop, Tokat, Tunceli, Bayburt, Ardahan, Kilis (11)
6. Küme	Afyonkarahisar, Bilecik, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çorum, Edirne, Elâzığ, Gaziantep, Gümüşhane, Isparta, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Nevşehir, Niğde, Sivas, Uşak, Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Yalova (22)

Araştırmada uygulanan k-means analiz bulgularına göre, 6 küme için Türkiye'de 2020-2022 yıllarının ortalamasına ait kişi başına düşen MİBG parametrelerine ait istatistiki bilgiler Tablo 13'te verilmiştir. BG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, VG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 5. kümede, TMG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, ABY değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 5. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 1. kümede, FPC değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, SG değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller 2. kümede, AT değerine göre en yüksek ortalamaya sahip iller 1. kümede, en düşük ortalamaya sahip iller ise 4. kümede bulunmaktadır. 4. Kümede bulunan illerin tamamının AT verileri 0 olarak bulunmuştur. Bu da bu illerin AT gelirlerinin olmadığı anlamına gelmektedir.

Tablo 13: k-means Analizi Bulgularına Göre Oluşan Kümelerin Temel İstatistikleri (2022)

		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
1. Küme	Ort.	3,31870	0,23789	0,49572	0,481123	1,89474	0,20064	0,00859
	Std. Sp.	0,65732	0,12900	0,23741	0,51371	0,44192	0,20311	0,01929
2. Küme	Ort.	3,13322	0,20285	0,41192	0,58903	1,76190	0,16248	0,00503
	Std. Sp.	0,65486	0,11805	0,22449	0,53953	0,37203	0,16456	0,01484
3. Küme	Ort.	3,18370	0,21777	0,45460	0,50998	1,81590	0,17887	0,00658
	Std. Sp.	0,61859	0,12245	0,23121	0,49156	0,40274	0,17879	0,01672

		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
4. Küme	Ort.	3,17790	0,20439	0,42668	0,58416	1,78737	0,16972	0
	Std. Sp.	0,65476	0,11823	0,22304	0,56161	0,38075	0,16891	0
5. Küme	Ort.	3,16438	0,20260	0,41429	0,60515	1,76946	0,16895	0,00393
	Std. Sp.	0,64807	0,11615	0,21528	0,55982	0,36530	0,17028	0,01012
6. Küme	Ort.	3,16653	0,20519	0,42660	0,58316	1,77790	0,16832	0,00536
	Std. Sp.	0,65484	0,12085	0,22364	0,5510	0,37864	0,16746	0,01527

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırma, Türkiye'de 2020-2021-2022 yıllarına ve bu yılların ortalamasına ait kişi başına düşen MİBG verilerinin nasıl dağıldığını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Buna ilaveten belirlenen yıllara ait kümeleme analiz sonuçlarının benzer olup olmadığı incelenmiştir. Veri seti olarak Türkiye'de 2020-2021-2022 yıllarına ait il bazlı MİBG verileri kullanılmıştır. Her ilin belirlenen yıllardaki mahalli idareler toplam bütçe gelirleri o ilin belirlenen yıldaki nüfusuna bölünerek kişi başına düşen MİBG değerleri bulunmuştur. Yapılan farklı analiz sonuçlarına bakıldığında optimal küme değerinin 6 olduğu kanaatine varılmıştır. Bu değer Silhouette İndeksi yardımıyla bulunmuştur. Elde edilen kümeleme analizi sonuçları incelenmiş ve karşılaştırılmıştır. Ayrıca analiz sonucu elde edilen bulgulara dayanarak Türkiye'de 2020-2021-2022 yıllarına ve bu yılların ortalamasına ait kişi başına düşen MİBG verilerinin nasıl bir dağılım sergilediği sunulmuştur.

Araştırmada ilk olarak belirtilen yıllar için Türkiye'deki 81 ilin MİBG parametreleri elde edilmiş ve bu veriler TÜİK'den elde edilen Türkiye il nüfuslarına bölünmüştür. Böylelikle excel tablosu elde edilmiş ve parametrelerin il bazında ve toplam değerleri hesaplanmıştır. Daha sonra bu parametrelerin tablodaki yüzdelik değerleri hesaplanmıştır. Bu bağlamda bütçe gelirlerindeki en yüksek pay FPC'ye aittir. Belirlenen yıllar için bütçe gelirlerinin % 50'den fazlasını FPC oluşturmaktadır. Bunu sırasıyla ABY, TMG, VG, SG ve AT izlemektedir. Sadece 2021 yılında TMG parametresi ABY parametresinden daha yüksek değer almıştır. Bunun haricinde sıralama değişmemiştir. Bütçe gelirlerindeki en düşük pay AT parametresine aittir. Bu da belirlenen yıllar için mahalli idarelerinin ya hiçbir alacağı olmadığı ya da alacaklarını tahsil edemediği anlamına gelmektedir. Nitekim tablolar incelendiğinde 2020 yılında 63 ilin, 2021 yılında 60 ilin ve 2022 yılın da ise 63 ilin AT değeri 0 veya negatif değer aldığı görülmüştür.

Türkiye'de 2020 yılı kişi başına düşen MİBG parametreleri incelendiğinde, VG için en yüksek gelir İstanbul iline, en düşük gelir Şırnak iline, TMG için en yüksek gelir İzmir iline, en düşük gelir Hakkâri iline, ABY için en yüksek gelir Tunceli iline, en düşük gelir Kocaeli iline, FPC için en yüksek gelir Kocaeli iline, en düşük gelir Ağrı iline, SG için en yüksek gelir Gaziantep iline, en düşük gelir Ağrı iline aittir. AT için en yüksek gelir Erzurum iline aitken en düşük gelir ise "0" olacak şekilde 63 farklı ile aittir. Bu durum sadece 18 ilin AT geliri olduğu anlamına gelmektedir. Bu 18 ilin 16 tanesi büyükşehir belediyesidir. Geriye kalan 2 il ise Bilecik ve Zonguldak illeridir. Bu bağlamda Türkiye'de 2020 yılına ait kişi başına düşen BG değeri için en yüksek değer Tunceli iline, en düşük değer ise Ağrı iline aittir.

Türkiye'de 2021 yılı kişi başına düşen MİBG parametreleri incelendiğinde, VG için en yüksek gelir İstanbul iline, en düşük gelir Ağrı iline, TMG için en yüksek gelir Muğla iline, en düşük gelir Siirt iline, ABY için en yüksek gelir Tunceli iline, en düşük gelir İzmir iline, FPC için en yüksek gelir Kocaeli iline, en düşük gelir Ağrı iline, SG için en yüksek gelir Gaziantep iline, en düşük gelir Batman iline aittir. AT için en yüksek gelir Gaziantep iline aitken en düşük gelir ise "0" olacak şekilde 60 farklı ile aittir. Bu da sadece 21 ilin AT geliri olduğu anlamına gelmektedir. Bu 21 ilin 16 tanesi büyük şehir belediyesidir. Geriye kalan 5 il ise Bilecik, Edirne, Nevşehir, Sivas ve Tunceli illeridir. Bu bağlamda Türkiye'de 2021 yılına ait kişi başına düşen BG değeri için en yüksek değer Tunceli iline, en düşük değer ise Ağrı iline aittir.

Türkiye'de 2022 yılı kişi başına düşen MİBG parametreleri incelendiğinde, VG için en yüksek gelir İstanbul iline, en düşük gelir Şırnak iline, TMG için en yüksek gelir Antalya iline, en düşük gelir Hakkâri iline, ABY için en yüksek gelir Tunceli iline, en düşük gelir İzmir iline, FPC için en yüksek gelir Kocaeli iline, en düşük gelir Bartın iline, SG için en yüksek gelir Konya iline, en düşük gelir Ağrı iline aittir. AT için en yüksek gelir Ankara iline aitken en düşük gelir ise "0" olacak şekilde 63 farklı ile aittir. Bu da sadece 18 ilin AT geliri olduğu anlamına gelmektedir. Bu 18 ilin 15 tanesi büyük şehir belediyesidir. Geriye kalan 3 il ise Bilecik, Kastamonu ve Nevşehir illeridir. Bu bağlamda Türkiye'de 2022 yılına ait kişi başına düşen BG değeri için en yüksek değer Kocaeli iline, en düşük değer ise Mardin iline aittir.

Türkiye'de 2020-2021-2022 yılları ortalaması kişi başına düşen MİBG parametreleri teker teker incelendiğinde VG için en yüksek gelir İstanbul iline, en düşük gelir Şırnak iline, TMG için en yüksek gelir Muğla iline, en düşük gelir Hakkâri iline, ABY için en yüksek gelir Tunceli iline, en düşük gelir İzmir iline, FPC için en yüksek gelir Kocaeli iline, en düşük gelir Ağrı iline, SG için en yüksek gelir Gaziantep iline, en düşük gelir Ağrı iline aittir. AT için en yüksek gelir Ankara

iline aitken en düşük gelir ise "0" olacak şekilde 54 farklı ile aittir. Bu da sadece 27 ilin AT geliri olduğu anlamına gelmektedir. Bu 27 ilin 20 tanesi büyük şehir belediyesidir. Geriye kalan 7 il ise Bilecik, Edirne, Kastamonu, Nevşehir, Sivas, Tunceli ve Zonguldak illeridir. Bu bağlamda Türkiye'de 2020-2021-2022 yılları ortalamasına ait kişi başına düşen MİBG toplamı olarak hesaplanan BG değeri için en yüksek değer Tunceli iline, en düşük değer ise Mardin iline aittir.

Bu dört farklı kümeleme analizlerinin sonuçları karşılaştırıldığında VG için analizlerin tamamında İstanbul en yüksek ortalamaya sahip il olurken Şırnak ve Ağrı en düşük ortalamaya sahip olan illerdir. TMG için İzmir, Muğla ve Gaziantep en yüksek ortalamaya sahip iller olurken Hakkâri ve Siirt en düşük ortalamaya sahip olan illerdir. ABY için Tunceli analizlerin tamamında en yüksek ortalamaya sahip il olurken Kocaeli ve İzmir en düşük ortalamaya sahip olan illerdir. FPC için Kocaeli analizlerin tamamında en yüksek ortalamaya sahip il olurken Ağrı ve Bartın en düşük ortalamaya sahip olan illerdir. SG için Konya ve Gaziantep en yüksek ortalamaya sahip iller olurken Ağrı ve Batman en düşük ortalamaya sahip olan illerdir. AT için en yüksek ortalamaya sahip iller ise Ankara, Gaziantep ve Erzurum illeridir. Bu yıllarda ortalama 62 ilin AT değeri 0 olarak çıkmaktadır.

Farklı yıllar için uygulanan kümeleme analizi sonuçları Tablo 14'te verilmiştir. Olumsuz etkisini dünyada oldukça hızlı bir şekilde gösteren ve aynı hızla yayılan Covid-19 salgını nedeniyle 2020 ve 2021 yıllarında pandemi dönemi yaşanmıştır. Bu süreçte uzun süreli kapanma mecburiyetinde kalan işletmeler, şirketler, kurum ve kuruluşlar genel anlamda maddi olarak hedefledikleri sonuçlara ulaşamamışlardır. Bu da bazı kuruluşların vergi, kira, sigorta, faiz vb. giderlerini karşılayamamasına neden olmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2021), Türkiye'de bu süreçte faaliyetlerini geçici bir süre durdurmak zorunda kalan ve vergilerini ödemekte zorluk çeken işletmeler için mücbir sebep hâli ilan etmiştir. Bu işletmelerin dışında kalan mükellefler için 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na dayanarak süre uzatımına gidilmiştir. Nitekim borçların ödenememesi MİBG'nide etkilemiştir. 2021 yılının ortalarında pandemi döneminin sona ermesiyle kısmen de olsa kurumlar ekonomik anlamda daha rahat nefes almıştır. Normalleşme ile günlük hayatlarına geri dönen işletmeler hedefledikleri sonuçlara ulaşabilmek için çalışmaya devam etmişlerdir. Tablo 14'te görüldüğü üzere, 2020 ve 2021 yılları MİBG için farklılık göstermektedir. Ancak 2022 ve bu yılların ortalaması neredeyse tamamen aynıdır. Bu yıllarda en yüksek ortalamaya sahip kümeler tamamen aynıdır. En düşük ortalamaya sahip illerde ise sadece VG ve ABY kümelerinde farklılık görülmektedir. MİBG parametrelerinden en yüksek ortalamaya sahip iller genellikle Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Konya ve Muğla illeridir. Bu illerin tamamı büyük şehir belediyesidir.

Tablo 14: k-means Analizi Küme Sonuçlarının Karşılaştırılması

		BG	VG	TMG	ABY	FPC	SG	AT
2020	En Yüksek Ortalamaya Sahip Kümeler	4	1	4	6	1	4	4
	En Düşük Ortalamaya Sahip Kümeler	2	4	6	4	4	2	6
2021	En Yüksek Ortalamaya Sahip Kümeler	4	1	1	4	1	1	1
	En Düşük Ortalamaya Sahip Kümeler	2	4	2	1	5	4	6
2022	En Yüksek Ortalamaya Sahip Kümeler	1	1	1	5	1	1	1
	En Düşük Ortalamaya Sahip Kümeler	2	2	2	3	2	2	4
2020-2022 Ortalama	En Yüksek Ortalamaya Sahip Kümeler	1	1	1	5	1	1	1
	En Düşük Ortalamaya Sahip Kümeler	2	5	2	1	2	2	4

Türkiye'de 2020-2021-2022 yılları ortalaması kişi başına düşen MİBG parametreleri yapılan analiz sonucuna göre Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin 7'si (Ankara, Erzurum, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Konya, Muğla) 1. kümeye, 4'ü (Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Van) 2. kümeye, 18 tanesi (Adana, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Denizli, Eskişehir, Hatay, Mersin, Kayseri, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Ordu, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon) 3. kümeye, 1 tanesi (Gaziantep) 6. kümeye atanmıştır. Elde edilen analiz bulgularına göre 4. ve 5. kümelerde büyükşehir belediyesi olan iller bulunmamaktadır. 1. ve 3. kümeyi oluşturan illerin tamamı ise büyükşehir belediyesi olan illerden oluşmaktadır. 2. kümede yer alan ve büyükşehir belediyesi bulunan illerin tamamı ise Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu bölgelerindeki illerdir. 1. kümedeki büyükşehir belediyesi olan iller ABY parametresinde en düşük ortalamaya sahipken diğer bütün parametrelerde en yüksek ortalamaya sahip olan illerdir.

Bu araştırmanın ileriki zamanlarda geliştirilmesi ve bazı çalışmalara yol göstermesi amacıyla aşağıdaki öneriler göz önünde bulundurulabilir:

- Farklı kümeleme analizi yöntemleri ile farklı yılların bütçe gelirleri incelenebilir.
- Farklı kümeleme analiz yöntemleri ile aynı analiz yapılarak aradaki farklar incelenebilir.
- Yakın zamandaki farklı yıllara aynı kümeleme analizi uygulanarak farklı yılların MİBG dağılımların benzer olup olmadığına bakılabilir.
- Uygulanan farklı kümeleme analizinde büyükşehir belediyelerinin dağılımının farklılık gösterip göstermediğine bakılabilir.

KAYNAKÇA

- Alpar, R. (2013). Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Yöntemler. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Barbak, A. (2015). Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(1), 1-27.
- Cura, S. (2003). Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18(1), 139-154.
- Çakmak, Z., Uzgören, N. ve Keçek, G. (2005). Kümeleme Analizi Teknikleri ile İllerin Kültürel Yapılarına Göre Sınıflandırılması ve Değişimlerin İncelenmesi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (12), 15-36.
- Demirbaş, T. (2017). Mahalli İdare Düzeyinde Mali Kuralların İncelenmesi. U. U. International Journal of Social Inquiry, 8(2), 1-32.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüüş, E. (2020). Kamu Maliyesi. (11th. ed.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Ghosh, S. ve Dubey, S. K. (2013). Comparative Analysis of K-Means and Fuzzy C-Means Algorithms. International Journal of Advanced Computer Science and Applications, 4(4).
- Hamerly, G. ve Elkan, C. (2003). Learning the k in k-means. In NIPS'03: Proceedings of the 16th International Conference on Neural Information Processing Systems 16, 281-288.
- Han, J., Kamber, M. ve Pei, J. (2011). Data Mining: Concepts and Techniques. (3th ed.). London/Newyork/Tokyo: Morgan Kaufmann Publishers.
- Hulbert, C. ve Vammalle, C. (2016, October). Monitoring Sub-Central Governments' Debts: Practices and Challenges in Oecd Countries. In Workshop RIFDE-GEN.
- Kantardzic, M. (2011). Data Mining: Concepts, Models, Methods and Algorithms. (2th ed.). New Jersey/Canada: IEEE Press.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10.12.2003). Kanun No: 5018, Kabul tarihi: 24.12.2003, Tertip: 5, Cilt: 42. (Erişim: 19.06.2023), <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- Khan, S. S. ve Ahmad, A. (2004). Cluster Center Initialization Algorithm for K-means Clustering. Pattern Recognition Letters, 25(11), 1293-1302.
- Likas, A., Vlassis, N. ve Verbeek, J. J. (2003). The Global k-means Clustering Algorithm. Pattern Recognition, 36(2), 451-461.

- MacQueen, J. (1967, June). Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations. In Lucien L., Jerzy, N. (Eds.). Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium On Mathematical Statistics And Probability, 1(14), pp. 281-297. California: University of California Press.
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (27.05.2016). Sayı: 29724 (Mükerrer). (Erişim: 19.06.2023), <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160527M1-1.htm>
- Mamat, A. R., Mohamed, F. S., Mohamed, M. A., Rawi, N. M. ve Awang, M. I. (2018). Silhouette index for determining optimal k-means clustering on images in different color models. *Int. J. Eng. Technol*, 7(2), 105-109.
- Na, S., Xumin L. ve Yong, G. (2010). "Research On K-Means Clustering Algorithm: An Improved K-Means Clustering Algorithm. In 2010 Third International Symposium on Intelligent Information Technology and Security Informatics, Jian, China, 2010, pp. 63-67.
- Ozgonenel, O., Thomas, D. W. P., Yalcin, T. ve Bertizlioglu, I. N. (2012, April). Detection of Blackouts By Using K-Means Clustering in A Power System. In 11th IET International Conference on Developments in Power Systems Protection (DPSP 2012) pp. 1-6. IET.
- Özari, Ç., Eren, Ö. ve Alıcı, A. (2019), K-Ortalamlar Yönteminin Başlangıç Merkez Seçim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma, *BMIJ*, (2019), 7(2): 1117-1135.
- Pehlivan, O. (2018). Kamu Maliyesi. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Struyf, A., Hubert, M. ve Rousseeuw, P. (1997). Clustering in an Object-Oriented Environment. *Journal of Statistical Software*, 1, 1-30.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2020). 2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2021). 2021 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2022). 2022 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. Ankara: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021). Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği. Sayı: 31375, Sıra No: 524.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2018). Mali İstatistik Yönetmeliği. (Erişim: 11.01.2024), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/02/Mali-1%CC%87statistik-Yo%CC%88netmelig%CC%86i-02-05-2018.pdf>
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019). Genel Yönetim Sektörü Mali İstatistikler Kılavuzu. Ankara.

- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules For Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1-11.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler* (2. Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Türk, İ. (2010). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Orhan Kitabevi.
- Wang, J. ve Su, X. (2011). An Improved K-Means Clustering Algorithm. In *2011 IEEE 3rd International Conference on Communication Software and Networks*, pp. 44-46. IEEE.
- Wang, X. ve Xu, Y. (2019). An Improved Index for Clustering Validation Based on Silhouette Index and Calinski-Harabasz Index. In *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. IOP Publishing.

CLASSIFICATION OF PROVINCES IN TÜRKİYE BY LOCAL ADMINISTRATIONS BUDGET REVENUES THROUGH CLUSTERING ANALYSIS

Ahmet DÜNDAR

EXTENDED ABSTRACT

Public services cover the entire country. However, local public administrations are established to provide local services more carefully. In this way, central and local administrations are separated from each other. According to the Constitution of the Republic of Türkiye (1982), local administrations are public legal entities established to meet the common needs of local people of a province, municipality or village. Local administrations need a budget to provide these services. While local administrations sometimes obtain this budget from their own resources, sometimes they meet it from the central government. In order to achieve financial autonomy, equity capital must be greater than expenses.

The own resources of local administrations are resources such as rents of movable and immovable properties, taxes, capital revenues, donations, and aid received. These revenues are given as tax revenues, enterprise and property revenues, donations and aid received, interests, shares and penalties, capital revenues, collections from receivables, and budget revenues are calculated as the sum of these revenues (Republic of Türkiye Ministry of Treasury and Finance General Directorate of Accounting). Local administrations with high incomes can contribute to increasing social welfare by providing various social services in addition to the public services expected from them.

This research was carried out to determine the distribution of local administration budget revenues per capita on a provincial basis in Türkiye for 2020-2021-2022, as well as the average of these years. In addition, another aim was to identify the provinces and clusters with the highest and lowest expenditure rates. Additionally, it was examined whether the analysis results differed. Parameters were obtained from the budget income tables of local administrations by province in 2020-2021-2022 from the Republic of Türkiye Ministry of Treasury and Finance General Directorate of Accounting. By dividing these parameters by the provincial population numbers obtained from the Turkish Statistical Institute, local administration budget revenues per capita by province were obtained. These parameters were subjected to cluster analysis by using the k-means clustering method.

According to the findings of the research, the breakdown of local administrations budget revenues for 2020 is approximately as follows: interests, shares and penalties (56%), grants and aids from local governments (17%), enterprise and ownership revenues (14%), tax revenues (7%), return of capital (4%), and collections from receivables (0.36%). The highest share in budget revenues belongs to interests, shares and penalties. It is followed by grants and aids from local governments, enterprise and ownership revenues, tax revenues, return of capital and collections from receivables.

The breakdown of local administrations budget revenues for 2021 is approximately as follows: interests, shares and penalties (61%), enterprise and ownership revenues (17%), grants and aids from local governments (6%), tax revenues (9%), return of capital (5%), and collections from receivables (0.36%). The highest share in budget revenues belongs to interests, shares and penalties. It is followed by enterprise and ownership revenues, grants and aids from local governments, tax revenues, return of capital, and collections from receivables.

The breakdown of local administrations budget revenues for 2020-2021-2022 is approximately as follows: interests, shares and penalties (56%), grants and aids from local governments (19%), enterprise and ownership revenues (12%), tax revenues (6%), return of capital (5%), and collections from receivables (0.1%). The highest share in budget revenues belongs to interests, shares and penalties. It is followed by grants and aids from local governments, enterprise and ownership revenues, tax revenues, return of capital, and collections from receivables.

The breakdown of local administrations budget revenues for the average of 2020-2021-2022 is approximately as follows: interests, shares and penalties (56%), grants and aids from local governments (18%), enterprise and ownership revenues (13%), tax revenues (6%), return of capital (5%), and collections from receivables (0.1%). The highest share in budget revenues belongs to interests, shares and penalties. It is followed by grants and aids from local governments, enterprise and ownership revenues, tax revenues, return of capital, and collections from receivables. It can be seen that the findings of all analyses except 2021 are quite similar. In 2021, only donations and aid received and enterprise and property income have changed. It should not be forgotten that Türkiye was still under the influence of the pandemic in 2021. In terms of percentages, the analysis findings were almost the same.

Concerning the analyses of different years, the provinces with the lowest and highest averages were determined. While the 2022 percentages and the average of 2020-2021-2022 gave similar results, there were some differences in 2020 and 2021. On the average of these years, the 1st and 3rd clusters consist entirely of metropolitan municipalities. In addition, cluster 1, except ABY, is the cluster with the highest average in all local administration budget revenue parameters.

YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



YARGI YETKİSİNE SAHİP YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI (JURISAI): INTOSAI BÜNYESİNDE YENİ BİR OLUŞUM

ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS WITH JURISDICTIONAL FUNCTIONS (JURISAI): A NEW ESTABLISHMENT WITHIN INTOSAI

Hacı Ömer KÖSE¹

GİRİŞ

Farklı yapı ve süreçlere sahip olan ve ülkelerin kendi yönetim ve hukuk sistemleri içerisinde özgün işlevleri ile ön plana çıkan yargı yetkisine sahip yüksek denetim kurumları (YDK'lar), daha çok anayasal ve yasal gereklilikler temelinde yürüttükleri yargısal işlevleri ile uluslararası alanda pek fazla görünürlük kazanmamışlardır. YDK'ları ve işlevlerini düzenleyen uluslararası standartlar, mesleki etik ilkeleri, metodoloji çerçeveleri ve rehberlerde yargı işlevi ya hiç dikkate alınmamış ya da çok sınırlı şekilde değinilmekle yetinilmiştir. 2015 yılından itibaren faaliyete başlayan Yargı Yetkisine Sahip Sayıştaylar Platformu, yürüttüğü kapsamlı, sürekli ve sistematik çabalarla bu durumu değiştirmede öncü bir rol oynamıştır. INTOSAI-P 50: Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler'in onaylanması ise yargı yetkisine sahip YDK'lar için yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur.

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

Atıf/To Cite: Köse, H.Ö. (2024). Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JURISAI): INTOSAI Bünyesinde Yeni Bir Oluşum. Sayıştay Dergisi, 35(132), 133-140. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1491732>

Fas Sayıştayının ev sahipliğinde 22.02.2024 tarihinde "Yüksek Denetim Kurumları (YDK) Nezdinde Sorumluluk Rejimleri, Mevcut Durum ve Beklentiler" konulu uluslararası sempozyumu takiben 23.02.2024 tarihinde INTOSAI bünyesinde, yargı yetkisine sahip Sayıştayların üyesi olabileceği yeni bir teşkilat olarak Uluslararası Yargı Yetkisine Sahip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (JuriSAI) oluşturulmasına yönelik istişarelerin yapıldığı bir toplantı gerçekleştirilmiştir. Bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik güçlü bir niyet beyanı niteliğindeki Rabat Bildirgesinin imzalandığı toplantı, JuriSAI'nin tüzüğü'nün, kurumsal yapısının ve kuruluş toplantısının netleştirilmeye çalışıldığı bir platform işlevi görmüştür. Bu çalışmada, INTOSAI ve bölge teşkilatlarında ağırlığını hissettirecek, diğer YDK'ların da yakın ilgisini çekmeyi başaran bir oluşumun şekillendirilmesinde önemli bir dönemeci temsil eden Rabat toplantısının önceki süreçle birlikte analiz edilerek sonraki gelişmelere ışık tutulması amaçlanmıştır.

1. YARGI İŞLEVİNE SAHİP YDK'LAR FORUMU VE ETKİNLİKLERİ

10-11.09.2014 tarihlerinde Meksika'da gerçekleştirilen Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) YDK'ların Değer ve Katkıları Çalışma Grubu (WGVBS) 7. Toplantısında, Fransa Sayıştayının öncülüğünde gerçekleştirilen girişimlerin bir sonucu olarak Yargı Yetkisine Sahip YDK'lar Forumu'nun oluşturulması kararlaştırılmıştır (Sünbül, 2014: 118). WGVBS'nin bir alt grubu olarak kurulan Forum'un 12-13.11.2015 tarihlerinde Paris'te gerçekleştirilen ilk toplantısında, ortak değerleri geliştirecek bir yaklaşımla Forum bünyesinde ortak bir eylem programını hayata geçirme iradesini ortaya koyan Paris Deklarasyonu (Forum of Jurisdictional SAIs, 2016) yayımlanmıştır. Yargı yetkisine sahip YDK'ların değerlerini listeleyen ve bu YDK'ları, yargı modelini tanıtmak ve geliştirmek amacıyla ortak hareket etmeye davet eden Deklarasyon, INTOSAI bünyesinde JuriSAI'nin oluşturulması ve YDK'ların yargısal niteliklerinin INTOSAI standartlarına dahil edilmesi için çaba gösterme azmini de ortaya koymuştur.

Forum'un ilk toplantısına Türkiye, Brezilya, Fas, Fransa, İspanya, İtalya, Peru, Portekiz, Şili ve Tunus Sayıştayları üye; Avrupa Komisyonu ile Fildişi, Güney Kore, Mali, Nijer, Senegal ve Yunanistan Sayıştayları ise gözlemci olarak iştirak etmişlerdir. İkinci toplantı ise 2016 yılında Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştayının ev sahipliğinde Abu Dabi'deki 22. INTOSAI Kongresi (INCOSAI) sırasında

gerçekleştirilmiş ve Paris Deklarasyonu da bu toplantıda 27 YDK Başkanı tarafından imzalanmıştır. 2019 yılındaki toplantı ise İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Forum üyeleri 2020 yılı hariç, her yıl düzenli toplantılar gerçekleştirmiştir.

Rabat toplantısı öncesinde, 16-17 Ekim 2023 tarihlerinde Afrika, Asya, Avrupa ve Latin Amerika'dan yargısal işlevlere sahip YDK'ların katılım sağladığı, Tayland'ın başkenti Bangkok'taki "YDK'ların Dolandırıcılık ve Yolsuzlukla Mücadeleye Katkısı" konulu toplantıda, YDK'ların yargısal faaliyetlerini küresel düzeyde teşvik edecek bir kuruluş olarak JuriSAI'nin oluşumu da ele alınmıştır. Toplantıda yüksek denetimde yargı modelinin geleceği ve bu modelin etkileri hakkında derinlemesine ortak müzakerelerin yürütülmesi gerektiği vurgulanmış ve yeni oluşumun temel amaçlarına odaklanılmıştır. Toplantıda öncelikle yargı yetkisine sahip YDK'lara, standardizasyon, bilgi ve en iyi uygulama paylaşımı ve kapasite geliştirme alanlarında iş birliği projelerini uygulamak için gerekli araç ve kapasitelerle donatılmış, prestijli, kalıcı ve kapsayıcı bir çerçeve sağlanması ihtiyacı dile getirilmiştir (MCoA, 2023). Bu kapsamda yargı yetkisine sahip YDK'lar arasında güçlü bir ağ oluşturmanın son derece önemli olduğu, oluşturulacak bu uyumlu ve güçlü ağın yalnızca yargıya ilişkin görevlerin vatandaşların yararına olacak şekilde yerine getirilmesini savunmakla kalmayacağı, aynı zamanda ilgili alanların geliştirilmesine önemli ölçüde katkıda bulunacağı (TCU, 2023) ifade edilmiştir.

Forum kapsamında gerçekleştirilen etkinlikler sonucunda, Forum'un temel amaçlarından biri olan YDK'ların yargısal faaliyetlerine ilişkin standartların geliştirilmesi ve onaylanmasının sağlanmasında önemli bir aşama kaydedilmiştir. Eylül 2019'daki 23. INTOSAI Kongresinde, YDK'ların yargısal faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin temel ilkeleri belirleyen "INTOSAI-P 50: Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal Faaliyetlerine İlişkin İlkeler" in kabul edilmesi, bu alanda bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu gelişme, genel olarak ulusal düzenlemelere göre yürütülen yargısal faaliyetlerin uluslararası bir çerçeveye kavuşturulmasına önemli bir temel sağlamıştır (Köse, 2020: 24). 12 temel ilkedен oluşan bu standart, YDK'ların yargısal faaliyetleri için referans niteliği taşıyan bir yapı ortaya koymaktadır (Forum of Jurisdictional SAIs, 2022).

INTOSAI bünyesinde kurulması amaçlanan yeni oluşuma ilişkin çalışmalar ise son aşamaya gelmiştir. Fas'taki son toplantı ve akabinde yayımlanan Rabat Deklarasyonu, bu amaca yaklaştıran önemli bir dönüm noktası olmuştur.

2. YDK NEZDİNDE SORUMLULUK REJİMLERİ, MEVCUT DURUM VE BEKLENTİLER SEMPOZYUMU

Fas Kraliyet Akademisinde düzenlenen “YDK Nezdinde Sorumluluk Rejimleri, Mevcut Durum ve Beklentiler Sempozyumu, kamu yönetiminde yaşanan köklü değişiklikler ve kurumsal gelişmelerle bağlantılı olarak YDK’ların karşılaştığı güçlükler ve bu güçlükler karşısında denetimin, sorumluluk mekanizmalarının ve adaletin tesisini sağlayacak araçların güçlendirilmesi yöntemlerinin derinlemesine tartışılmasını amaçlamıştır. Sempozyumda kamu yöneticilerinin yargısal işlevleri olan YDK’lar için doğrudan, yargısal işlevleri bulunmayan YDK’lar için ise diğer organlar aracılığıyla dolaylı olarak tesis edilen sorumluluklarının güçlendirilmesi ve gelişen koşullar karşısında yeniden ele alınması gereği üzerinde durulmuştur.

Sempozyumun ilk paneli, “Kamu Yöneticilerinin YDK’lar Nezdindeki Sorumluluğu, Temelleri ve İlkeleri”; ikinci paneli, “Verimlilik ve Etkinliği Sağlamak Zorunda Olan Kamu Yöneticilerinin YDK’lar Nezdindeki Sorumluluğu, INTOSAI Camiasındaki Uygulamalara İlişkin Değerlendirme Perspektifleri”; üçüncü paneli ise “YDK Nezdindeki Sorumluluğun Geleceği” başlıkları altında çeşitli YDK temsilcileri, üst düzey kamu yöneticileri, STK temsilcileri ve akademisyenler tarafından yapılan sunumlardan oluşmuştur.

3. JURISAI MÜZAKERE TOPLANTISI VE RABAT BİLDİRGESİ

Yargı yetkisine sahip bir YDK ve INTOSAI dönem başkanı olarak Brezilya Federal Sayıştayının, Fransa Sayıştayının müstesna ve kararlı çalışmasından ilham alan dönüştürücü bir girişim olarak değerlendirdiği JuriSAI girişimini teşvik etme ve kuruluşunu gerçekleştirme sorumluluğunu üstlenmesi (TCU, 2023), bu sürecin hızlanması ve somut gelişmelerin sağlanmasını mümkün kılmıştır. Bu sürecin önemli bir adımı olarak, Rabat’taki sempozyumu takiben 23.02.2024 tarihinde yargı yetkisine sahip YDK başkanları ve temsilcileri, JuriSAI oluşumuna yönelik müzakereleri gerçekleştirmek üzere Fas Sayıştayının ev sahipliğinde bir araya gelmiştir. Toplantı sırasında YDK temsilcileri, kurulması hedeflenen teşkilatın stratejik organlarının ve operasyonel yapısının teşkili ve işleyişine ilişkin hususları içeren JuriSAI tüzük taslağını müzakere etmiş; toplantı sonucunda, INTOSAI bünyesinde bağımsız bir organ olarak JuriSAI’yi kurma iradesini beyan eden Rabat Deklarasyonu yayımlanmıştır.

INTOSAI ve Brezilya Federal Sayıştay Başkanı Bruno Dantas, INTOSAI üyelerinin yaklaşık %25'inin yargı yetkisine sahip olduğunu, 2019 yılında onaylanan INTOSAI-P 50 standardının YDK'ların yargısal faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin temel ilkeleri belirlediğini, bundan sonraki süreçte de ortak çabayla ve deneyimleri paylaşarak bu alandaki etkinliği artırmayı, kamu yönetiminin korunmasını ve sorumluluğun güçlendirilmesini savunmayı amaçladıklarını belirtmiştir. Sayın Dantas, Rabat Deklarasyonu'nun küresel düzeyde yönetim ve sorumluluğun evriminde bir kilometre taşı olduğunu, JuriSAI'nin bilgi alışverişini teşvik etme, mesleki standartlar oluşturma ve yargısal işlemlere sahip YDK'ların karşılaştığı ortak güçlükleri ele alma potansiyeli ile küresel ölçekte şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ilkelerini geliştirmek için üyelerinin bir araya geldiği bir platform olacağına duyduğu inancı dile getirdi. JuriSAI'nin amacını ise, yargısal YDK modelinin sorunlarını ele almak için ortak bir temel oluşturmak, yargısal faaliyetlerin değerini yükseltmek, iş birliği halinde standartları geliştirmek ve rehberliği teşvik etmek, yargı modelinin tanınırlığına katkıda bulunmak; aynı zamanda yargı faaliyetlerinde profesyonelleşmeyi ve kapasite gelişimini desteklemek şeklinde ifade etmiştir (L'Opinion, 2024; TCU, 2024).

Fas Sayıştay Başkanı Zineb el Adaoui ise JuriSAI'nin kurulmasının, yargı yetkisine sahip YDK'ların tanınırlık ve etkinliklerinin artırılması, yargı işlevi ile kamu yöneticilerinin sorumluluk ve hesap verebilirliğinin güçlendirilmesinde bir dönüm noktası olacağı ve tarihi bir ana şahitlik edildiğini ifade etmiştir (L'Opinion, 2024).

Taslak tüzükte JuriSAI'nin başkanlığının Fransa Sayıştay, birinci başkan yardımcılığının Portekiz Sayıştay, ikinci başkan yardımcılığının Brezilya Sayıştay, genel sekreterliğinin ise Fas Sayıştay tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. INTOSAI Tüzüğü'nün 3. maddesi çerçevesinde bu teşkilatın, INTOSAI şemsiyesi altında yer alacak bir kuruluş olması öngörülmektedir (Maroc Cour des Comptes, 2024).

4. YENİ OLUŞUM ÇABALARININ AMACI

JuriSAI'nin oluşturulması, yargısal işlemlere sahip YDK'lar için kalıcı ve iş birliğini artırmayı amaçlayan bir yapı sağlamayı, bilgi alışverişini, daha iyi uygulamaları ve deneyimleri mümkün kılmayı hedeflemektedir. Temel amaç,

dünya çapında denetim ve kontrol süreçlerinin kalitesini, dürüstlüğünü ve tarafsızlığını sağlayarak YDK'ların yargı alanındaki rollerini verimli ve etkili bir şekilde yerine getirme yeteneğini güçlendirmektedir.

Yargı yetkisine sahip YDK'lar, mevzuata aykırı uygulamalar için sorumlu kamu görevlilerinin yargılanması sürecini doğrudan işletebilmekte; mali, performans ya da uygunluk denetimi raporlarında yer alan bu nitelikteki tespitler, adalet ya da ceza yargısına konu edilmiş olsun ya da olmasın, YDK'nın kendi yargı yetkisi çerçevesinde belirlenmiş hızlı ve uygun yargılama usullerine tabi tutulabilmektedir (INTOSAI, 2019). Bariz şekilde diğer YDK modellerinden ayrılan rollerine rağmen, INTOSAI tarafından YDK faaliyetlerine ilişkin geliştirilen çeşitli düzeylerdeki standartlarda, yargısal faaliyetlere ilişkin normlara sistematik ve kapsayıcı şekilde yer verilmemiştir (Köse, 2020: 34). Oysa kamu yönetiminin hukukun öngördüğü sınırlar dahilinde hareket etmesinde, YDK'ların uluslararası standartlarla uyumlu yargısal faaliyetlerinin önemi her geçen gün artmaktadır (Kose ve Tuysuz, 2021: 10). INTOSAI-P 50'nin onaylanması ile bu alanda önemli bir mesafe alınmış ise de bu üst normun daha alt düzey standartlarla ve uygulama rehberleri ile güçlendirilmesi için kapsamlı çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Yargı modelinden diğer YDK modellerinin öğreneceği önemli deneyimler olduğu gibi yargı modeline sahip YDK'ların da genellikle kendi iç dünyalarında, anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde şekillenen işleyişlerini karşılıklı bilgi ve deneyim aktarımları ve en iyi uygulamalar temelinde güçlendirmeye, hızlı değişim sürecinde kaçınılmaz hale gelen çeşitli sorunları iş birliği ile çözüme kavuşturmaya ihtiyaçları bulunmaktadır. JuriSAI'nin sadece bu modeldeki YDK'lara yönelik amaç ve faaliyetleri gerçekleştirecek bir oluşum olarak tasarlanmadığı, küresel düzeyde bu modelin savunuculuğunu yapmayı, değerlerini tanıtmayı ve avantajlarının anlaşılmasını sağlamayı amaçladığı açıktır. Yargı modeli dışındaki birçok YDK'nın Forum'a gözlemci statüsünde üye olması ve toplantılarına aktif katılım sağlaması, şimdiden bu amaca hizmet etmeye başladığının önemli bir göstergesidir.

SONUÇ

Yargı yetkisine sahip YDK'ların kendi ulusal mevzuatı çerçevesinde yargısal faaliyetlerini yürüttükleri, değişen koşullara uyum sağlama ve kendilerini geliştirme konusunda küresel bir destekten büyük ölçüde yoksun kaldıkları bilinmektedir. Oysa diğer yargı kollarında görevli kurumların evrensel standartlar temelinde, dinamik ve değişen ihtiyaçlara duyarlı bir şekilde kendilerini geliştirmeye ve güçlü platformlar aracılığıyla gerçekleştirilen diyalog ve iş birlikleri ile her alanda mesafe almaya önem verdikleri bilinmektedir. Yargısal faaliyetleri ile ilgili olarak YDK'lar arasında da uluslararası diyalogun genişletilmesi ve en iyi uygulamaların paylaşılması, bu faaliyetlerin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu amaçla yargı yetkisine sahip YDK'ları INTOSAI bünyesinde bir araya getirmeyi ve desteklemeyi amaçlayan JuriSAI'nin kurulması, bu YDK'ların kendi değer ve ilkelerine bağlı kalarak daha da güçlendirilmesinde ve kamu yönetiminin saydam, hesap verebilir ve dürüst işleyişine katkı potansiyelinin artırılmasında yeni fırsatlar oluşturacaktır.

YDK'ların yargı yetkisinin mesleki standartlar doğrultusunda etkili bir şekilde uygulanmasının devlet yönetimini güçlendirdiği, vatandaşların kamu fonlarının yönetimine olan güvenini artırdığı ve dolayısıyla kamu kaynaklarının yönetiminde yetki ve sorumluluk sahibi olanların daha dürüst, etkili ve güven veren bir tarzda hareket etmesini sağladığı inancıyla bu yetkiye sahip YDK'lar için ortak bir işbirliği platformu olarak kurgulanan JuriSAI'nin oluşumu ile yargı modelinin küresel ölçekte anlaşılması ve geliştirilmesinin sağlanması hedeflenmektedir. JuriSAI'nin, yargı modellerindeki güçlüklerin aşılmasında ortak bir zemin oluşturmak, yargı faaliyetleri için standartların ve ortak rehberlerin geliştirilmesini teşvik etmek, bu modelin anlaşılması ve tanınmasına katkıda bulunmak ve yargısal faaliyetlere ilişkin mesleki yetkinliklerin belirlenmesi ve geliştirilmesine destek olmak gibi amaçları gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Nitekim yargı modelinin INTOSAI nezdinde bir iyi uygulama örneği olarak sunulmasına yönelik çabalara da kaynaklık etmiş olan Forum, diğer YDK'ların yargı modeline olan ilgisini artırmış ve sağladığı avantajların ya da iyi uygulamaların diğer YDK modellerine de uyarlanıp uyarlanamayacağına dair arayışları hızlandırmıştır.

KAYNAKÇA

- Forum of Jurisdictional SAIs (2022). The Advantages that Jurisdictional SAIs Can Bring to the Society. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-10/20221028-Advocacy-advantages-jurisdictional-SAIs.pdf>, Erişim: 19.03.2024.
- Forum of Jurisdictional SAIs (2016). Paris Declaration of SAIs with jurisdictional functions of Forum of SAIs with jurisdictional functions. https://www.tcu.es/export/sites/default/galleries/pdf/transparencia/DeclaracionPARIS_EFS-EN.pdf, Erişim: 27.02.2024.
- INTOSAI (2019). INTOSAI-P 50: Principles of Jurisdictional Activities of SAIs. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf, Erişim: 18.02.2024.
- Kose, H. O. ve Tuysuz, Z. (2021). The Role of Jurisdictional Power of SAIs in Increasing the Effects of Public Auditing and the Ethics of Fiscal Jurisdiction. In: Aksoy, T., Hacıoglu, U. (eds) Auditing Ecosystem and Strategic Accounting in the Digital Era. Contributions to Finance and Accounting. Springer, Cham.
- Köse, H. Ö. (2020). Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 9-38.
- L'Opinion (2024). Création de l'Organisation internationale des organes supérieurs de contrôle à compétence juridictionnelle. https://www.lopinion.ma/Creation-de-l-Organisation-internationale-des-organes-superieurs-de-contrôle-a-compétence-juridictionnelle_a50650.html, Erişim: 11.03.2024.
- Maroc Cour des Comptes (2024). Signature de la Déclaration de Rabat sur la Constitution de l'organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ayant des fonctions juridictionnelles (JURISAI). <https://www.courdescomptes.ma/avis/> Erişim: 11.03.2024
- MCoA (2023). Participation of the Court of Accounts at the Meeting of Supreme Audit Institutions with Jurisdictional Competence in Bangkok, 12.10.2023. Kingdom of Morocco Court of Accounts. <https://www.courdescomptes.ma/en/event/participation-of-the-court-of-accounts-at-the-meeting-of-supreme-audit-institutions-with-jurisdictional-competence-in-bangkok/> Erişim: 12.03.2024.
- Sünbül, Y. (2014). Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu 1. Toplantısı. *Sayıştay Dergisi*, 25(95), 117-121.
- TCU (2023). Meeting discusses the creation of a group of audit institutions with jurisdictional functions, 13.11.2023. https://portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/meeting-discusses-the-creation-of-a-group-of-audit-institutions-with-jurisdictional-functions.htm, Erişim: 21.03.2024.
- TCU (2024). Minister Dantas highlights the importance of jurisdictional function of Supreme Audit Institutions at international conference. https://portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/minister-dantas-highlights-the-importance-of-jurisdictional-function-of-supreme-audit-institutions-at-international-conference.htm, Erişim: 21.03.2024.



SAYIŞTAYIN YENİ STRATEJİK PLANI: DENETİMİN KATMA DEĞERİNİ ARTIRMAK VE ORTAK FAYDA ÜRETMEK

NEW STRATEGIC PLAN OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS: INCREASING THE ADDED VALUE OF AUDIT AND GENERATING COMMON BENEFIT

Buket KARACA YAVUZ¹

GİRİŞ

Stratejik planlama, küreselleşen dünyada değişim ve gelişime uyum sağlayabilmek, mevcut durumu iyi analiz edebilmek, gelecekte nerede olacağına karar verebilmek adına kurumlar için kritik bir öneme sahiptir. Kurumların amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışını geliştirmek, kaynaklarını etkin kullanmak, şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koymaları önem taşımaktadır.

Kamu idareleri, kalkınma planları ile belirlenmiş ulusal politika ve programların yanı sıra ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuştur.

Sayıştay da bu kapsamda 2024-2028 dönemine ilişkin Stratejik Planını, ilgili yasal düzenlemeler çerçevesinde hazırlayarak 01.01.2024 tarihi itibarıyla uygulamaya koymuştur. Sayıştay Başkanlığı 2024-2028 Stratejik

1- Sayıştay Dergisi Sorumlu Yazı İşleri Müdürü, Sayıştay Başkanlığı, buketkaraca@sayistay.gov.tr

Atıf/To Cite: Karaca Yavuz, B. (2024). Sayıştayın Yeni Stratejik Planı: Denetimin Katma Değerini Artırmak ve Ortak Fayda Üretmek. Sayıştay Dergisi, 35(132), 141-147.

Planı'nda öne çıkan vizyoner bakış, denetimin değer katma potansiyelinin güçlendirilmesine ve gerek ulusal gerekse küresel düzeyde ortak fayda üretme çabalarına ağırlık vermek suretiyle, Türkiye'nin küresel vizyonu ile uyumlu bir şekilde denetim ve ilgili diğer alanlarda kabiliyetlerini artırmayı hedeflediğini göstermektedir.

1. STRATEJİK PLANLAMA SÜRECİ

Bir kurumu bulunduğu noktadan arzu ettiği noktaya ulaştıracak bir tür yol haritasını ve gerekli araçları ortaya koyan stratejik planlar, kurumun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemektedir. Stratejik planlama katılımcı bir yaklaşım olup, özü itibarıyla sonuçların ve değişimin planlanmasını içermektedir.

Başarılı bir planlama için ilk önemli koşul, üst yönetimin süreci sahiplenmesidir. Sayıştay Başkanı ve üst yönetimi, uzun bir zamana yayılan stratejik plan hazırlık çalışmalarına katılım ve destek sağlayarak kurumsal sahiplenmeyi en etkili şekilde sağlamıştır. Aynı şekilde yaygın bir katılım ile planlama sürecinin yürütülmesine önem verilmiştir. 2024-2028 Stratejik Planı hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere meslek mensupları ve yönetim mensuplarından oluşan 20 kişilik Stratejik Planlama Ekibi oluşturulmuş; ayrıca hazırlık çalışmalarının başladığını bildiren Stratejik Plan Genelgesi hazırlanmış ve 29.08.2022 tarihinde tüm çalışanlara duyurulmuştur. Akabinde Stratejik Planlama Ekibi tarafından, stratejik plan hazırlık sürecinin aşamalarını, bu aşamalarda gerçekleştirilecek faaliyetleri, tamamlanma tarihlerini ve sorumlularını gösteren hazırlık programı oluşturulmuş ve çalışmalara gerekli desteği vermeleri için bütün mensuplarımıza duyurulmuştur. Stratejik Planlama Ekibinin planlama sürecine ilişkin bilgilendirme ihtiyacını karşılamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığından gerekli destek sağlanmıştır.

Stratejik plan hazırlıklarının ilk aşaması olan durum analizi çalışmalarını yürütmek için Stratejik Planlama Ekibi, hazırlık programında belirlenen şekilde alt ekiplere ayrılmıştır. İlk alt ekip tarafından, yürürlükteki 2019-2023 Stratejik Planı uygulama sonuçları değerlendirilmiş; plan dönemi sonunda, 2019-2023 Stratejik Planı ve eki Eylem Planı'nda yer alan hedef ve göstergelerde belirlenen düzeye ulaşıldığı tespit edilmiştir. Değerlendirme sonucunda yeni hazırlanacak planda; denetimlerin kamu mali yönetiminin iyi işleyişi ve gelişimi üzerindeki etkisinin ölçülmesi, ihtiyaç analizlerine dayalı eğitim planları yapılması ve uygulanması, denetim süreçlerinde metodolojik gerekliliklerin tam olarak

yerine getirilmesini sağlamak için kalite kontrol mekanizmalarının etkinliğinin artırılması gibi alanlara öncelik verilmesi gerektiğine karar verilmiştir.

Kurumsal tarihçe, mevzuat-üst politika belgeleri analizi çalışmaları çerçevesinde; kurumun tarihçesi, faaliyet alanını düzenleyen mevzuatı, kurumu ilgilendiren üst politika belgeleri incelenmiştir. Dış Denetim ve Hesap Yargılaması programı kapsamında alt program hedeflerinin gerçekleştirme düzeyine ilişkin tespitler ve ortaya çıkan ihtiyaçlar analiz edilmiş olup alt program hedef ve göstergeleri yeniden oluşturulmuştur.

Paydaşların görüş, öneri ve beklentilerinin stratejik planlama sürecine dahil edilmesi amacıyla öncelikle iç paydaşlarla toplantılar düzenlenmiştir. İç paydaş analizi çalışmaları için tüm grup başkanları, birim başkanları, müdürler ve sendika temsilcileri ile görüşmeler yapılmış; Sayıştayın güçlü ve zayıf yönleri, stratejik hedefleri, yaşanan güçlükler ve sorunlar tartışılmış ve iç paydaşlardan geri bildirimler alınmıştır.

Daha sonra meslek ve yönetim mensuplarına yönelik Çalışan Memnuniyet Anketi/İç Paydaş Anketi yapılmıştır. Ankette fiziki çalışma şartları, sunulan sosyal imkanlar, bilişim ve teknoloji, eğitim, planda öncelik verilmesi gereken faaliyetler, kurumun güçlü, zayıf yönleri gibi alanlara ilişkin sorulara yer verilmiştir. 25 sorudan oluşan ankete 373 kişi katılım sağlamıştır.

Dış Paydaş Analizi, 2022 yılında denetimimizde bulunan 573 idareye anket göndermek suretiyle gerçekleştirilmiştir. Kurumsal Tanınırlık ve Dış Paydaş Anketi, 12 sorudan oluşmakta olup anket 2.878 kişi tarafından cevaplanmıştır. Anket ile paydaşların, kurumun güçlü ve zayıf yönleri, iletişim araçları, iş birliği ve faaliyet alanlarına ilişkin görüş ve önerileri alınmıştır.

İç ve dış paydaşların görüş ve önerileri doğrultusunda yeni planda metodoloji, kurumsal denetim planlaması, kalite kontrol süreçleri, dijitalleşme, iletişim, insan kaynakları yönetimi ve eğitim alanına ilişkin faaliyetlere yer verilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Kurum içi analizde; mevcut performansın değerlendirilmesi için Performans Değerlendirmesi Çerçevesi Analizi (SAI PMF) gerçekleştirilmiş, stratejik planın ve diğer planlama dokümanlarının uygulanma sonuçları değerlendirilmiş ve kalite güvence değerlendirmesi raporları gözden geçirilmiştir.

Sayıştayı etkileyen ya da etkileyebilecek dış etkenlerin tespit edilmesi amacıyla PESTLE Analizi yapılmıştır. PESTLE Analizi ve kuruluş analizi kapsamında elde edilen bilgilerden yola çıkarak GZFT Analizi uygulanmıştır.

Sayıştay, yapılan çalışmalarla katılımcılık anlayışı gereği paydaşların beklenti, görüş, öneri ve katkılarını plana yansıtmaya çalışmıştır. Durum analizi çalışmaları sonucunda elde edilen bilgilere göre ihtiyaçlar belirlenmiş ve bu ihtiyaçlar, amaç ve hedeflerimizin dayanak noktasını oluşturmuştur.

2. GELECEĞE BAKIŞ VE STRATEJİK PLAN ÇERÇEVESİ

2.1. Misyon ve Vizyon Tanımlamaları

Sayıştay *"Kamuda hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığa katkı sağlamak üzere denetim, yargılama ve rehberlik yapmak"* misyonu ve *"Köklü tarihinden aldığı birikimle sürekli yenilenen ve gelişen, daha iyi bir kamu yönetiminin oluşması için hizmet eden Sayıştay"* vizyonu kapsamında aşağıda yer alan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik stratejik amaç ve hedeflerini oluşturmuştur:

- Denetimlerin kamu mali yönetiminin iyi işleyişi ve gelişimi üzerindeki etkisinin ölçülmesi,
- Denetim süreçlerinde metodolojik gerekliliklerin tam olarak yerine getirilmesini sağlamak için kalite kontrol mekanizmalarının etkinliğinin artırılması,
- Uluslararası organizasyonlarla etkin iş birliği çalışmaları yapılması ve bu çalışmalar aracılığıyla edinilen tecrübelerin denetimlere yansıtılması,
- Teknolojik yeniliklerin denetimlere etkisi ve bunlardan faydalanılması konusunda düzenli araştırma ve uluslararası iş birliği çalışmaları yapılması,
- Yetkinlik analizi ve boşluk analizlerine temelinde hazırlanan ihtiyaç analizlerine uygun eğitim planlaması yapılması ve eğitim planlarının uygulamasının izlenmesi,
- Paydaşlarla etkin iletişimin sağlanması için iletişim stratejisi aracılığıyla etkin iş birliğini sağlayacak mekanizmalar oluşturulması ve uygulamaya konulması,
- Kurum içinde kullanılan bilgi ve iletişim sistemlerinin geliştirilmesi, dijital dönüşümün sağlanması.

2.2. Stratejik Amaç ve Hedefler

Sayıştay 2024-2028 Stratejik Planı'nda denetim, yargılama ve rehberlik faaliyetine ilişkin 2 ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik 1 amaç olmak üzere toplam 3 amaç belirlenmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için 15 stratejik hedef ve hedeflere ne derecede ulaşıldığını ölçmek için 53 gösterge oluşturulmuştur.

İlk stratejik amaç; "Denetimin katma değerini artırmak" şeklinde belirlenmiştir. Bu kapsamda Sayıştay, bütçe hakkının kullanımına yönelik olarak denetimin katma değerini artırmayı temel amaç kabul etmiştir. Kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için daha kaliteli çıktı üretmeye odaklanmıştır.

Bu stratejik amacın gerçekleştirilmesini sağlayacak ilk stratejik hedef; "Paydaş beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılayan risk odaklı kurumsal denetim planları hazırlanacak ve denetimler yapılacaktır" şeklinde belirlenmiştir. Bu hedef kapsamında yürütülecek faaliyetler ise; denetimlerin, stratejik planda öngörülen hedeflerin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde planlanabilmesi için beş yıllık denetim stratejik planının hazırlanması, kurumsal denetim planlarının risk odaklı hazırlanmasını sağlamak üzere usul ve esasların belirlendiği Kurumsal Denetim Planlama Rehberinin oluşturulması, uluslararası iyi uygulama örnekleri incelenerek paydaş beklenti anketinin hazırlanıp uygulanması şeklinde sıralanmıştır.

İlk stratejik amaç kapsamındaki ikinci hedef "Denetim altyapısı ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi" olup; bu hedefle bağlantılı olarak teknolojik gelişmelerin denetim alanına yansıtılması ve Denetim Yönetim Programının geliştirilmesi, kurum çıktılarının kalitesinin artırılması amacıyla personelin sertifikalandırılması için sertifika programlarına yönelik çalışma yapılması, uluslararası alanda sürekli gelişen denetim yöntemlerinin yakından takip edilmesi, ilgili rehberlere ve denetim mekanizmalarına yansıtılması faaliyetleri planlanmıştır.

Denetim raporlarının kalitesi artırılmasına odaklanan üçüncü hedef kapsamında ise paydaş beklentilerinin karşılanabilmesi için denetim raporlarının sadeleştirilmesi ve anlaşılabilirliğinin artırılması ve denetim süreçlerinde metodolojik gerekliliklerin tam olarak yerine getirilmesini sağlamak için kalite kontrol mekanizmalarının etkinliğinin artırılması faaliyetlerine yer verilmiştir.

Dördüncü hedef; “Denetimlerin kamu yönetiminin iyi işleyişi ve gelişimi üzerindeki olumlu etkisi artırılacaktır” şeklinde belirlenmiş olup, bu kapsamda kamu yönetiminde iyileşmenin ölçülebilmesi için denetim sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesi yöntemlerinin geliştirilmesi planlanmıştır.

“Adil, hızlı ve etkin sonuç doğuran yargı süreçleri geliştirilecektir” şeklindeki beşinci hedef kapsamında ise yargılama süreçlerinin iyileştirilmesi ve dijitalleştirilmesine yönelik faaliyetlere yer verilmiştir.

İkinci stratejik amaç, “Ulusal ve uluslararası düzeyde ortak fayda üretmek” şeklinde belirlenmiş olup, bu kapsamda ulusal ve uluslararası alanda etkin iş birliği çalışmaları yapılması ve bu çalışmaların sonuçlarının denetimlere yansıtılması amaçlanmıştır. Bu stratejik amacın, “Paydaşlarla iş birliği artırılarak kamu yönetiminin gelişimine daha fazla ve aktif katkı sağlanacaktır” şeklindeki ilk hedefi kapsamında, iş birliğinin etkinliğini sağlayacak iletişim kanalları (sosyal medya araçları, bilgilendirme toplantıları, çalıştaylar vb.) ve mekanizmalarının tespit edilmesi planlanmıştır.

Denetlenen kurumlarla daha etkin iş birliğini öngören ikinci hedef kapsamında; iş birliği çalışmalarının etkinliğini ölçecek anketin hazırlanması ve iletişim stratejisi oluşturulması planlanmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA)’nın gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak denetimler, eğitimler ve iş birliği çalışmalarının yürütülmesi hedefi kapsamında ise SKA’lar alanında iş birliği çalışmaları ile denetimler gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Sonraki hedef uluslararası kuruluşlar ve diğer ülke yüksek denetim kurumları ile etkin iş birliği yapılmasına ilişkin olup; rehberlik ve eğitim faaliyetleri aracılığıyla kamuda iyi yönetişimin geliştirilmesine katkı sağlanmasına yönelik son hedef kapsamında da denetlenen kamu idareleri ve akademi ile yapılacak iş birliğine ilişkin faaliyetler planlanmıştır.

Üçüncü stratejik amaç ise, “Kurumsal kapasiteyi geliştirmek” şeklinde olup, bu amaç kapsamında çalışan yetkinliğin artırılması, dijital dönüşüm aracılığıyla süreçlerin verimliliğinin artırılması, kurumsal iletişim kapasitesinin güçlendirilmesi, etik kültürün güçlendirilmesi ve kurumsal kalite yönetimi sisteminin güçlendirilmesini içeren beş adet hedef belirlenmiştir.

SONUÇ VE DEğERLENDİRME

Sayıştay Başkanlığı 2024-2028 Stratejik Planı, kurumsal faaliyet alanlarında değişimi yönetmek, risklere karşı hazırlıklı olmak ve geleceğe daha güçlü hazırlanmak için temel stratejileri ve hedefleri ortaya koymaktadır. Küreselleşen dünyada dinamik bir zeminde sürekli gelişen denetim ve yargı işlevlerine ilişkin ilke ve standartlara dayalı olarak yenilenen yapı, süreç ve yaklaşımları ile Sayıştayın sadece ülkemiz için değil, uluslararası alanda da değer üreten, saygın ve öncü bir kurum olmasını hedeflemektedir.

Stratejik planın odağında, denetimin katma değerini artırmak ve ortak fayda üretmek suretiyle ulusal ve uluslararası işlevlerini etkili şekilde ifa eden daha güçlü bir Sayıştay hedefi yer almaktadır. Sayıştay önümüzdeki dönemde, katılımcı ve şeffaf bir şekilde hazırlanan, çağın getirdiği yenilikleri dikkate alan 2024-2028 Stratejik Planı ile denetimin katma değerini artırmaya ve ortak fayda üretmeye yönelik faaliyetlerini yürütmeye devam edecektir.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.01.2024

No : 56277

Konu: Araç kiralama hizmet alım işi ihalesinde, iş deneyim belgesinin ihale tarihinde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre hatalı değerlendirilerek ihalenin daha yüksek teklif veren isteklinin üzerine bırakılması sonucu kamu zararına neden olduğu hk.

Sorumlu Harcama Yetkilisi ... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenilmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

... ihale kayıt numaralı "Yol, Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ" ihalesinde, iş deneyim belgesinin ihale tarihinde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre hatalı değerlendirilmesi sonucunda, ihalenin daha yüksek teklif veren isteklinin üzerine bırakılması suretiyle sebep olunan ... TL tutarındaki kamu zararıyla ilgili olarak;

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhaleye katılımda yeterlik kuralları" başlıklı 10 uncu maddesinde,

"İstekli tarafından kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin olarak;

...

d) Son beş yıl içinde kabul işlemleri tamamlanan mal ve hizmet alımlarına ilişkin deneyimi gösteren belgeler," hükmü yer alırken, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 3 üncü maddesinde benzer iş; ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya

benzer usullerle gerçekleştirilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işler olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "İş deneyim belgesi düzenlenemeyen hallerde iş deneyimini gösteren diğer belgeler ve bu belgelerde aranacak kriterler" başlıklı 47'nci maddesinde;

"(1) Gerçek kişilere veya iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili olmayan her türlü kurum ve kuruluşa bedel içeren tek bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen işlerde, iş deneyim belgesi düzenlenemez. Bu durumda, bitirilen işlere ilişkin iş deneyiminin belgelendirilmesinde aşağıdaki esaslar uygulanır:

(a) (Değişik: 16/3/2011–27876 R.G./11.md.) Yurtdışında gerçekleştirilen işler hariç bu madde kapsamında yer alan işlerde; sözleşme ve bu sözleşmenin uygulanmasına ilişkin olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun ilgili hükümleri çerçevesinde düzenlenen; fatura örnekleri veya bu örneklerin noter, (Ek ibare: 12/06/2015-29384 R.G./ 1. md.; mülga ibare: 13/06/2019-30800 R.G./8. md., yürürlük: 23/06/2019) yeminli mali müşavir, serbest muhasebeci mali müşavir veya vergi dairesi onaylı suretleri veya serbest meslek makbuzu nüshaları ya da bu nüshaların noter, yeminli mali müşavir, serbest muhasebeci mali müşavir veya vergi dairesi onaylı suretleri, personel çalıştırılan işlerde ise bu belgelere ek olarak o işe ait sözleşme kapsamında personel çalıştırıldığını gösteren Sosyal Güvenlik Kurumu internet sayfası üzerinden düzenlenmiş ve idarece teyidi yapılabilen belgeler, iş deneyimini gösteren belgelerdir. Aday veya istekli, iş deneyimini gösteren bu belgeleri başvuru veya teklifi kapsamında sunar. Bu maddede belirtilen işler için iş deneyim belgesi düzenlenmiş olsa bile, ihale komisyonunca dikkate alınmaz." ifadelerine yer verilmiştir. Buna göre, iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili olmayan her türlü kurum ve kuruluşa yapılan hizmet alımlarında, sözleşme ve bu sözleşme çerçevesinde 213 sayılı Kanun hükümlerine göre düzenlenen fatura örnekleri iş deneyiminin belgelendirilmesine esas alınabilecektir.

16.02.2021 tarihinde yapılan ... ihale kayıt numaralı "Yol, Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ" ihalesinde ... Ltd. Şti. firmasının ... TL tutarındaki teklifi, iş deneyim belgesinin sözleşmede otobüs bulunmamasına rağmen faturalarda otobüs çalıştırıldığının beyan edilmesi, sözleşmenin noter onaysız olması ve sözleşmeye ait damga vergisi ödemesinin bulunmaması gerekçeleri ile değerlendirme dışı bırakılmıştır. İhale de ... TL tutarında teklif veren ... San. Tic. A.Ş. firmasının üzerinde bırakılmıştır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ihale tarihinde yürürlükte bulunan 47'nci maddesine göre, iş deneyim belgesi düzenlemeye yetkili olmayan her türlü kurum ve kuruluşa yapılan hizmet alımlarında, sözleşme ve bu sözleşme çerçevesinde 213 sayılı Kanun hükümlerine göre düzenlenen fatura örneklerinin iş deneyiminin belgelendirilmesinde yeterli olacağı açıktır. İhale tarihindeki mevzuat hükmünde sözleşmelerde noter onayı ya da damga vergisi sorgulaması yapılmasının öngörülmediği halde, idarenin bu sebeplerle daha düşük teklif veren istekliyi ihale dışı bırakmasında hukuka uygunluk olmadığı gibi kamu zararına da sebep olunmuştur.

Temyiz dilekçesinde, teklifi değerlendirme dışı bırakılan isteklinin iş deneyim belgesi olarak sunmuş olduğu sözleşmede otobüs çalıştırılmasına ilişkin birim fiyat ve miktarlarının olmadığı bu nedenle otobüs iş kaleminin toplam sözleşme tutarındaki oranının bilinemediği ifade edilmiştir. Ancak Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yapılan benzer iş tanımı dikkate alındığında, ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik bakımından benzerlik göstermesi, aynı veya benzer usullerle gerçekleştirilmesi, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer nitelikte olan işlerden edinilen iş deneyim belgelerinin kabul edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. İhale kapsamında istenen araçların ve işin özelliklerine bakıldığında, teklifi değerlendirme dışı bırakılan firmanın iş deneyim belgesi olarak sunduğu belgelerden otobüs iş kaleminin sözleşme tutarındaki payının tespitine ve bu tutarın ayrıştırılmasına gerek yoktur.

Ayrıca Kamu İhale Kurumuna itirazın şikayette bulunulmadığı da dilekçede belirtilmiş ise de bu durum isteklinin kendi tasarrufu olup, ilam konusu işlemin meşru ya da mevzuata uygun olduğu anlamına gelmemektedir. Diğer bir ifadeyle; Kamu İhale Kurumuna itiraz yüklenicinin menfaatini korumaya yönelik olup, kamu yararı veya zararının tespitinde itirazın yapılıp yapılmadığı belirleyici bir kriter olarak kabul edilemez.

Teklifi değerlendirme dışı bırakılan isteklinin iş deneyim belgesi olarak sunmuş olduğu sözleşmenin damga vergisinin aranmış olması ile ilgili olarak ise dilekçede, Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde değişiklik yapılarak iş bitirme yerine geçecek sözleşmelerde damga vergisinin ihale tarihinde ödenmiş olmasına ilişkin düzenleme yapıldığı ileri sürülmüştür. Her ne kadar 20.06.2021 tarihli ve 31517 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 47'nci maddesine, iş deneyim

belgesi olarak sunulan sözleşmelerde damga vergisinin ihale ilan tarihi itibarıyla ödendiği gösteren belgelerin istenmesine ilişkin düzenleme eklense de, mezkûr düzenleme 2021/31390 ihale kayıt numaralı “Yol, Bakım Ve Onarım Hizmetlerinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşi”nin ihale tarihi olan 16.02.2021’de mevcut değildir. İhale komisyonu kararını verirken ihale tarihinde yürürlükte olan mevzuat hükümlerini göz önünde bulundurmakla yükümlüdür. Kaldı ki sözleşmeye ait damga vergisinin ödenmemesi sözleşmenin hukuki yönden geçerliliğini etkilememektedir. Damga vergisinin ödenmemesinin yaptırımı, verginin mükellefi veya sorumlusu tarafından gecikme faizli ve cezalı ödenmesidir. Ancak ihale komisyonu amacını aşan bir değerlendirmede bulunarak ihale üzerinde bırakılan yükleniciden daha düşük tutarda teklif veren istekliyi değerlendirme dışı bırakmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu Zararı” başlıklı 71’inci maddesinde; “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” denilmektedir. Bu bağlamda, ihale tarihinde yürürlükte olan Yönetmelik hükümlerinin hatalı değerlendirilmesi nedeni ile ihalenin daha yüksek teklif veren firmanın üzerinde bırakılması sureti ile kamu kaynağında eksilmeye neden olduğundan kamu zararına sebebiyet verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun; “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde;

“... ”

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “Giderin gerçekleştirilmesi” başlıklı 33’üncü maddesi;

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

...

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar." hükümlerini içermektedir.

Sayıştay Genel Kurulunun 14.06.2007 tarihli ve 5189-1 no.lu Kararı'nda, harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinin, giderin gerçekleştirilmesi ve harcamanın yapılması süreçlerinde, yapılacak olan giderin mevzuat hükümlerine uygun olduğunu kontrol etmekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

İhale üzerinde bırakılan yükleniciye ödenen hakediş tutarlarının ödeme emri belgesine bağlanmasında gerçekleştirme görevini yürüten ... (Tekniker) ve ... (Sürveyan)'nın, ihale yetkilisi ve ihale komisyonu üyelerinin hatalı kararları neticesinde doğan kamu zararından gerçekleştirme görevlisi sıfatıyla sorumlulukları bulunmamaktadır. Ancak bu kişiler aynı zamanda ihale komisyonu üyeleri arasında yer aldığından hatalı komisyon kararından doğan kamu zararından sorumludurlar.

Söz konusu ödeme emri belgelerinde imzası bulunan harcama yetkilisinin ise aynı zamanda ihale yetkilisi olduğu anlaşıldığından, ihale yetkilisi sıfatıyla ihale komisyonu üyeleri ile birlikte sorumluluğu bulunmaktadır.

Açıklanan gerekçelerle, 2021/31390 ihale kayıt numaralı "Yol, Bakım ve Onarım Hizmetlerinde Çalıştırılmak Üzere Araç Kiralama Hizmet Alım İşİ" ihalesinde, iş deneyim belgesinin ihale tarihinde yürürlükte olan mevzuat hükümlerine göre hatalı değerlendirilmesi sonucunda, ihalenin daha yüksek teklif veren isteklinin üzerine bırakılması nedeniyle oluşan ... TL'nin kamu zararı oluşturması nedeniyle temyiz talebinin reddi ile Daire Kararının TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.01.2024

No : 56290

Konu: Belediye tarafından, belediyedeki memurlar eliyle yapılması gereken günlük mutat işlemler için doğrudan temin yöntemiyle danışmanlık hizmet alımı yapılması sonucu kamu zararına neden olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

İdare tarafından belediyenin memurlar eliyle yapılması gereken günlük mutat işlemleri için doğrudan temin yöntemiyle danışmanlık hizmet alımı yapılması sonucunda ... TL kamu zararına sebebiyet verildiği hususu ile ilgili olarak;

Belediye ile yüklenici arasında imzalanan doğrudan temin sözleşmesiyle 01.03.2021-31.12.2021 tarihleri arasında Belediyenin danışmanlık hizmet aldığı ve hizmet alımının teknik şartnamesinin "İşin tanımı" başlıklı 1'nci maddesinde incelendiğinde;

"1.1. Belediye mevzuatı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümleri Sayıştay Denetim Rehberi Faaliyet Raporları, Finans Yönetimi Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, Uygulama Usul ve Esasları konularında destek verilmesi,

1.2. Harcama belgelerinin hazırlanmasında personelin özlük iş ve işlemlerinde, maaş tahakkuk işlemlerinde, teşkilatlanma, alım yöntemleri, çalışma ve denetim alanları, personel istihdamı, bütçe uygulamaları, borçlanma vs konuları ile ilgili hizmet birimlerinde sorunlarla karşılaşıldığında veya uygulama hususunda tereddüt oluştuğunda ya da birimler arası görüş ayrılıkları yaşandığında, elektronik posta, telefon ve faks gibi haberleşme araçlarıyla ve ihtiyaç duyulduğunda bizzat Belediyenin ilgili biriminde sorunların çözümü için destek verilmesi,

1.3. Belediyede teftiş kurulu müdürlüğü bulunmadığından ihtiyaç duyulan disiplin inceleme, araştırma, tazmin, tevdi raporu gibi raporların hazırlanmasında muhakkik olarak görevlendirilen personele destek verilmesi,"

Danışmanlık hizmet alımının teknik şartnamesinin "Amaç" başlıklı 2'nci maddesinde; "Belediyenin faaliyet alanını ilgilendiren ilgili mevzuat hükümlerine

bağlı kalarak birimlerin uygulama aşamasında karşı karşıya kaldıkları sorunların hızlı ve etkin bir şekilde çözümü belediye hizmetlerinin en etkin bir şekilde verilmesinin sağlanmasıdır.” hükümleri mevcuttur.

Ayrıca “İşin yürütümü” başlıklı 4’üncü maddesinde de işin kapsamı dört bentte açıklanmıştır:

“1. Her türlü haberleşme aracı ile personelden gelen soruların cevaplandırılması ve raporlanması

2. Disiplin, İnceleme, Araştırma, Tazmin, Tevdi Raporu gibi raporların hazırlanmasında süreç hakkında bilgilendirme yapılması

3. Talep edilmesi durumunda yapılan toplantı ve görüşmelere gözlemci olarak katılması

4. Harcama belgelerinde tespit edilen hata ve eksikliklerin raporlanması”

Danışmanlık hizmet alımı teknik şartnamesi hükümlerinden de anlaşılacağı üzere alınan hizmet alımı Belediyenin günlük olağan işlemleri ve İdare faaliyetleri sebebiyle tereddüt oluşacak durumlarda mevzuat desteği verilmesi şeklinde temin edilen bir hizmet alımıdır. Ancak teknik şartnamede gerek işin tanımı gerek işin amacı gerekse işin yürütülmesi başlıklarında belirtilen hükümler memurlar eliyle yürütülmesi gereken mutata faaliyetlere ilişkin hususlardır.

09.11.1982 tarih 17863 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın “Genel ilkeler” başlıklı 128’inci maddesinde “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür...” denilerek idarelerin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini kendi personeli eliyle yürütmesinin asıl olduğu ifade edilmiştir.

Bu madde hükmünde idare personeli tarafından yürütülebilecek veya yürütülmesi gereken işler için danışmanlık hizmet alımı yapılamayacağı ve günlük mutata işlemlerin memurlar eliyle yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Danışmanlık hizmetleri” başlıklı 48’inci maddesinde; “Mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet

sunucularından alınır.” hükmü mevcut olup Belediyenin günlük olağan işlemleri ve idare faaliyetleri sebebiyle tereddüt oluşacak durumlarda mevzuat desteği verilmesi şeklinde temin edilen bir hizmet alımı mevzuat açısından mümkün değildir. Ayrıca hangi konuda danışmanlık hizmeti alınacağı belirtilmeyen veya özel uzmanlık ve deneyim gerektirmeyen, idare personeli tarafından yürütülebilecek veya yürütülmesi gereken işler için danışmanlık hizmet alımı yapılamaz. Bu çerçevede mevzuat desteği sağlamak, idarenin olabilecek problemlerine cevap vermek gibi konular uzmanlık gerektiren hususlar değildir. Mevzuatı takip etmek, yorumlamak ve uygulamak zaten idare personelinin görevidir

Sorumlular tarafından yapılan savunmalarda danışmanlık hizmet alımının personel çalıştırılmasından öte personele tecrübe aktarımı, personelin bilgisiz kaldığı, yeterli olmadığı alanlarda bilgi aktarımı ile kamu hizmetlerinin daha etkin olarak işlenmesi adına alındığı, kamu hizmetlerinin yine memurlar eliyle yürütüldüğü, Sayıştay Kararlarıyla yargılanan benzer danışmanlık hizmet alımlarına ilişkin kamu zararına sebebiyet verilmediği kararının alındığı, belediye mevzuatında danışmanlık giderlerinin belediye giderlerinden olduğu, teknik ve mali olarak verilen hizmetlerinde danışmanlık hizmetlerinden sayılması gerektiği belirtilerek söz konusu hizmet alımının belirli hizmet alımı karşılığı yapılması sebebiyle kamu zararına sebebiyet verilmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Belediye ile yüklenici arasında imzalanan doğrudan temin sözleşmesinde ile teknik şartnamesinde işin tanımı ve kapsamı incelendiğinde belirli bir teknik ve mali olarak verilen bir hizmetten öte günlük olağan işlemleri ve idare faaliyetleri sebebiyle tereddüt oluşacak durumlarda mevzuat desteği verilmesi şeklinde temin edilen bir hizmet alımı olduğu görülmektedir. İdare faaliyetleri sebebiyle tereddüt oluşacak durumlarda mevzuat desteği verilmesi şeklinde hangi konuda danışmanlık hizmeti alınacağı belirtilmeyen bir hizmet alımının yapılması mevzuat açısından mümkün değildir.

Her ne kadar savunmalarda kamu hizmetlerin daha etkin yapılması adına tereddüt durumlarda mali ve teknik destek verildiği söylenmiş olsa da bu desteğin memurların asli görevleri sebebiyle bilmesi gereken mevzuat olduğu açıktır. Bu durumda personelin bilgi eksikliği doğrudan temin yöntemiyle alınan bir hizmetten öte hizmet içi eğitimler gibi personelin kalıcı olarak bilgilendirilmesini sağlayacak yöntemlerle yapılması daha doğru olacaktır.

Yine savunmalarda belirtilen danışmanlık hizmetlerinin Sayıştay Kararlarıyla kamu zararına sebebiyet vermediğine ilişkin iddianın ise her hizmet sözleşmesinin içeriğiyle ilgili olarak özel değerlendirilmesi gereken bir konu olması sebebiyle haklı bir savunma olarak değerlendirilmemiştir. Söz konusu işin teknik şartnamesinde yer alan hizmetin tamamının memurların bilmesi gereken mutad işlemlere ilişkin olduğu ve mevzuat desteği verilmesi şeklinde olduğu tespit edilmiştir.

Belediye mevzuatında danışmanlık giderinin belediye giderlerinden olduğu iddiasına ilişkin olarak ise; Belediyeler danışmanlık hizmet alımı almasının mevzuat açısından bir engeli bulunmamaktadır. Ancak sorguda da belirtildiği üzere İdare tarafından alınan hizmet alımı tamamen memurların asli günlük olağan faaliyetleriyle ilgili bir hizmet alımı olması sebebiyle kamu zararına sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Açıklanan gerekçelerle, idare tarafından belediyenin memurlar eliyle yapılması gereken günlük mutad işlemleri için doğrudan temin yöntemiyle danışmanlık hizmet alımı yapılması nedeniyle oluşan ... TL'nin kamu zararı oluşturması nedeniyle temyiz talebinin reddi ile Daire Kararının TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 29.11.2023

No : 56123

Konu: İçme suyu projesi inşaatında, pompaj sistemine ilişkin oluşturulan yeni birim fiyat ödemelerine esas olacak hesaplama tablosunda, ödeme tutarını etkileyecek hatalar yapılması sonucu kamu zararına neden olduğu hk.

İşbu dosyayla duruşma talebinde bulunan sorumlu ... adına sorumlu vekili olarak Av. ... ve yanında fer'i müdahil ahiz (yüklenici) firma adına duruşmaya katılmasına izin verilen (firma temsilcisi) ... ve (fer'i müdahil vekilleri) Av. ... ve Av. ... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Temyize konu (ek) ilam maddesinde de belirtildiği üzere; pompaj sistemine ilişkin oluşturulan yeni birim fiyat ödemelerine esas olacak hesaplama tablosunda, ödeme tutarını etkileyecek hatalar yapılmasına ilişkin olarak; söz konusu projede tünel içerisindeki suyun deşarj edilmesine yönelik olarak kullanılan ilave pompalar için oluşturulan yeni birim fiyat ödemelerinde, yeni birim fiyata esas pompa tipleri için, pompaların çalışma saatlerini belirlemeye yönelik tablo oluşturularak, ödemeler söz konusu tablolar esas alınarak gerçekleştirilmiştir.

Yapılan incelemede, ödemeye esas olacak hesaplama tablosunda, ödeme tutarını etkileyecek hatalar olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki; tablo incelendiğinde Nisan 2013 ayında pompalar 7 gün çalıştırıldığı halde 30 gün üzerinden hesaplamalara dâhil edildiği, Kasım 2013, Aralık 2013 ve Ocak 2014 aylarında 150 l/s miktarının debilerden düşülmeden hesaplamalara dâhil edildiği ve Ağustos 2014 ayı debi miktarının, yapılan ölçümlere göre bulunan debiden daha yüksek olacak şekilde hesaplara dâhil edildiği görülmüştür.

Öte yandan, temyiz dilekçesi ve eki belgelerden;

- Sorguda kamu zararına ilişkin tespit yapılırken, ilgili imalat için ödeme yapılan ara hakediş raporlarında kullanılan fiyat farkı endeksleri esas alınmış olmakla birlikte anılan Olur'da kesintinin işin geçici kabul itibar tarihinde geçerli olan endeks üzerinden yapılacağı belirtildiğinden, bu çerçevede kesinti tutarının, (Ek) İlamda belirlenenin çok üzerinde olacak şekilde ... TL olarak hesaplandığı

(bu tutarın ... TL'sinin pompaj çalışma saatlerinin Yargıtay 15. Hukuk Dairesinin T. 28.11.2019, e. 2019/2926, K. 2019/4893 sayılı İlamı ile kesinleşen Tahkim Kararında belirlenen fiyattan ödeme yapılmasının sonucu olarak hakediş kapağında kesinti olarak gösterildiği) ve kesin hakediş raporunda ilgili kesintilerin yapılması hususunda Bölge Müdürlüğü ve yüklenicinin talimatlandırıldığı,

- Sorguya konu poz kapsamında yapılan tüm ödemelerin iptal edildiği kesin hakediş raporunun 06.04.2021 tarihinde onaylandığı,

- Bunun üzerine yüklenicinin Tahkim yoluna başvurduğu, Tahkimin konularından birisinin de yine (Ek) İlama konu edilen tablodaki hataların düzeltilmesi sonucunda yapılacak kesintinin tutarı olduğu,

- Hakem Heyetince 19.01.2022 tarihinde ... TL tutarındaki kesintinin, ... TL'sinin haksız olduğu, kalan tutarın ise tahsiline karar verildiği,

- Hakem Heyeti Kararı doğrultusunda, Sayıştayca hesaplanan kamu zararı tutarının da üzerinde bir kesinti yapılmasına karar verildiği,

- İdare tarafından Kararın iptali adına Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 31. Hukuk Dairesi'nde dava açılmışsa da Mahkemenin 18.05.2022 tarihli Kararı ile talebin reddedildiği,

- Yargıtay 6. Hukuk Dairesinin 2022/3286 E., 2022/5128 K. sayılı İlamı ile Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 31. Hukuk Dairesi Kararının (dolayısıyla Tahkim Kararının) onandığı

Anlaşılmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar karşısında, yukarıda adı geçen sorumlunun ve fer'i müdahil (ahiz) vekilinin (ek) ilam maddesinde bahsi geçen pompaj çalışma saatlerindeki hatalarla ilgili konuya herhangi bir itirazı bulunmamakla beraber; tazmin hükmündeki kamu zararı tutarından (... TL) çok daha fazla olduğu belirtilen (pompaj çalışma saatlerini de içerecek şekilde kesin hakedişteki Kesinti Tutanağı-2 ile kesintiden kaynaklı) hakediş kesintisi tutarının (... TL), (düzenleme tarihi olarak) 27.12.2022 tarihli ve (Gerçekleştirme Görevlisi olarak ...'in ve Harcama Yetkilisi olarak ...'in 28.12.2022 tarihinde e-imzalı olarak imzaladığı) MYS-2022-738510 belge numaralı ödeme emri belgesi ile muhasebeleştirildiği ifade edilmektedir.

Ancak, temyiz dilekçesinde bildirilen/duruşmada ifade edilen tahsilat temyiz sebebi sayılmadığından bu hususta Kurulumuzca yapılacak bir işlem bulunmamaktadır. Bu tahsilatların temyiz talebinde bulunanlar tarafından kararı veren yargılama dairesine yapılması gerekir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, pompaj sistemine ilişkin oluşturulan "YF-8A 90 KW'lık Pompa Kullanılması, "YF- 9A 110 KW'lık Pompa Kullanılması ile "YF-10A 250 KW'lık Pompa Kullanılması" iş kalemlerine ait yeni birim fiyat ödemelerine esas olacak hesaplama tablosunda, ödeme tutarını etkileyecek hatalar yapılması nedeniyle verilen tazmin hükmünde hukuken bir isabetsizlik görülmediğinden; 438 sayılı Ek İlamın 2. maddesinin (A) bendiyle verilen ... TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 22.11.2023

No : 56115

Konu: Belediye sınırları içinde eğlence vergisine tabi işyerlerinin eğlence vergisini süresinde ödememesi ve idarece gerekli takibin yapılmayarak alacakların zamanaşımına uğratılması sonucu kamu zararına neden olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

4 sayılı İlamın 1. maddesiyle; belediye sınırları içinde eğlence vergisine tabi işyerlerinin eğlence vergisini süresinde ödememesi, idare tarafından eğlence vergisine tabi işletmelerle ilgili gerekli takibin yapılmayarak alacakların zamanaşımına uğratılması suretiyle oluşan ...TL kamu zararının tazminine hükmedilmiştir.

Bu defa İlamda Üst Yönetici olarak sorumlu tutulan ve diğer 6 kişi tarafından temyiz başvurusunda bulunularak tazmin hükmünün kaldırılması talep edilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 17 nci maddesinde, bu Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu; 18 inci maddesinde eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerin verginin mükellefi olduğu; 19 uncu maddesinde bira, alkollü içki içilmeyen, satılmayan ve ruhsatnamelerde kahvehane, kiraathane, çayhane ve çay ocakları olduğu belirtilen yerlerden vergi alınmayacağı; 20 nci maddesinin üçüncü fıkrasında matrahın, biletle girilmesi zorunlu olmayan bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları gibi eğlence yerlerinde işin mahiyetine göre çalışılan her gün için bu Kanunun 96 ncı maddesine göre tespit edilen miktar olduğu; 21 inci maddesinde biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden günlük 5,00 TL ile 100,00 TL arasında vergi alınacağı; 22 nci maddesinin üçüncü fıkrasında biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılacağı düzenlenmektedir.

Dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerden, belediye sınırları içinde play-station, bilardo, go-kart ve eğlence vergisine tabi oyun salonu olarak faaliyette bulunan işletmeler ile canlı müzik yapan yerlerle ilgili 2017-2021 yılları için eğlence vergisi tahakkunun yapılmayarak, idare tarafından alacağı zamanaşımına uğratılması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği anlaşılmaktadır.

Temyiz dilekçesiyle, eğlence vergisi tahakkuku yapılmayan işletmelerle ilgili olarak belirlenen tarifeye göre eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmasının gerektiği ifade edildiğinden, temyiz konusu edilen hususla ilgili tereddüt bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, temyiz dilekçesiyle belediyece eğlence vergisi tahakkuku yapılmayan bilardo salonları ile ilgili olarak; bilardonun bir spor olarak kabul edildiği ve federasyonun olduğu, bilardo salonlarının spor salonu olarak faaliyette buldukları ve bu konuda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 28.12.2005 tarih ve 46613 sayılı yazısıyla; 05.10.1999 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Özel Beden Eğitimi ve Spor Tesisleri Yönetmeliği hükümlerine uygun bir şekilde izin belgeli olarak açılan ve bu Yönetmelik hükümlerine göre tescil edilen ayrıca Gençlik Spor Genel Müdürlüğü'nün gözetiminde bulunan bilardo spor salonlarından eğlence vergisi alınmayacağı belirtiltiği ifade edilmişse de ; gerek yukarıda yer verilen 2464 sayılı Kanunu'nun 20 nci maddesi üçüncü fıkrasında yer alan düzenleme, gerekse bu konuda ... Belediye Başkanlığı'nca Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'na görüş sorulması üzerine, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın 19.01.2023 tarihli cevabında yer alan " ... Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerden olan bilardo salonlarından, ... anılan Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre eğlence vergisi alınması gerekmektedir. ..." ifadesi ve ayrıca belediye meclis kararıyla "bilardo ve langırt salonlarından" masa başı günlük eğlence vergisi tarifesinin belirlendiği de dikkate alındığında, bilardo salonlarının eğlence vergisi ile yükümlü oldukları anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, 4 sayılı İlamın 1. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.10.2023

No : 55813

Konu: Belediye tarafından profesyonel bir spor kulübüne nakdi yardım yapılması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği değerlendirilmesinin hukuken isabetli görülmediği hk.

İşbu dosyayla duruşma talebinde bulunan sorumlu ... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinde:

"...

(m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek

"...

Denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde:

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

...

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin

yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdî yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.

..."

Aynı Kanunun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde ise:

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

..."

Hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin amatör spor kulüplerine yardım yapip gerekli desteği sağlayabilecekleri anlaşılmaktadır.

İlam maddesi incelendiğinde; temel gerekçe, bahse konu spor kulübünün amatör değil; profesyonel olduğu değerlendirilmesine dayanmaktadır. 5216 sayılı Kanunda “amatör spor kulüpleri” ifadesine yer verilmiş ancak mevzuatımızda amatör spor kulübü tanımına yer verilmemiştir. Mevzuatta sporcular veya branşlar amatör/profesyonel olarak ayrılmış, ancak kulüpler için böyle bir ayrıma gidilmemiştir.

Bünyesinde amatör branşlar bulunduran bir kulübün, profesyonel futbol liglerinde oynayan bir takıma sahip olması, salt bu nedenle, o kulübün profesyonel olduğu anlamına gelmemektedir. Bünyesinde profesyonel futbol takımı olan amatör spor kulüpleri de bulunabilmektedir.

Ayrıca, mevzuatta tanımlanmamış olan “amatör spor kulübü” ifadesi, “kulüplerin amatör faaliyetleri” olarak da değerlendirilebilir. Nitekim 3289 sayılı Gençlik ve Spor Hizmetleri Kanununun “Kulüplere yardım” kenar başlıklı 25 inci maddesinde; “Bu Kanun hükümlerine göre tescil olan kulüplerin amatör faaliyetleri için Gençlik ve Spor Bakanlığı aynı ve nakdi yardımda bulunabilir.” denilerek, amatör kulüplere değil, kulüplerin amatör faaliyetlerine yardım yapılması öngörülmüştür.

Bu meyanda, ihtilafa konu nakdi yardım incelendiğinde;

Öncelikle, sorumlunun dilekçesi ekinde yer alan ve ... Spor Kulüpleri Federasyonundan alınan listede ... Spor Kulübünün bulunduğu ve yine dilekçesi ekinde sunulu ... Spor Kulübü Derneği Tüzüğü incelendiğinde bu Derneğin amacının; gençliğin spor aracılığı ile sağlığını korumak, vücutça gelişmesini sağlamak, zararlı ve kötü alışkanlıklar edinmesini önlemek, bu amacı gerçekleştirmek için her çeşit spor dalında çalışma yapmak, düzenlenen yarışmalara katılmak, bu maksatla spor tesisleri yapmak veya edinmek, spor tesislerinde öğrenim ve çalışma yapmak, yaptırmak ve yapanlara yardımcı olmak, bu maksatla her yaşta sporla ilgilenenlere, sağlığı için spor yaptırmak isteyenlere spor tekniğini öğretmek ve geliştirmek amacıyla gerekli olanakları sağlamak, bu amacı gerçekleştirmek için Milli Eğitim ve Gençlik Spor Bakanlığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü ve ilgili diğer kurumlarca hazırlanan tüzük ve yönetmelikler uyarınca faaliyet ve sporcu tescil işlemlerini yapmak olduğu açık

bir şekilde görülmektedir. Bu doğrultuda, sorumlu tarafından yapılan bildirimde göre; kulübün bünyesinde de dernek tüzükleri uyarınca da amatör spor dalları ve amatör kulüplerden sorumlu üyeler mevcuttur. Şöyle ki; ... Kulübü Derneğinin, profesyonel ligde (TFF Spor Toto 1. Lig) faaliyet gösteren (ve 30 sporcudan oluşan) ... Futbol Takımı olmakla birlikte; U-19, U-17, U-16, U-15, U-14, U-13, U-12 ve U-11 kategorilerinde resmi ve U-10 ve U-9 kategorilerinde gayri resmi oynayan amatör futbol takımları da bulunmaktadır. ... Kulübünün yukarıda sayılan yaş gruplarındaki amatör liglere katılan 190 futbolcusu bulunmaktadır. Ayrıca Futbol Okulunda 8-15 yaş arası yaklaşık 700 sporcu eğitim görmektedir.

... Kulübü (Derneği vasıtasıyla), 15.02.2019 tarihli ve 2019/66 sayılı dilekçesi ile Büyükşehir Belediyesine başvurarak ... Kulübü Gençlik Geliştirme ve Eğitim Merkezi 2018/2019 futbol sezonu amatör branşlarında müsabakalara katılabilmek adına ulaşım ve konaklama, gıda ve çeşitli ihtiyaçlardan doğan harcamalar için 65.000,00 TL nakdi yardım talebinde bulunmuştur.

Söz konusu talebe istinaden, 20.02.2019 tarihli ve 31525104-622.99-E.7321 sayılı olur ile Başkanlık Makamından onay alınarak ... Büyükşehir Belediyesince de ... Kulübünün amatör branşları harcamalarında kullanılmak üzere ... Kulübüne nakdi yardım yapılmıştır.

Sorumlu, spor kulübüne yardım yapıldığını kabul etmekle beraber yardımın, profesyonel faaliyetler ile ilgili olarak yapılmadığını, kulüp bünyesindeki çocuklara ve gençlere yönelik yapılan amatör faaliyetler için yapıldığını ifade etmektedir. ... Kulübünce Belediyeye gönderilen talep dilekçeleri de yazılı olarak bu durumu doğrulamaktadır. Aynı şekilde, Kurulumuzun bilgisine sunulan Dernek İç Denetçi Raporu, Gelir Tablosu, Bilanço Raporu ve Detay Mizan Raporu da yapılan yardımın amatör faaliyetler için yapıldığını teyit etmektedir. Örneğin; Dernek İç Denetim Raporunun "Yardım Toplama Gelirleri" başlıklı 3.11. sırasında yardım toplama faaliyeti sonucunda elde edilen gelirlerin, yardım toplama faaliyeti için öngörülen amaç doğrultusunda kullanıldığı tespiti yer almaktadır.

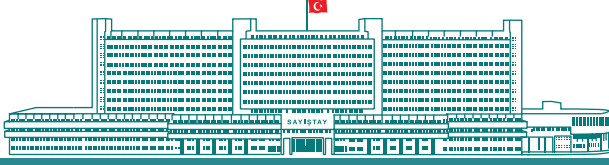
Bunun yanı sıra, profesyonel olan spor kulübü, ... Ticaret Sicili Müdürlüğünde 30818 ticaret sicil/dosya numarası ile tescilli ... Futbol Kulübü Anonim Şirketi olup, bu şirket, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, ortaklık ve yönetim yapısı farklı, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş bir anonim şirkettir. İhtilafa konu yardımın, ayrı tüzel kişilik olduğu açık olan ... Futbol Kulübü Anonim Şirketi

banka hesabına değil, Amatör Spor Kulübü Dernekler Masası denetiminde, kayıtlı ve dernek tüzel kişiliği olan ... Kulübü Derneği banka hesabına yapıldığı noktasında da bir tereddüt bulunmamaktadır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, yapılan yardımın başlangıçtan beri amatör spor kulübüne yardım şartına bağlanmış olması, Dernek yazışmalarında kullanılan mühürde kamu yararlı dernek olduğunun açıkça görülmesi ve Kurulumuza sunulan yukarıda sayılan belgelerde harcamaların amatör faaliyetler için yapıldığını kanıtlayıcı unsurların bulunması hususları da göz önüne alındığında; ... Büyükşehir Belediyesi tarafından nakdi yardımın ... Kulübüne (Derneğine), amatör spor branşlarında harcanmak üzere verilmiş olduğu aşikâr olmakla birlikte; amatör spor kulüplerine gerekli desteği sağlamak belediyelerin görev alanına girdiğinden ve söz konusu yardımın profesyonel faaliyetler için harcandığına ilişkin bilgi, belge ve bir tespit söz konusu olmadığından; yapılan yardımda mevzuata bir aykırılık bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, yukarıda anılan spor kulübüne İdarece nakdi yardım yapılması ile kamu zararına sebebiyet verildiği değerlendirilmesi hukuken isabetli görülmediğinden; sorumlu iddia ve itirazlarının kabul edilerek 141 sayılı İlamın 1. maddesiyle verilen ... TL'nin tazminine ilişkin hükmün KALDIRILMASINA,

Karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Sayıştay Dergisi Editörlüğü

06520 Balgat/ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X