



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı: 109 / Nisan - Haziran 2018

Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi: Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme

*Internal Audit System in Turkish Public Administration:
An Evaluation from the Perspective of Strategic Management*

Yüksek Denetim Kurumlarında Etik Yönetim Altyapı ve Uygulamaları

Ethical Management Infrastructure and its Practices in Supreme Audit Institutions

Sağlık Sektöründe Bütçe Etki Analizi

Budget Impact Analysis in Health Sector

Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi

Financial Audit of Political Parties in Turkey

Özel Sektör Motivasyon Araçlarının Türk Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği

Applicability of Private Sector Motivation Tools in Turkish Public Sector

Kurumsal Kuramın Varsayımlarına Kamu Kesiminde Uyum Bağlamında Bir Eleştiri: Türkiye’de Sağlık Kurumları Örneği

*Criticism in the Context of Compliance with Institutional Theory Assumptions in Public Sector:
Example of Health Institutions in Turkey*

Takipteki Krediler Oranı ve Mevduatların Bankacılıkta Zimmet Suçuna Etkileri

The Effects of Non-Performing Loans Ratio and Deposits on Bank Embezzlement

Özel Hukukta Muacceliyet ve Temerrütün Vergi Hukukundaki Takas ve Tahsille Mukayesesi

A Comparison of Maturity and Delinquency in Civil Law with Barter and Debt Collection in Tax Law

Sayıştay Kararları



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı: 109 / Nisan - Haziran 2018

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŞANAL DEMİRKAN
Uzman Denetçi

Dizgi

Mustafa Burak KIRPAÇ
Grafik Tasarımcı

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Haziran 2018

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Destek 5 Grup Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 40 85

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

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

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

- Sayıştay Dergisi, Sayıştay Başkanlığınca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda dört kez yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Sayıştay Dergisi, EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indeksinde taranmaktadır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az iki hakemin değerlendirmesi sonucunda yayımlanmaya uygun bulunması koşuluyla yayımlanır.
- Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.



SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN KURULU

Necip TOSUN

Uzman Denetçi

Derya KUBALI

Uzman Denetçi

Mehmet KÖSEDAĞ

Uzman Denetçi

Kadir AKSÜT

Uzman Denetçi

Özlem TEMİZEL

Uzman Denetçi

Yusuf CUMHUR

Uzman Denetçi

Zekeriya ASLAN

Uzman Denetçi

Sinem YALÇIN

Uzman Denetçi

Melek ŞANAL DEMİRKAN

Uzman Denetçi

Serkan KAYA

Uzman Denetçi

Berna ERKAN

Başdenetçi

Filiz KÖROĞLU AYDINLI

Başdenetçi

Mehmet BALİOĞLU

Başdenetçi

Nilüfer KİBAR BİLGİNLİ

Başdenetçi

Emine Sezen AVCI GÜLHAN

Başdenetçi

Mehmet GÖKMAĞARA

Denetçi

Hilal ULUÇAY DEMİR

Denetçi



SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	İstanbul Aydın Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi

Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Özgür ÇATIKKAŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Rasim AKPINAR	Celal Bayar Üniversitesi
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet AKSOY	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Şerif ÖZKAN	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Ahmet TANER	Sayıştay Başkanlığı

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Türk Kamu Yönetiminde İç Denetim Sistemi:

Stratejik Yönetim Perspektifinden Bir Değerlendirme

Internal Audit System in Turkish Public Administration:

An Evaluation from the Perspective of Strategic Management

Paşa BOZKURT9-25

Yüksek Denetim Kurumlarında Etik Yönetim Altyapı ve Uygulamaları

Ethical Management Infrastructure and its Practices in Supreme Audit Institutions

Yaşar UZUN27-55

Sağlık Sektöründe Bütçe Etki Analizi

Budget Impact Analysis in Health Sector

Seda SÖNMEZ, Mehmet TOP.....57-77

Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi

Financial Audit of Political Parties in Turkey

Rıfat KARAKOÇ.....79-102

Özel Sektör Motivasyon Araçlarının Türk Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği

Applicability of Private Sector Motivation Tools in Turkish Public Sector

Mustafa ARSLAN.....103-136

Kurumsal Kuramın Varsayımlarına Kamu Kesiminde Uyum Bağlamında Bir Eleştiri: Türkiye’de Sağlık Kurumları Örneği

Criticism in the Context of Compliance with Institutional Theory Assumptions in Public Sector: Example of Health Institutions in Turkey

Ela ÖZKAN CANBOLAT, Emine ÇELİKSOY137-160

Takipteki Krediler Oranı ve Mevduatların Bankacılıkta Zimmet Suçuna Etkileri

The Effects of Non-Performing Loans Ratio and Deposits on Bank Embezzlement

Afşin ŞAHİN161-182

Özel Hukukta Muacceliyet ve Temerrütün Vergi Hukukundaki Takas ve Tahsille Mukayesesi

A Comparison of Maturity and Delinquency in Civil Law with Barter and Debt Collection in Tax Law

Bünyamin ÇİTİL.....183-202

Sayıştay Kararları

Sayıştay Kararları203-229

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri231-234

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları235-236

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İÇ DENETİM SİSTEMİ: STRATEJİK YÖNETİM PERSPEKTİFİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

INTERNAL AUDIT SYSTEM IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: AN EVALUATION FROM THE PERSPECTIVE OF STRATEGIC MANAGEMENT

Paşa BOZKURT*

ÖZ

2000’li yıllardan itibaren Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışına uygun bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin temeli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Yine iç denetim kavramı da 5018 sayılı Kanun’la Türk kamu yönetimine girmiştir. İkincil ve üçüncül mevzuat düzenlemeleri ile de iç denetim sisteminin mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur. Ancak kamu kurumlarında iç denetçi kadrolarının önemli bir bölümü halen boştur. Kamu kurumları iç denetçi atamada çok da istekli görünmemektedir. Yine kamu kurumlarının birçoğunda müfettiş veya benzeri unvanlarda istihdam edilen teftiş personeli bulunmaktadır. Böylece 5018 sayılı Kanun’la kamu kurumlarında ikili bir denetim sistemi oluşmuştur. Ancak gerek müfettişlerin gerekse de iç denetçilerin faaliyetleri stratejik yönetim anlayışı ile tam olarak örtüşmemektedir.

Bu makalede Türk kamu yönetiminde etkin bir stratejik yönetim için iç denetim sisteminin nasıl olması gerektiği konusu tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İç Denetim, Dış Denetim, Stratejik Yönetim.

ABSTRACT

Since 2000s, some arrangements have been made in accordance with the strategic management concept in Turkish public administration. These regulations are based on the Public Financial Management and Control Law No. 5018. The concept of internal audit has also entered into Turkish Public Administration with Law no. 5018. Legislative infrastructure of the internal audit system has been established by means of secondary and tertiary legislative regulations. However, a considerable part of the internal auditing positions is still vacant in public institutions. Public institutions do not seem very willing to appoint internal auditors. Again, most public institutions have inspectors or other inspection personnel who are employed under similar titles. Thus, Law no. 5018 has formed a dual audit system in public institutions. However, the activities of both the inspectors and the internal auditors do not fully coincide with the strategic management approach.

This article discusses how the internal audit system should be for an effective strategic management in Turkish public administration.

Keywords: Internal Audit, External Audit, Strategic Management.

* Dr. Öğr. Üyesi, Giresun Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, pasabozkurt_@hotmail.com

GİRİŞ

Türkiye’de kamusal denetim birimleri çok sayıda ve karmaşık bir yapı göstermektedir. 3046 sayılı Kanun’da bakanlıklarda danışma ve denetim birimi kurulacağından söz edilmektedir. Ancak bakanlıklarda ihdas edilen veya bazı kamu kurumlarının teşkilat kanunlarında yer verilen teftiş kurulları ve benzeri birimler genel bir kanun altında düzenlenmemiştir. Bunun sonucunda da örgüt yapısı ve işlevi açısından değişik teftiş/denetim birimleri ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimize köklü değişim getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise iç denetim konusunda münhasıran iç denetçilerle ilgili düzenlemelere yer vermiş, genişletilmiş anlamda iç denetim faaliyeti yapan teftiş kurulları gibi diğer denetim/teftiş birimlerini kapsamına almamıştır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun’da Sayıştay denetiminden dış denetim olarak söz edilmektedir. Ancak dış denetim kurumu olarak nitelendirilse de Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan ve yargısal görevi de olan anayasal bir yüksek denetim kurumu olma özelliği ağır basmaktadır. Anayasa’da yer alan bir diğer dış denetim kurumu olan Devlet Denetleme Kurulu ise Cumhurbaşkanının isteği üzerine denetim yapmaktadır, ancak Devlet Denetleme Kurulunun denetimleri yaygın olmayıp, kamuoyunu yakından ilgilendiren çok önemli ve istisnai konularda görülmektedir.

Genel olarak Türkiye’de kamusal denetimin temel bir kanuni düzenlemeye dayanmadan farklı kanuni düzenlemelerle vücut bulması denetimin yapısal ve işlevsel açıdan dağınık, karmaşık bir görünüm arz etmesine yol açmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kanun’la birlikte iç denetim ve iç denetçi kavramları kamu yönetimimizde yer almıştır. Böylece birçok kamu kurumunda klasik teftiş/denetim birimlerinin yanında iç denetim birimleri ile ikili bir denetim yapısı meydana gelmiş, geleneksel teftiş kurulları ile iç denetim birimlerinin görev ayrımının tam ve açık olarak yapılmaması ile de adeta “görev karmaşası” bir durum oluşmuştur.

Bu çalışmada kamu kurumlarındaki teftiş/iç denetim şeklindeki ikili fakat karmaşık yapıdaki denetim birimleri oluşumunun işlevselliği tartışılacak ve stratejik yönetim için etkin bir iç denetim modelinin kurulması üzerinde durulacaktır.

1. KAMU KURUMLARINDA STRATEJİK YÖNETİM SÜRECİNİN DEĞERLENDİRME/DENETİM AŞAMASI

Stratejik yönetim genel olarak stratejik planlama, uygulama ve değerlendirme/denetim olarak üç aşamadan oluşmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda “stratejik yönetim” olarak değil de “stratejik planlama” olarak düzenleme yapılması kamu yönetimimizde bir bütün olarak stratejik yönetim anlayışının oluşmasında önemli bir engel olarak değerlendirilebilir (Bozkurt, 2017: 129).

5018 sayılı Kanun’da stratejik yönetim kavramına yer verilmemesine rağmen DPT’nin yayınladığı kılavuzda (2006) “stratejik yönetim döngüsü”nün bütününün kapsandığı, aşağıdaki çizelgede de gösterildiği üzere “stratejik planlama” kavramının kılavuzda geniş anlamda “stratejik yönetim” sürecinin bütününü kapsayacak şekilde kullanıldığı belirtilmiştir.

Tablo 1: Stratejik Yönetim Süreci

• Plan ve Programlar • Paydaş Analizi • GZFT Analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
• Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel ilkeler	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	
• Orta vadede ulaşılacak amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
• Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	
• Raporlama • Karşılaştırma	İZLEME	
• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Kaynak: DPT, 2006: 5.

DPT'nin kılavuzunda yukarıdaki çizelgede görüldüğü gibi stratejik yönetim süreci özetlenmiş ve yine kılavuzda stratejik planlama ile stratejik yönetimin anlaşıldığına değinilmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun'da stratejik yönetim kavramına yer verilmemesinin yanında, kılavuzda ve diğer düzenlemelerde ağırlıklı olarak stratejik planlamaya yer verilmesi, stratejik yönetimin uygulama ve değerlendirme/denetim aşamalarının kamu yönetimimizde yüzeysel olarak ele alınmasına yol açmıştır (Bozkurt, 2017: 130).

Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) da bu yargıyı doğrulayacak ifadeler yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013):

Madde 359: Kamu idarelerinde stratejik yönetime destek oluşturacak ve yönetim süreçlerini iyileştirecek iç kontrol sisteminin kurulması çalışmaları yürütülmekte, iç denetçi atamaları yapılmaktadır. Kamu idarelerinin hedef ve göstergelerle ilgili faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile performansının değerlendirilmesini amaçlayan dış denetime ilişkin mevzuat yürürlüğe konulmuştur. Ancak, henüz stratejik yönetim bağlamında dış denetim uygulaması gerçekleştirilememiştir.

İç denetimin kontrolleri değerlendirmek suretiyle kontrollerin riskleri karşılama düzeyi hakkında üst yönetime raporlama yaparak üst yönetimin süreçler, riskler ve kontroller hakkında daha detaylı ve doğru bilgi sahibi olmasına yardımcı olması, ayrıca örgütün performans düzeyi hakkında tespit, değerlendirme ve önerilerini üst yönetime sunması (Bozkurt, 2015: 80) önemli bir işlevdir. Çünkü değerlendirme/denetleme sonucunda, planlama ve uygulama aşamasında yapılan hata ve eksiklikler tespit edilip elde edilen veriler geleceğe yansıtılarak, strateji geliştirme safhası yeniden başlatılır (Dinçer, 2013: 46-47).

Stratejik amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığı kurumun performans düzeyini göstermektedir (Ertan, 2010: 34). Bu noktada performans değerlendirmesi ve performans denetiminin önemi ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde performans denetimi farklı bir bakışla, "Ne yapıldı, nasıl yapıldı" yerine "ne yapmaya çalışıyorsunuz, niçin yapıyorsunuz, ne kadar iyi yapıyorsunuz" ve bir adım daha ilerisini de gözeterek "başka ne yapmalı ve ne kadar daha yapmalısınız" sorularına uygun olarak yapılmaktadır (Özer, 2010: 196). Performans denetiminin yapılabilmesi için ise öncelikle performans ölçütleri belirlenmelidir (Söyler, 2007: 110).

Değerlendirme/denetim sonucunda planlama ve uygulama sürecinde tespit edilen hata ve eksiklikler etkin bir iletişim kanalı ile geri besleme yoluyla aktarılacak daha iyi bir stratejik planlama ve uygulaması elde edilebilir (Bozkurt, 2017: 116). Dolayısıyla kurum içinde sürekli ve dinamik bir bilgi akışı ve geri besleme sistemi kurulması ve özenle çalıştırılması gereğinden hareketle örgütlerde stratejik bilgi sistemleri kurulmakta ve kurumsal kaynak planlaması (Enterprise Resource Planning) yazılımları kullanılmaktadır (Dinçer, 2013: 383-384).

Stratejik yönetim bir süreçtir ve sürecin her bir aşaması birbirinden bağımsız düşünülemez. Nitekim iyi bir planlama olmadan başarılı bir uygulama olamaz, iyi bir değerlendirme/denetim sistemi olmadan da planlama ve uygulama aşamalarındaki sorunlar tespit edilemeyerek geri besleme yoluyla hataların düzeltilmesi ve eksikliklerin giderilmesi sağlanamaz (Bozkurt, 2017: 117). Bu sebeple uygulama ve değerlendirme/denetim aşamasına yeterince önem verilmeden sadece stratejik plan hazırlamak eksik kalacaktır.

2. KAMU YÖNETİMİMİZDE MEVCUT DENETİM MODELİ

2.1. Dış Denetim

Kamu kurumlarının başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilecek olan dış denetim Türkiye’de genel olarak Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu da çok yaygın olmamakla birlikte, kamuoyunda önemi yüksek olan kimi konularda görevlendirilmeleri halinde denetim yapmaktadır. Cumhurbaşkanlığı sisteminden önce Başbakanlık Teftiş Kurulu da bir ölçüde dış denetim görevi yapabilmekteydi. Ancak cumhurbaşkanlığı sisteminde başbakanlık olmadığı için Başbakanlık Teftiş Kurulunun geleceği de yapılacak yasal düzenlemelerle farklı bir mecraya doğru gidecektir.

Sayıştay Anayasa’nın 160. maddesinde yer alan bir yüksek denetim kurumu olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapmaktadır. Aynı zamanda Sayıştay bir hesap mahkemesidir. Nitekim Anayasa’nın 164. maddesine göre; Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Yine Anayasa’nın 164. maddesine göre, mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinde Sayıştay denetimi dış denetim olarak nitelendirilmiş olup, Sayıştay tarafından dış denetim genel değerlendirme raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı ifade edilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu ise Anayasa'nın 108. maddesinde yer almakta ve Cumhurbaşkanının görevlendirmesi üzerine denetim yapmaktadır. Dolayısıyla dış denetimde Sayıştay genel görevli bir kurum olarak görevlendirilmişken Devlet Denetleme Kurulunun fonksiyonu nispeten istisnai bir durum arz etmektedir. Zaten teşkilatlanması da bu konumuna göre yapılmıştır.

Bazı kamu kurumlarında görev yapan denetim/teftiş personeli ise özel sektör denetimi/iç denetim/dış denetim şeklinde üçlü bir denetim fonksiyonu icra etmektedir. Örneğin Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumunda değişik unvanlarda görev yapan uzman/denetim/teftiş personeli farklı denetim fonksiyonları ile görevlendirilmişlerdir. Bu personelden bir kısmı kendi özel görev alanları ile ilgili özel sektörü denetlerken, bazen kendi kurumlarında gerçekleştirdikleri denetim dolayısıyla iç denetim, bazen başka kamu kurumlarında gerçekleştirdikleri denetim dolayısıyla dış denetim olarak nitelendirilebilecek görevler yapmaktadırlar.

Bu çalışmanın konusu iç denetim üzerinde olduğundan dolayı yüksek denetim-dış denetim konularında kısaca bilgi verilerek yetinilmiştir.

2.2. İç Denetim

Genişletilmiş anlamda, kamu kurumlarının kendi denetim/teftiş personeli vasıtasıyla kendi birimlerini, işlemlerini ve süreçlerini denetlettirdikleri modele iç denetim modeli diyebiliriz. Buradan hareketle teftiş faaliyetlerini de iç denetim kapsamında ele alabiliriz. 3046 sayılı Kanun'da bakanlıklarda danışma ve denetim birimi kurulacağından söz edilmektedir. Ancak bakanlıklarda ihdas edilen veya bazı kamu kurumlarının teşkilat kanunlarında yer verilen teftiş kurulları ve benzeri birimler genel bir kanun altında düzenlenmemiş olup, bunun sonucunda örgüt yapısı ve işlevi açısından değişik teftiş/denetim birimleri ortaya çıkmıştır.

Dar anlamda iç denetimden ise 5018 sayılı Kanun'la getirilen iç denetim modeli anlaşılmaktadır. Nitekim Türkiye'de iç denetim kavramı kamu yönetimine 5018 sayılı Kanun'la girmiş olup, bir dizi ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır. 5018 sayılı Kanun'a göre; iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik

esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

Ancak halen kamu kurumlarında iç denetçi atamalarında yeterli sayıya ulaşılamamıştır. İDKK kayıtlarına göre 30.06.2017 tarihi itibarıyla kamu kurumlarına tahsis edilmiş olan 2075 iç denetçi kadrosunun 909 adeti dolu, 1116 adeti boştur. Yani tahsis edilen iç denetçi kadrolarının yaklaşık %44 oranında doldurulduğu görülmektedir (İDKK, 2017). Oysa iç denetçi sertifikası alan çok sayıda aday bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, iç denetim yöneticileri ve iç denetçilerin uymaları zorunlu olan kamu iç denetim standartları İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmiş olup, standartların belirlenmesinde, Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün (IIA) "Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları" esas alınmıştır. Söz konusu standartlar, iç denetçilerin niteliklerini ve iç denetim faaliyetinde uygulanması gereken süreçleri belirlemektedir.

Yine İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından, kamu iç denetim uygulamalarında meslek ahlak kültürünün geliştirilmesi amacıyla Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsünün (IIA) Meslek Ahlak Kuralları esas alınarak ve diğer uluslararası mesleki kuruluşların metinlerinden de yararlanılarak meslek ahlak kuralları oluşturulmuştur.

İç denetçilerin danışmanlık görevlerinin yanında yaptıkları denetim uygulamaları ise İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 8. maddesinde düzenlenmiştir:

a) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir.

b) Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkililiğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

c) Mali denetim: Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

ç) Bilgi teknolojisi denetimi: Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

d) Sistem denetimi: Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.

İç denetim, belirtilen denetim uygulamalarından bir veya birkaçını kapsayacak şekilde risk odaklı olarak yapılır. Ayrıca, bir faaliyet veya konu tüm birimlerde denetim kapsamına alınabilir.

5018 sayılı Kanun'un 55. maddesinde iç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Yine İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 11. maddesi iç denetimin iç kontrolle ilişkisi ile ilgilidir.

Görüldüğü üzere iç kontrol iç denetimi de kapsamaktadır. Ayrıca Kamu İç Kontrol Standartlarının beş bileşeninden biri olan izleme bileşeninde iç denetimin gözetim-izleme rolü iç kontrol için vazgeçilmez bir husustur. İç denetim idarenin kontrol, yönetim ve risk yönetimi süreçlerini değerlendirmek şeklinde üç işleve sahip olması dolayısıyla iç kontrolün bir parçasıdır.

Yine 5018 sayılı Kanun'la İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. İç denetim sistemlerinin düzenlenmesi, izlenmesi, geliştirilmesi, uyumlaştırılması ve koordine edilmesi görevleri, Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleridir.

Polat (2003: 74), kurum veya kuruluşların bünyesinde oluşturulan bağımsız yapılarla gerçekleştirilen denetimi iç denetim, kurum veya kuruluşların işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi bulunmayan ve onun dışında kalan kişi veya kurumlarca yapılan denetimi ise dış denetim olarak tanımlamıştır.

İnan'a (1992: 147, 148) göre ise özel amaçları, çalışma yöntemleri ve görev alanları ne denli birbirinden farklı olursa olsun, bütün denetim kuruluşları aynı amaca hizmet ederler ve bu amaç; demokratik hukuk devleti ilkeleri doğrultusunda her türlü kamu kaynağının en iyi biçimde toplanması ve en rasyonel biçimde kullanılmasını sağlayarak, kamu yönetimine topluma daha iyi hizmet götürmesinde yardımcı olmasıdır.

Bu açıdan bakıldığında iç denetçiler ile müfettişlerin kurumlarında benzer görevler ifa ettiklerini iddia edebiliriz. İç denetçilerden farklı olarak müfettişlerin soruşturma görevi de üstlenmiş olmalarına rağmen, onların teftiş marifeti ile gerçekleştirdikleri işlev genişletilmiş anlamda iç denetimdir. Kelime olarak da teftiş, Türk Dil Kurumunun Genel Türkçe Sözlüğünde "denetleme" olarak ifade edilmiştir (TDK, 2017).

Yine de 5018 sayılı Kanun ve diğer düzenlemelerle mali yönetim ve denetim sisteminde yapılan değişikliklerde, denetimin cezalandırıcı yönü törpülenerek rehberlik yönü ön plana çıkarılmış olup, böylece denetimin, Anglo-Sakson ülkelerinde olduğu gibi, hukuk ağırlıklı bir konu olmaktan çok, ekonomi ağırlıklı bir olgu haline geldiğini ifade edebiliriz (Kebeli, 2012: 12). Batmaz (2015: 6) bu yeni durumu Türk kamu yönetiminin klasik denetim kültüründen bir kopuş olarak değerlendirmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanun'la Türk kamu yönetimine iç denetim kavramının ve iç denetçilerin ihdas edilmesiyle, birçok kurumda aynı zamanda teftiş birimlerinin de mevcut olması sonucunda, genişletilmiş anlamda ikili bir iç denetim modeli oluşmuştur.

3. TÜRK KAMU İÇ DENETİM SİSTEMİNİN STRATEJİK YÖNETİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun'la stratejik planlama kavramı ve dolayısıyla stratejik yönetim kavramı kamu yönetimimize girmiştir. Kamu kurumları beş yıllık stratejik plan ve yıllık performans programı hazırlamaktadır. Faaliyet raporları ile de yıllık faaliyetlerini ve performanslarını kamuoyuna duyurmaktadırlar. Ancak kamu kurumlarındaki iç denetçiler ve müfettişler veya değişik unvanlardaki

denetim personelinin denetim/teftiş programları ve gerçekleştirdikleri denetimler/teftişler stratejik plan ve performans programları ile ne kadar ilgilidir? Bu soruya verilecek cevap için kapsamlı bir araştırma yapılabilir. Ancak genel olarak ifade edebiliriz ki denetim/teftiş programları ve gerçekleştirilen denetimler/teftişler büyük ölçüde stratejik planlardan kopuktur. Bu durumun sebeplerinin en başında gerek üst yönetimlerin gerekse de iç denetçilerin veya müfettişlerin stratejik yönetimi içselleştirememesi gelmektedir. Buna yol açan etkenlerin başında ise Türk kamu yönetiminde stratejik yönetimin kurgulanması ve icraya konulmasındaki yanlışlıklar gelmektedir. Kamu yönetim sistemimizde stratejik yönetim açısından eleştirilebilecek hususlar (Bozkurt, 2017: 129-154) genel olarak şöyle sıralanabilir:

- 5018 sayılı Kanun'da stratejik yönetim yerine stratejik planlama kavramına yer verilmesi,
- Kamu kurumlarının kendi stratejilerini belirlemede ve bunları uygulamasında bağımsızlığı sorunu,
- Stratejik yönetim anlayışındaki yaklaşım sorunu,
- Değişen küresel şartlara uygun olan, ama kendini merkeze koyan stratejiler belirleyememe sorunu.

Dolayısıyla kamu yönetimimizde stratejik yönetim anlayışının doğru bir şekilde kurgulanıp uygulamaya konulması etkin bir stratejik denetim için çok yararlı olacaktır. Bunun dışında denetim/teftiş birimlerinin ve denetim/teftiş personelinin denetim yaklaşımlarını stratejik yönetim anlayışı ile örtüştürerek çalışmaları gerekmektedir.

Ayrıca iç denetim/teftiş sistemimizde yapısal ve işlevsel bir problem, acil olarak çözüm beklemektedir. Nitekim Türkiye'de kamusal denetimin temel bir kanuni düzenlemeye dayanmadan farklı kanuni düzenlemelerle vücut bulması denetimin yapısal ve işlevsel açıdan dağınık, karmaşık bir görünüm arz etmesine yol açmıştır. Öyle ki geçmişte "teftiş kurulu" olarak yapılandırılan teftiş birimleri yeni teşkilat kanunlarında, "rehberlik ve teftiş başkanlığı" şeklinde isimlendirilirken görev tanımları da çok çeşitlilik içermekte, ancak genel olarak "her teftişi-denetimi ve her danışmanlığı yapacak şekilde" genellemelere gidilmektedir. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un yasalaşma sürecinde, Kanun tasarısında teftiş kurullarının kaldırılarak müfettişlerin iç denetçi olarak atanması öngörülmüştü. Ancak 5018 sayılı Kanun tasarısı yasalaşırken değiştirilmiş ve böylece teftiş kurulları kaldırılmadan kurulan iç denetim birimleri ile kamu kurumlarında ikili bir denetim

yapısı meydana gelmiş, geleneksel teftiş kurulları ile iç denetim birimlerinin görev ayırımının tam ve açık olarak yapılmaması ile de adeta “görev karmaşası” bir durum oluşmuştur.

Örneğin bazı kurumlarda teftiş kurulu ya da rehberlik ve teftiş başkanlığı, iç denetim biriminin “danışmanlık” görevini de üstlenirken, bazı kurumlarda ise iç denetim birimlerine teftiş kurullarının görev kapsamına giren ihbar ve şikâyetlere dayalı birtakım konularda “inceleme” başlığı adı altında bir nevi müfettişlik görevleri verilmektedir. Hatta son zamanlarda pek rastlanmasa da önceki yıllarda iç denetçilere soruşturma görevleri bile verilmekteydi. Kısaca halen birçok kamu kurumunda iç denetim üst yönetim tarafından doğru anlaşılmamakta, stratejik denetim görevleri verilmediği için fonksiyonel olarak yeterince yararlanılamayan bir birim olarak bulunmaktadır.

Akbulut ve diğerleri (2012: 5-7) teftiş faaliyetinin doğrudan olmasa da dolaylı olarak, bir anlamda siyasi bir denetim olduğunu, teftiş birimlerinin doğrudan doğruya bakana bağlı olmasının temel mantığının bu olduğunu, dolayısıyla literatürde ve uygulamada sıkça ileri sürülen teftiş faaliyetinin siyasetten tamamen bağımsız bir denetim türü olduğunu iddia etmenin zor olduğunu, bağımsızlığın sistemin mantığı gereği siyasi yapıdan değil, yönetsel yapıdan ayrı ve müdahale edilemez olmayı içerdiğini; iç denetimin ise doğrudan siyasi bir makam ile ilişkilendirilmeksizin yönetim içinde örgütlendirilmesi gerekçesinin, iç denetimin ölçülebilir nesnel bir zeminden hareket edilerek gerçekleştirilmesi olduğunu ifade etmiştir. Yani teftiş hizmeti siyasi sorumluluk kapsamında denetimi olarak ele alırken, iç denetimi işin örgüt temelinde denetimi olarak ele almıştır. Bu yaklaşım bazı yanlışlıkları da beraberinde taşımaktadır. Bakanlık teşkilatı dışında yer alan bazı kamu kurumlarında (örneğin genel müdürlüklerde) yer alan müfettişler bakana bağlı değildir. Dolayısıyla teftiş/iç denetim farkını ortaya koyarken bakana bağlı olup olmaması açısından değerlendirerek fonksiyonel açıdan farklı olduklarını iddia etmek güçtür. Fonksiyonel farklılık kime bağlı ya da kimin adına teftiş/denetim yapıldığından değil gerçekleştirilen teftiş/denetim faaliyeti ile ele alınmalıdır. Bağımsızlık konusu ise 5018 sayılı Kanun ve alt düzenlemelerde yer alan bir kavram olarak iç denetim sisteminin de içinde yer almaktadır.

Teftiş ve iç denetimin farklılığı literatürde ve teftiş/iç denetim çevrelerinde sıkça dile getirilse de sistemde farklılıktan ziyade benzerlik daha fazladır. Uygulamada ise farklılık neredeyse yok denecek kadar azdır. En temel farklılık soruşturma görevinin müfettişler tarafından yapılmasıdır. Ancak çağdaş

uygulamalarda teftiş/denetim mantığında sistem ve performans odaklılık öne çıkmıştır. Zira teftiş/denetim süreklilik ve genellik içerirken soruşturma istisnai bir durumdur. Dolayısıyla soruşturma fonksiyonu üzerinden hareket ederek teftiş ve iç denetimin çok farklı olduğunu iddia etmek zordur. Ayrıca mevzuatımıza göre muhakkik tayin ederek de soruşturma yaptırılabilir. O yüzden soruşturma yapmak fonksiyonundan ziyade soruşturma yapılmasını gerektirecek hususların tespit edilebilmesi işlevi daha anlamlı olabilir. Kamu yönetimimizde soruşturma açılmasını gerektirecek durumlar yaygınsa bir suiistimal tespit ve soruşturma birimi kurulması düşünülebilir. Ancak bu durumda kurulacak birimin görev tanımının açıkça belirtilerek iç denetim sistemi ile çakışmasının önüne geçilmelidir. Eğer soruşturma açılmasını gerektirecek durumlar yaygın değilse tek bir denetim birimi olarak birleştirilecek denetim personeli ile veya muhakkikler vasıtasıyla soruşturmalar yapılabilir. Nitekim ülkemizde denetim anlayışındaki değişim etkinliğe, verimliliğe ve performansa olan özlemin bir sonucu olup, son dönemde yönetim yapımızda hâkim anlayış haline gelen yeni kamu yönetimi yaklaşımında da ceza veren denetimden hataları tespit ederek oluşmasını engelleyen önleyici denetime geçilmesi bu durumu pekiştirmiştir (Özer, 2015).

Mil (2016: 41-42), Kıta Avrupası kamu denetim sisteminde “siyasetin sorumluluğu” ilkesi çerçevesinde siyasi otorite olan bakana bağlı güçlü ve bağımsız teftiş kurulları ve müfettişler bulunduğunu, Anglo-Sakson modelinde ise “yönetimin sorumluluğu” ilkesi çerçevesinde idari otoriteye (müsteşear, genel müdür gibi) bağlı olarak iç denetim birimleri bulunduğunu, ancak bu iki modelin zaman içinde değişime uğrayarak birbirinden etkilendiğini ifade etmiştir. Ancak Türkiye için yönetim yapımıza uygun ve dünyada gelişen denetim anlayışlarından da yararlanarak ülkemize özgü tekli bir iç denetim modeli oluşturulması daha yararlı olacaktır.

Teftiş/iç denetim ikili yapısı kimi kurumlarda denetim birimleri arasında çekişmelere yol açabilmektedir. Ayrıca yeni kurulan iç denetim birim başkanlıklarının bir kısmında geleneksel teftiş kurulu benzeri anlayış hâkim olmaktadır.

Teftiş/iç denetim ikili yapısının ihdas edilmesi hem teftiş kurulları/rehberlik ve teftiş başkanlıkları için hem de iç denetim birimleri için ayrı ayrı sekreter ve büro personeli istihdam edilmesini doğurmuştur. Her bir teftiş kurulunda veya iç denetim biriminde bir başkan, en az bir başkan yardımcısı (bazen iki), başknlara en az birer sekreter ve birimlerde ise birkaç büro personeli istihdam edilmektedir. Ayrıca idari görev gerekçe gösterilerek kimi kurumlarda başkan ve başkan yardımcıları

fiilen denetim/teftiş yapmamaktadır veya çok istisnai olarak yapmaktadır. Böylece zaten geleneksel olarak bürokratik genişleme temayülü olan Türk kamu yönetiminde ikili denetim yapısının mevcudiyeti, Parkinson'un ifade ettiği Yükselen Piramitler (Özer, 2014: 371-372) benzeri bürokratik genişlemeye yol açmaktadır. Her bir denetim/teftiş başkanlığı eksik personelden yakınlara daha fazla sekreter, daha fazla büro personeli, daha fazla denetim/teftiş personeli talep etmektedir.

Kimi durumlarda denetim/teftiş programları çakışmakta, bunun sonucunda denetim alanında yer alan konulardan bir kısmı hem müfettişler hem de iç denetçiler tarafından denetlenirken, kimi önemli konular ise denetim programları dışında kalabilmektedir.

Anayasa'da yapılan son değişikliklerle Türkiye'de cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiş olup, yeni hükümet sisteminde icranın başı olarak Cumhurbaşkanı görevli, yetkili ve sorumlu olmuştur. Anayasa değişikliğinden önce icranın başı ikili bir yapıya sahip iken Cumhurbaşkanı sorumlu olmayan kanadı, başbakan ve bakanlar kurulu ise sorumlu kanadı oluşturmakta idi. Bu ikili yapı tüm yönetim kademelerinde etkisini göstererek, idari denetim mekanizmasına da yansımıştı. Nitekim Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu cumhurbaşkanının görevlendirmesi ile sınırlı sayıda denetim görevi üstlenmiş iken, yine Başbakanlık Teftiş Kuruluna Başbakanlık teşkilatı dışında da görev verilmiştir. Bakanlıklar ve diğer birçok kamu kurumlarında ise teftiş kurulları oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kanun'la ise iç denetçi kavramı da mevzuatımıza girmiştir.

Ancak yukarıda kısaca değinilen Türkiye'nin iç denetim modelindeki karmaşıklık cumhurbaşkanlığı sisteminde daha sade ve işlevsel olarak yeniden yapılandırılabilir. Bu yeniden yapılandırmada denetimin stratejik yönetimdeki rolü üzerinde durulursa daha sağlıklı bir yapılandırma olabilecektir. Zira stratejik yönetimin genel olarak planlama, uygulama ve değerlendirme/denetim olarak üç aşamada ele alınmasından hareketle denetimin, stratejik yönetimin amaç ve hedeflere ulaşmasında önemli bir yer tuttuğu ifade edilebilir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde işletme yönetimi prensiplerinin uygulanmaya başlandığı yeni kamu yönetimi anlayışı Anglo-Sakson ülkelerin öncülüğünde ve IMF, Dünya Bankası, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların da etkisiyle birçok ülkede benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında etkili, ekonomik ve verimli hizmet sunumu, şeffaf, katılımcı, müşteri (vatandaş) odaklı bir yönetim anlayışı öngörülmektedir.

Yine özel sektör için geliştirilen iç kontrol ve iç denetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışının işletme yönetiminden esinlenmesi ile kamu kurumlarında da özel sektördeki uygulamalara benzer iç kontrol ve iç denetim sisteminin oluşturulmasını gündeme getirmiştir.

Türk kamu yönetiminde 5018 sayılı Kanun ve yapılan diğer bir dizi yasal reformlarla yeni kamu yönetimi anlayışına uygun yönetim model ve uygulamaları daha da belirgin hale gelmiştir.

Kamu kurumlarında etkin bir iç kontrol ve iç denetim sisteminin oluşturulması çalışmaları esasında yeni kamu yönetimi anlayışının bir tezahürü olup, bu yeni anlayış çerçevesinde ülkemizde 5018 sayılı Kanun ve bir dizi ikincil ve üçüncül mevzuat yelpazesi oluşturulmuştur. Ancak halen kamu kurumlarında istenilen şekilde iç kontrol sistemi ve iç denetim modeli oluşturulduğunu söylemek güçtür. 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden bu yana uzun süre geçmiş olmasına rağmen kurumlar hala iç kontrol sistemini kurmak için çalışmalar yapmakta ve iç denetim sistemini tam olarak yerleştirmekte zorlanmaktadır. İç kontrol merkezi uyumlaştırma birimi Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile iç denetim merkezi uyumlaştırma birimi İç Denetim Koordinasyon Kurulunca sorumlu oldukları alanlarda bir dizi düzenleme ve faaliyet gerçekleştirmiş olmalarına rağmen uygulamada çok yavaş mesafe kat edildiğini ifade edebiliriz.

İç kontrol sisteminin bir parçası olan iç denetimin etkinliğe kavuşturulması gerekmektedir. Kamu kurumlarının birçoğunda halen hem teftiş kurulları hem de iç denetim birimleri teftiş veya denetim yapmakla görevlendirilmiş birimlerdir. Bazı farklılıklarına rağmen bu iki birimin temelde benzer görevler ifa ettiğini söyleyebiliriz. Bir kurumda bu iki birimin birlikte mevcut olmasının doğuracağı sakıncalar değerlendirilerek birleştirilmesi konusu gündeme gelmelidir.

Dolayısıyla kamu kurumlarında teftiş ve iç denetim şeklinde ikili denetim birimlerinin oluşturulmasının zaruri olmadığını ifade edebiliriz. Bunun yanında bir kamu kurumunda ikili denetim birimi oluşturulmasının bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Koordinasyon sorunu bunlardan biridir. Bir kamu kurumunda hem teftiş kurulu hem iç denetim birimi olması iki ayrı teftiş/denetim programını gerektirecek ve böylece aynı kurumun birimleri ve süreçleri birbirinden kopuk iki programla denetime alınacaktır. Bu durum denetimlerde çakışmaya yol açarak etkinliği azaltılabilecektir. Bir başka sorun bir kamu kurumunda iki ayrı denetim biriminin bulunmasının bürokratik işlem ve kadrolarda büyümeye, her iki

birime de yönetici görevlendirilmesine ve büro personeli ihdası ile demirbaş vs. harcamalarındaki artışın kaynak israfına yol açacak olmasıdır. Ayrıca bir başka sakınca ise birimler arasında olumsuz tutum ve davranışların yaşanabilmesi riskidir. Nitekim teftiş/iç denetim çekişmesi ile sonuçlanabilecek tutum ve davranışları her zaman engelleyebilecek mekanizmalar olduğunu iddia edemeyiz. Bütün bu hususlar göz önüne alındığında kamu kurumlarında denetim/teftiş birimlerinin birleştirilmesi düşünülmelidir. Birleştirme ile oluşacak yeni birimin adının iç denetim veya teftiş olmasının çok önemli olmadığını, önemli olanın kamu kurumlarına ve dolayısıyla kamuya katacağı değer ne olacağından hareketle bunların fonksiyonu üzerinde durulması gerektiğini ifade edebiliriz. Ancak birleştirme ile oluşacak yeni birimlerin yatay örgütlenme modeli ile doğrudan üst yöneticiye bağlanması, birimlerin içinde hiyerarşik oluşumlardan kaçınılması gerekir.

Ayrıca cumhurbaşkanlığı sistemine geçişte amaç genel olarak daha etkin bir hükümet sistemine sahip olmaktır. Bu amaca uygun olarak kamu kurumlarının yapılandırılması ve işleyişi de cumhurbaşkanlığı sistemine uyarlanmalıdır. Bu kapsamda denetim modeli de yeni yapıya uygun bir şekilde yeniden ele alınarak örgütsel ve fonksiyonel karmaşıklık sadeleştirilmelidir. Kamu kurumlarındaki teftiş birimleri ile iç denetim birimlerinin birleştirilmesi üzerinde öncelikle durulması, ancak yine de iki ayrı denetim birimi üzerinde karar kılınırsa teftiş/iç denetim görev tanımlarının net bir şekilde yapılarak denetimde mükerrerliğe ve boşluğa meydan verilmemesi gerekmektedir.

Dolayısıyla denetim sistemimiz, ülkesel düzeyde, örgütsel ve faaliyetsetel anlamda önyargılardan, kurumsal taassuptan, bireysel algılardan ve ülkeye zarar verici rekabet hissinden arınmış bir şekilde kurgulanmalı; aynı şekilde, her bir denetim kurumu da kurumsal yapılanmasını ve faaliyetsetel içeriğini kendinden beklenen çıktıya odaklı olarak belirlemelidir. (Kuluçlu, 2006).

Cumhurbaşkanlığı sisteminde denetimin üst çatısı bir yandan Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay, diğer taraftan yürütme adına denetim yapan Devlet Denetleme Kurulu ile sağlanmalıdır. Halen Maliye Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren İç Denetim Koordinasyon Kurulunun ise Maliye Bakanlığı yerine Devlet Denetleme Kurulu ile ilişkilendirilmesi daha uygun olacaktır. Ayrıca iç denetim ve dış denetiminin birbirinden daha fazla istifade etmesinin yöntemi üzerinde durularak stratejik yönetimde daha etkin rol alan iç denetim modeli kurulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan Ö., Hande Mimaroğlu Özgen, Derya Fındık, Ömer Seymenoğlu, Oğuz Almış (2012), *Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim*, TODAİE, Ankara.
- Batmaz, Yavuz (2015), "Denetim Üzerinden Kamu Yönetimindeki Değişimi Anlamak", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 98 (Temmuz-Eylül), ss. 5-18.
- Bozkurt, Paşa (2017), *Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Politikası: Bir Kamu Kurumu Örneğinde*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Bozkurt, Paşa (2015), "Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulaması", *Denetim Dergisi*, Sayı 16, ss. 77-85.
- Dinçer, Ömer (2013), *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 9. Baskı, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- DPT (2006), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Ertan, Yusuf (2010), *Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması ve Sorunları*, S. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- İDKK (2017), www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Duyurular/Dolu-BosKadroSayisi.pdf, (Erişim Tarihi: 09.09.2017).
- İnan, Atilla (1992), *Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı*, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara.
- Kebeli, Ahmet (2012), *Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi*, TODAİE Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Dönem Projesi.
- Kuluçlu, Erdal (2006), "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63 (Ekim-Aralık), ss. 3-37.
- Mil, Halil İbrahim (2016), *Türk Kamu Denetim Sistemi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özer, M. Akif (2015), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 98 (Temmuz-Eylül), ss. 19-40.
- Özer, M. Akif (2014), *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Özer, M. Akif (2010), Kuruluşlarda Süreç, Performans ve Risk Analizi/Yönetimi, Adalet Yayınevi, Ankara.

Polat, Necip (2003), "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", Sayıştay Dergisi, Sayı 49 (Nisan-Haziran), ss. 65-80.

Söyler, İlhami (2007), "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)", Maliye Dergisi, Sayı 152 (Ocak-Haziran), ss. 103-115.

TDK (2017), (Erişim Tarihi: 30.08.2017).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.59a68c0aab4fb2.64313477

1982 Anayasası, Resmi Gazete, 09.11.1982/ 17863.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, 24.12.2003/25326.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 09.10.1984/18540.

İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, 12.07.2006/26226.

Kamu İç Denetim Standartları, Resmi Gazete, 16.08.2011/28027.

Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları, İDKK.

YÜKSEK DENETİM KURUMLARINDA ETİK YÖNETİM ALTYAPI VE UYGULAMALARI

*ETHICAL MANAGEMENT INFRASTRUCTURE AND ITS PRACTICES IN
SUPREME AUDIT INSTITUTIONS*

Yaşar UZUN*

ÖZ

Yüksek denetim kurumlarının itibarlarının korunabilmesinde temel başarı faktörlerinden birisi, etik yönetim gerekliliklerinin bu kurumların günlük işleyişlerine yansıyabilmesidir. Yüksek denetim kurumlarında etik yönetim gerekliliklerinin uygulama örnekleri de dikkate alınarak karşılanması, bu kurumların kaliteli ürünler sunmasına, kurumsal itibarlarının korunmasına önemli katkılar sunacaktır.

Bu çalışmanın amacı, yüksek denetim kurumlarında etik davranışın yönetilebilmesine yönelik mantıksal çerçeve ve uygulama örnekleri hakkında farkındalık gelişimine katkı sunmaktır.

Anahtar Kelimeler: Yüksek Denetim Kurumları, Etik Altyapı, Etik Rehberlik, Etik Yönetim, Etik İzleme ve Kontrol.

ABSTRACT

One of the main factors enabling SAIs maintain their reputation is to incorporate the requirements of ethical management into their daily works. Meeting the requirements of ethical management in SAIs by considering the practical examples would help SAIs submit quality products and maintain their institutional reputations.

The purpose of this paper is to contribute to awareness building regarding the logical framework and practical examples for the management of ethics in SAIs.

Keywords: Supreme Audit Institutions, Ethics Infrastructure, Ethics Guidance, Ethical Management, Ethics Monitoring and Control.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr

GİRİŞ

Etik değerler ve ilkeler, birlikte yaşamamızın gereği olarak bizlere yaşantımızda nasıl davranmamız gerektiğini söyleyen, genel yararın korunması ve gözetilmesi açısından doğru davranışı tarif eden kurallardır. Söz konusu Yüksek Denetim Kurumları (YDK'lar) olduğunda ise etik değerler ve ilkeler daha hassas bir konuma gelmektedirler. Zira YDK'lar, yaptığı denetimler ve paydaşlarına sunduğu raporlama faaliyetleri neticesinde, kamu sektörüne olan güvenin tesis edilmesinde çok önemli bir fonksiyon icra etmektedir (Uzun, 2017: 35). Yüksek denetim kurumları, bir ülkenin anayasasında ya da ülkenin kanun koyucu organı tarafından kanunla tanımlanan bağımsız ve teknik kamu sektörü dış denetim fonksiyonunu yerine getiren kurumlardır (OECD, 2016: 18). YDK'lar, geleneksel olarak yapmış oldukları denetimlerle (mali denetim, performans denetimi ve uygunluk denetimi) paydaşlarına bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgiler (görüş, değerlendirme, karar, öneri vb.) sunmaktadır. YDK'ların paydaşlarına bu niteliklerdeki bilgiyi sağlayabilme kapasitelerini güçlendirecek önemli faktörlerden birisi, YDK'ların bünyelerinde etik değer ve ilkelerin hayata geçirilmesine imkân verecek etik yönetim altyapılarının geliştirilmesidir. Davranışlara yön verecek değer ve ilkelerin kurumsal bünyede hayata geçirilmesi "etiğin" kurum gündemine alınarak yapılacak çalışmaların bir çerçeve dâhilinde stratejik bir bakışla ele alınmasını ve uygulamaya konulmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda olmak üzere, YDK'larda etik yönetim altyapısının dayanacağı çerçevenin belirlenmesi ve bu çerçevenin pratiğe konulmasına yönelik diğer YDK iyi uygulama örneklerinin farkına varılması, YDK'larda söz konusu altyapının algılanması, kurgulanması ve geliştirilmesinde yararlı olacaktır.

Bu çalışmanın amacı, yüksek denetim kurumlarında etik yönetim gerekliliklerine ihtiyaç duyulma nedenleri üzerinde durarak, bu kurumlarda uygulanabilir etik davranış yönetim çerçeveleri ve uygulama örnekleri hakkında farkındalık geliştirmektir. Çalışmaya konu uygulama örneklerinin tespitinde "kamuoyu ile paylaşılan bilgiler olması nedeniyle" ağırlıklı olarak Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (EUROSAI) bünyesinde 2011 yılında oluşturulan EUROSAI Denetim ve Etik Çalışma Gücü tarafından geliştirilen çalışma raporlarından (EUROSAI TFAE, 2014) istifade edilmiştir.

1. YÜKSEK DENETİM KURUMLARINDA ETİK YÖNETİMİN ÖNEMİ

Yüksek denetim kurumları, dış denetim kurumu olarak kamu hesaplarını denetlemede sergiledikleri geleneksel rolleriyle bulundukları ülkelerde hesap verebilirlik halkasında kritik bir rol üstlenmektedir (OECD, 2016: 5). Kamu yöneticileri, kamu görevlileri ve düzenleyici kurum ve kuruluşların yanında yüksek denetim kurumlarının da kamu sektöründe mali disiplinin korunması ve geliştirilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesinde önemli sorumlulukları vardır. Yüksek denetim kurumlarının yapacağı kamu sektörü denetimleriyle; kamu kurum ve kuruluşlarının politika, program veya faaliyetlerinin yönetimi ve performansı hakkında yasama ve diğer gözetim organları, yönetimden sorumlu olanlar ve halka yeterli ve uygun denetim kanıtına dayalı, bağımsız, tarafsız ve güvenilir bilgi, değerlendirme, sonuç veya görüşler sağlaması; hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığını artırması; sürekli gelişimi, kamu kaynakları ve varlıklarının uygun kullanımını ve kamu yönetiminin performansına olan sürekli güveni teşvik etmesi beklenir (ISSAI 100/md. 18, 20). YDK'ların bu yöndeki sorumluluklarının üstesinden gelebilmeleri için bu kurumların denetim çalışmalarının etkin şekilde planlanması, yürütülmesi ve raporlanması temel bir gereksinimdir. Bu etkinliği sağlayacak olan önemli bir unsur ise yüksek denetim kurumlarının ve bu kurum mensuplarının çalışmalarını bağımsız, tarafsız, nesnel, gereken yetkinlik ve gizlilik esaslarına uygun şekilde yürütmeleri ve tamamlamalarıdır. Yüksek denetim kurumlarının denetim raporları, kararları, görüşleri vb. ürünlerinin kaliteli olması ve bunlara muhatap olan paydaşların (parlamento, kamuoyu ve kamu idareleri vb.) nezdinde itibar görerek kamu yönetiminde gerekli iyileştirmelerin yapılabilmesi için yüksek denetim kurumlarında etik yönetim altyapılarının/ sistemlerinin güçlendirilmesi ve böylece denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlanması çalışmalarını yapan kurum mensuplarının davranışlarının etik değer ve ilkelere uygun şekilde yönetilebilmesi önem taşımaktadır.

Diğer bir açıdan bakıldığında YDK'lar, yetki alanları kapsamında denetlediği kamu idarelerinin hesap, işlem, faaliyet ve mallarına ilişkin her türlü bilgi ve belgeye erişebilmeye, kamu görevlilerinden ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden bunlara ilişkin bilgi ve belge istemeye yetkili olan kurumlardır. Paydaşlar nezdinde itibarlarının korunması ve sundukları kamu hizmetinden beklenen etkilerin elde edilebilmesi açısından, böylesi yetkileri olan YDK'ların sunduğu kamu hizmetinin her türlü şüpheden uzak, bağımsız ve tarafsız bir şekilde ve mesleki gereklere

uygun olarak yerine getirilmesi hayati öneme haizdir. Bu nedenle, YDK'ların ve mensuplarının görevlerini icra etmeleri sırasında profesyonel davranış kurallarına riayet etmeleri temel bir gerekliliktir (Uzun, 2017: 8). Yüksek denetim kurumlarının yapacağı çalışmaların paydaşlar nezdinde itibar görmemesi durumunda, kamu yönetimlerinde ortaya çıkabilecek muhtemel sıkıntılar (mali disiplinin bozulması, kamu kaynağının suiistimal edilebilmesi, kamu idarelerinin kamuoyu ile paylaşacağı bilgilerin hatalı olabilmesi vb.) düşünüldüğünde, yüksek denetim kurumlarının etik değer ve ilkelere dayalı bir işleyişe sahip olmalarının ve mensuplarının bu değer ve ilkelere uyumlu hareket etmelerini sağlayacak davranış yönetim çerçevelerini tesis etmelerinin önemi bir kez daha ortaya çıkacaktır.

YDK'ların etik yönetim gerekliliklerini karşılamalarının diğer bir nedeni de bu kurumların kamu yönetimlerinde öncülük rollerinin bulunmasıdır. YDK'ların kamu yöneticilerini ve kamu görevlilerini kamu kaynağının yönetiminden sorumlu tutması ve hesap verebilirliği sağlayabilmesi için YDK'ların kendilerinin de bağımsızlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik, etik ve kalite kontrolü gibi temel ilkelere dayalı olarak performans sergilemeleri gerekir. Bağımsız ve profesyonel bir YDK'nın, öncelikle, denetledikleri kurumlardan bekledikleri ilkelere bağlı kalarak işlemesi gerekmektedir. Bu durum, denetledikleri kamu kurumlarına rol model olma yönüyle de daha anlamlı hale gelmektedir (OECD, 2016: 18).

YDK'ların ulusal dürüstlük sistemini oluşturan önemli bir aktör oldukları düşünüldüğünde (Transparency International, 2018), bu kurumların kamu yönetiminde yapacağı denetimlerle dürüstlüğü geliştirilmesinde önemli bir fonksiyon icra edecekleri açıktır. Bu fonksiyonun gereği gibi yerine getirilmesi, YDK'ların dürüstlük/etik yönetim sistemine dair gerekliliklerin farkında olmasını ve denetimlerin etkinliği açısından kendi bünyelerinde de uygulamaya konulmasını beraberinde getirmektedir.

2. YÜKSEK DENETİM KURUMLARINDA ETİK YÖNETİM ÇERÇEVE VE UYGULAMALARI

Yüksek denetim kurumlarında gerekliliklerinin karşılanması beklenen temel etik değerleri; "dürüstlük", "bağımsızlık ve tarafsızlık", "yetkinlik", "mesleki davranış" ile "gizlilik ve şeffaflık dengesi" olarak ifade edebiliriz (ISSAI 30/md. 9). Burada ortaya çıkan temel soru, YDK etik değerlerinin günlük işleyişlerine ve çalışanların davranışlarına yansıyabilmesinde atılacak adımların hangi çerçeveye

dayandırılması gerektiği ile ilgilidir. 2016 yılında güncellenerek uygulamaya konulan Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (ISSAI 30 Code of Ethics), söz konusu çerçevenin belirlenmesinde istifade edilebilecek “etik kontrol sistemi” kavramını yüksek denetim kurumlarının gündemine getirmektedir. “Etik kontrol sistemi”, YDK’ların bütün alanlarında ve faaliyetlerinde etiği desteklemek ve korumak amacıyla, etik davranışı yönlendirmek, yönetmek ve kontrol etmek üzere uygulayacağı strateji, politika ve prosedürleri içeren bir sistemdir. ISSAI 30, söz konusu etik kontrol sisteminin, ayrı bir kontrol dizisi olarak veya YDK’ların genel iç kontrol sistemlerine entegre olarak tasarlanabileceğini ifade etmekte ve sistemin ana bileşenlerini “etik kurallar”, “etik liderlik”, “etik rehberlik”, “etik yönetimi” ile “etik izleme ve kontrol” olarak belirlemektedir (ISSAI 30/13-14). Etik kurallar/etik kod ile etik liderlik bileşenleri aslında etik rehberliğin unsurları, diğer tabirle gereklilikleri olmakla birlikte ISSAI 30’da önemlerine özel vurgu yapmak anlamında ayrıca referans yapılmıştır (EUROSAI TFAE, 2017: 13). ISSAI 30’da tanımlanan etik kontrol sistemi ile öngörülen çerçeve, OECD’nin geçmiş yıllarda “Etik Altyapı” olarak geliştirdiği ve yakın zamanda “Dürüstlük Çerçevesi” olarak güncellediği etik yönetim mantıksal çerçevesi ile de uyumludur. Zira OECD’nin tanımladığı etik altyapının YDK’lar gibi kuruluşlara uygulanabilecek çeşitli unsurları vardır (EUROSAI TFAE, 2013: 5). Bu unsurlar, hizmet etikleri temel işlevlere göre “rehberlik”, “yönetim” ve “kontrol” başlıkları altında sınıflandırılmaktadır. Rehberlik fonksiyonu; davranış standartları ve değerlerin tanımlanmasını, liderlerin güçlü taahhütlerini, farkındalık oluşturmak, kanun ve standartların günlük işlerde uygulanmasına yönelik becerileri geliştirmek üzere eğitim, öğretim ve danışmanlık gibi mesleki sosyalleşme faaliyetlerini gerektirmektedir. Yönetim politika ve uygulamaları (etik yönetim fonksiyonu); insan kaynakları yönetim politika ve uygulamalarının etik boyut dikkate alınarak tasarlanmasını gerektirmektedir. Söz konusu politika ve uygulamalar, adil ve tarafsız seçim, terfi ve ücretlendirme sağlamak için koşulları oluşturur ve sosyal saygının oluşumuna katkı sağlar. Kontrol fonksiyonu ise; temel davranış standartlarını ortaya koyan bir yasal çerçeveyi, iç kontrol ve dış denetim gibi hesap verebilirlik mekanizmalarını, uygulamayı zorunlu hale getiren prosedürleri ve kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran şeffaflık mekanizmalarını gerektirmektedir.

Söz konusu davranış yönetimi çerçevesinin daha iyi anlaşılabilmesi açısından bu çerçevenin bileşenlerine dair YDK uygulamalarının farkında olmak

önem arz etmektedir. Dolayısıyla çalışmanın bundan sonraki kısmında kısaca bu bileşenlere ilişkin değerlendirmelere ve bunlara dair YDK uygulamalarına yer verilecektir:

2.1. Etik Rehberlik

2.1.1. Davranış Standartları ve Değerlerin Tanımlanması (Etik Kodlar)

Organizasyonlar, etik kodlar aracılığıyla mensuplarına kurumsal değerlerini belirleyen, bu değerlerin günlük yaşamlarında uygulanması için destek sağlayan, eğiten ve rehberlik eden genel bir çerçeve sağlar (OECD, 2009: 34). Etik kod, beklenen davranışın ne olduğuna dair genel anlayışı ifade etmenin bir aracıdır. Bu anlamda etik kod, kurum ve çalışan düzeyinde beklenen davranışa dair bir vizyon sağlar, davranışa rehberlik eder ve doğru davranışı teşvik eder (EUROSAI TFAE, 2017: 10). Söz konusu YDK'lar olduğunda davranış standartlarını ve değerlerini tanımlayan etik kurallar/etik kod, YDK'lara ve çalışanlarına davranışlarını temellendirmeleri için bir takım değer ve ilkeler sağlamayı amaçlar ve etik değerlerin günlük işlere ve YDK'nın özel koşullarına dâhil edilme şekline yönelik ilave rehberlik desteği sunar (ISSAI 30/md. 2). Etik kodlar, YDK çalışanlarının hangi temel değeri nasıl anlaması gerektiği, etik değer ve ilkelerin uygulanma gerekliliklerinin neler olduğu, etik ikilemlerle nasıl başa çıkılacağı, denetim çalışmaları sırasında denetim ekibi içerisindeki çalışma tarzının nasıl olması gerektiği, denetlenen kurum ve görevlileriyle, medya ve kamuoyu ile ilişkilerin hangi düzeyde olması gerektiği, karşılaşılan ya da tereddüt edilen durumlarda nasıl davranılacağı, bağımsızlık, tarafsızlık, objektiflik ve kamuya ait bilginin nasıl korunacağı gibi hususlarda takip edilmesi gereken temel yönü belirler ve kapsamında bulunanlara rehberlik desteği sağlar. Aşağıda, etik kodlarla ilgili yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

ABD Devlet Hesap Verebilirlik Ofisinin (GAO) etik politika ve prosedürleri, Kamu Denetim Standartları'nda yer alan etik ilkelere bağlılığa dayanmaktadır. Bu ilkeler; "kamu yararı", "dürüstlük", "tarafsızlık", "kamu bilgisini, kaynağını ve pozisyonlarını doğru kullanma" ve "mesleki davranış"tır. Bu ilkeleri esas alan etik kod, GAO'nun Kalite Güvence Çerçevesi'nin tamamlayıcı bir parçasıdır. Etik kod çalışanlara; dürüstlüğü koruma, yeni iş arama, hediye ve ikram kabulü, kurumla ilgili yazılı ve sözlü faaliyetler ve kurum dışı faaliyetlere

girişimlerle ilgili dikkat edilmesi gereken hususlara işaret etmekte ve yol göstermektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 7).

Hollanda Denetim Mahkemesi davranış kodunda, mensuplar için birbirlerine ve kurum dışındaki diğer kişi ve varlıklara karşı nasıl muamele edeceklerini tanımlamaya yönelik sekiz değer ve bunların gereklilikleri belirlenmiştir:

Tablo 1: Hollanda Denetim Mahkemesi Değerler ve Gereklilikleri Tablosu

Değerler	Değer Gereklileri
Ben profesyonelim.	Çalışmamın kalitesinden sorumluyum.
Ben bağımsızım.	Menfaat çatışmasından kaçınırım.
Ben tarafsızım.	Önyargısız çalışırım.
Ben güvenilirim.	Şeffaf bir şekilde çalışırım ve mutabık kalacağıma söz verdiğim bütün hususlara (sözleşmelere) riayet ederim.
Ben saygı gösteririm.	Düşünce ve davranışta farklılıkları kabul ederim.
Ben iyi bir meslektaşım.	İyi bir çalışma atmosferi için katkı sunarım.
Ben tasarruflu çalışırım.	Kamu malını dikkatli kullanırım.
Ben sürdürülebilirliği göz önünde bulundurarak çalışırım.	İnsanlara, gezegene ve kazanca hassasiyetle muamele ederim.

Kurumsal etik kod, çalışanların işlerinde karşılaşılabilecekleri, dürüstlük ve bunun uygulamadaki anlamı hakkında düşünmelerini amaçlayan ikilem örneklerini de içermektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 19).

Danimarka Ulusal Denetim Ofisinin etik davranış kodu, bir buçuk sayfalık kısa bir dokümandır. Kod, mensuplarından beklenen etik ilkeleri listelemektedir. Davranış kodu, değerlere ilişkin dört ana bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde, kurumun “itibarının” önemine,

İkinci bölümde “sağlıklı karar vermenin/muhakemenin” önemine odaklanmaktadır.

Üçüncü bölümde, “bağımsızlık” la ilgili dört ilke listelenmiştir. Bunlar; “denetçinin bağımsızlığı ve kapasitesi”, “rotasyon”, “kurum işi dışında yan uğraşı işleri” ve “hediye ve hizmet/ikramlar”dır.

Dördüncü bölüm, profesyonellik alanında dört ilkeyi listeler. Bunlar; “Denetim standartlarını kullanmak”, “yetkinlikler”, (bağımsızlığı sağlamanın yanında,

çalışanların yetkinliklerini korumalarına ve denetimde çok yönlü yaklaşıma sahip olunmasına katkı sağlayacağı düşünülen) “rotasyon” ve “gizlilik”tir (EUROSAI TFAE, 2014a: 21).

Belçika Denetim Mahkemesi Etik Kodu’nun kapsamını, kurum, üyeleri ve çalışanları (denetçiler ve idari personel) ve bunların mesleki faaliyetleri oluşturmuştur. Etik kodun başlangıcında Denetim Mahkemesi’nin misyonuna atıf yapılmış, ISSAI 30’da yer alan değerlere “saygı ve sadakat” gibi bazı değerler eklenmiştir. Kod, siyasi tarafsızlık ya da bu kavramların algılanışı, yaptırımlar gibi hususlarda özel hükümler içermemektedir. Kod, ahlaki taahhüde/bağılılığa bir çağrıdır (EUROSAI TFAE, 2014a: 23).

İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (NAO) Davranış Düzenlemesi, “değerlerimizi gözetmek”, “veri ve bilgi yönetimi”, “siyasi faaliyetler”, menfaat çatışmaları”, “hediye ve ikram”, “seyahat ve barınma” ve “kişisel davranış” gibi alanları içermekte ve bu alanlarda düzenlemenin kapsamına girenlerden temel beklentileri ifade etmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 26).

Fransa Yüksek Denetim Kurumu Etik Kodu, denetçilere, uzmanlara, mahkeme görevlilerine ve asistanlara günlük görevlerinde rehberlik etmeyi amaçlamaktadır. Etik kod, “bağımsızlık”, “tarafsızlık ve nesnellik”, “menfaat çatışmasını önleme”, “mesleki gizlilik” ve “dış faaliyetlerin düzenlenmesi” gibi prensipleri tarif etmektedir.

Fransa Yüksek Denetim Kurumu Etik Kodu, öncelikle denetçilerin mesleki veya özel yaşamında kurum bağımsızlığına ya da itibarına zarar verecek herhangi bir davranıştan sakınma zorunluluğunu anlatmaktadır. Kod, düşünce özgürlüğü noktasında, her denetçinin görüşünü önyargısız ve tarafsızca, açık tartışmaya ve işbirliğine saygı göstererek oluşturmasını hatırlatmaktadır. Kod, kurumun dürüstlüğüne korumak üzere denetçilerin, resmi pozisyonlarını kullanarak menfaat temin edemeyeceklerini ve kurumla ilgili şüphe uyandıracak herhangi bir teklifi reddetmelerini öngörmektedir. Bu çerçevede, denetçilerin, herhangi bir hediyeyi (kamu idarelerince resmi ziyaretlerde teklif edilen ve değeri 100 Euro’yu aşmayanlar hariç) reddetmeleri gerekmektedir. Kod, denetlenen kurumların davetlerine ilişkin olarak, kamu sektörü kantinlerini kullanma hariç açık ve kesin yasaklamalar öngörmektedir.

Düzenleme, mesleki ve kişisel menfaatler arasındaki çatışmalarla ilgili olarak, denetçiler, aileleri ya da mesleki veya mali ilişkileri olan kişilerin menfaatleri

ile ilgili kapsamlı tanımlamalar yapmakta ve açık prensipler içermektedir. Bu kapsamda, kurum üyeleri mesleki ya da kişisel menfaatleri olan bir kurum ya da hizmeti denetlemeden önce üç yıl beklemek zorundadırlar. Belirsizlik durumunda, amirlerine ya da danışmanlık rolü olan etik komitesine tavsiye almak üzere başvurmaları gerekir. Yargı sistemi olması nedeniyle, kıdemli denetçilerin, kişisel unsurların tarafsızlıkla ilgili şüpheleri doğurabileceği tartışmalara girmemeleri beklenir. Kurum dışı faaliyetlerde (kar amaçlı olmayan derneklerdeki gönüllü çalışmalar hariç) kurumsal hiyerarşik otoritenin izni gerekmektedir.

Kod, gizlilikle ilgili olarak, gizlilik ve mesleki ihtiyatın/ketumluğun temel zorunluluk olarak ele alındığı “Kamu Görevlisi Yasasına” genişçe atıf yapmaktadır. Bu ilkenin ihlali durumunda uygulanacak cezalar doğrudan ceza yasası tarafından belirlenmiştir. Fransa Yüksek Denetim Kurumu Etik Kodu’na sosyal ağ üzerinde “gizliliğin ihlalinden” sakınmak üzere ilave kurallar eklenmiştir. Örneğin, denetçilerden, her tür baskıdan kendilerini korumaları için sosyal medya üzerinde kurumsal mensubiyetlerinden bahsetmemeleri istenilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 28).

Polonya Yüksek Denetim Kurumunun denetçiler için 2003 yılında düzenlediği etik kodun “giriş” başlıklı bölümünde, “toplum ve devlete hizmet”, “tarafsızlık ve bağımsızlık”, “açıklık ve görüşlerin uyumu” ile “mesleki etik ve mükemmellik” gibi kurum değerlerine referans yapılmıştır. Bu çerçevede Polonya Yüksek Denetim Kurumu Denetçileri Etik Kodu aşağıda belirtilen ilkelere dayalı olarak geliştirilmiştir:

- Dürüstlük,
- Tarafsızlık, bağımsızlık ve nesnellik,
- Yetkinlik ve ihtimam,
- Mesleki gizlilik,
- Mesleki davranış.

Etik kod düzenlemesinde, bu ilkelerin her birinin kısaca tanımı yapılmış ve denetimlerde uygulanma gereksinimlerine işaret edilmiştir. Kod’un son bölümünde, düzenlemenin uygulanmasına yönelik denetçilerin şüphelerini gidermeye ve etik davranış ve etik olmayan davranışı ayırt etmeye yönelik soru setine yer verilmiştir. Etik kod, “Polonya Yüksek Denetim Kurumu Denetim Rehberine” de eklenmiştir (EUROSAI TFAE, 2014a: 29).

Türk Sayıştay tarafından hazırlanmış olan “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar” , 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu usul ve esaslarda, “bağımsızlık”, “tarafsızlık ve nesnellik”, “dürüstlük”, “eşitlik”, “çıkar çatışmasından kaçınma”, “yetkinlik ve mesleki özen”, “mesleki ve kurumsal bilinç”, “mesleğin menfaat temini için kullanılmaması”, “nezaket ve saygı”, “gizlilik ve mesleki sırların saklanması” gibi kurallar ve bunlara dair gerekliliklere yer verilmiştir. Düzenlemenin kapsamını, Sayıştay denetçileri, Sayıştay başsavcı ve savcıları ile kadroları Sayıştayda kalarak başka kurumlarda görevlendirilen Sayıştay denetçileri oluşturmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2011).

2.1.2. Etik Eğitimler

Etik farkındalığı artırma, etik standartlar ve kurumsal değerleri anlama ve etik ikilemlerle ve riskli durumlarla karşılaşıldığında doğru çözüme ulaşabilme kapasitesinin artırılması açısından kurum içerisinde verilen eğitimler, etik eğitim sisteminin önemli bir parçasıdır (OECD, 2005: 68). Hazırlanan ve duyurulan bir etik kod/davranış düzenlemesinin muhatabında uyandırdığı algı ve anlayışı pekiştirmek, söz konusu düzenlemenin kabul görmesi ve uygulanabilirliği açısından önem arz etmektedir. Yüksek denetim kurumları tarafından düzenli olarak organize edilecek eğitim ve farkındalık geliştirme faaliyetleri (konferans, seminer, konuşma ve alıştırmaları teşvik edecek sınıf/atölye çalışmaları vb.) sayesinde, çalışanların dikkatlerini “etik” konusuna çekebilmek, karşılaşılan sorun/etik ikilemleri anlayabilmek ve bunlara muhtemel çözüm önerileri geliştirebilmek, kurumsal kimliğin ana unsurlarından olan kurumsal değer ve ilkeler ile gerekliliklerinin farkına varabilmek mümkün olabilecektir. Aşağıda, etik eğitimler ile ilgili yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

ABD Devlet Hesap Verebilirlik Ofisinde işe başlanıldığında çalışanlara, dürüstlük, tarafsızlık, doğruluk ve etik davranışla ilgili beklentiler bildirilmektedir. Yeni işe başlayanlar, ilk üç hafta içerisinde standart bir etik kursu programına, işe girildiği tarihten sonra iki yıl içerisinde de kurumun temel değerleri ve kültürüne dair kurs programı ile Kamu Denetim Standartları kurs programına katılmaktadırlar. Başlangıç eğitimlerinden sonra, çalışanlar için bağımsızlık değeri gerekliliklerine dair yıllık bilgi güncelleme eğitimleri düzenlenmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 7).

Arnavutluk Yüksek Denetim Kurumunda eğitimler aracılığıyla çalışanlara değerler, kurallar ve standart prosedürleri tanıtılmaktadır. Kurumda, bir denetçi için yılda yirmi eğitim günü öngörülmekte olup, bunun beş gününde etik ve dürüstlikle ilgili konular ele alınmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 9).

İngiltere Ulusal Denetim Ofisinde etik davranış düzenlemesine bağlılığı ve bu düzenlemeye dair farkındalığı güçlendirmek üzere, etikle ilgili senaryo esaslı atölye çalışmaları düzenlenmekte ve günlük çalışmalarda karşılaşılabilecek etik ikilemler ele alınmaktadır. (EUROSAI TFAE, 2014a: 26).

Polonya Yüksek Denetim Kurumunda Denetçiler için Etik Kod Düzenlemesi 2003 yılında uygulamaya konulduktan sonra tanıtıma yönelik eğitim kursları düzenlenmiştir. Söz konusu eğitimler; kurumun bütün denetim birimlerinin yöneticileri için verilen eğitimler, bu yöneticiler tarafından meslektaşlarına verilen eğitimler ve yeni işe alınan denetçilere verilen eğitimler şeklinde organize edilmiştir (EUROSAI TFAE, 2014a: 29).

Portekiz Denetçiler Mahkemesinde dürüstlük politikasını uygulamanın bir yöntemi de etik kavramlar, değerler ve uygulamalar hakkında düzenli eğitim faaliyetleri organize etmektir. Eğitimlerde amaç; kurumsal etik ilkeler ve beklenen davranışlar hakkında farkındalığı geliştirmek, OECD'nin yüksek denetim kurumlarına da uyarlanabilen etik altyapı çerçevesini oluşturan unsurlarını açıklamak, etik ikilem örnekleri ile çözüm yollarını tartışmaktır. Eğitim kursu, 15 saat (5 gün x 3 saat) sürmekte olup, yeni işe alınanlara, halen çalışan denetçilere ve diğer personele verilmektedir. Eğitimin içeriğini; etik kavramları, kamu etik değerleri ve bunların iyi yönetimdeki yeri, denetim standartlarında etik gereklilikleri, diğer YDK'ların etik politika ve uygulamaları, etik yönetim politikaları ve etik liderlik gibi konular oluşturmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014b: 32).

Avrupa Sayıştay (ECA), 2002'den itibaren personeli için etikle ilgili konularda eğitim kursları düzenlemektedir. Kurumda yeni işe başlayanlar için bu kurslar zorunludur. Kurum, 2013'den itibaren yeni etik rehberleri hakkında farkındalığı geliştirmek üzere yarım günlük atölye çalışmaları düzenlemektedir. Eğitimlerin içeriğini ECA'nın etik çerçevesi (kural, ilke ve değerler ile etik rehberleri), etik karar almak, etik refleksleri test etmek, etik ikilemlerle başa çıkma yöntemleri, gerçek hayat örneklerini analiz etmek ve çözmek gibi konular oluşturmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014b: 35).

2.1.3. Etik Liderlik

Yüksek denetim kurumları yöneticilerinin mevzuatla kuruma verilmiş görevlerle ilgili olarak kurumsal ürünleri (denetim raporu, karar, görüş vb.) zamanında, kalite standartlarına ve tanımlanmış kurumsal prosedürlere (mevzuat, standart, rehber, usul ve esaslar vb.) göre hazırlama ve paydaşlara sunma sorumlulukları vardır. Yöneticilerin bu sorumlulukların yanında, kurum ürünlerinin hazırlanması ve sunulması süreçlerinin bağımsızlık, tarafsızlık, yetkinlik vb. temel etik değer ve ilkelere uygun şekilde işlenmesini sağlamak ve bu nedenle kurum mensuplarının söz konusu değer ve ilkeleri mesleki yaşamlarının bütününde gözetmelerini temin etmek gibi sorumlulukları da mevcuttur. Bu gerekliliğin karşılanabilmesi açısından, kurum yöneticilerinin “etik değer ve ilkeler ile bunlara bağlılığı” sürekli şekilde gündemde tutmaları, kendi davranış ve tutumlarıyla mensuplarına örnek olmaları, karar süreçlerinde etik yaklaşım sergilemeleri beklenir. Yüksek denetim kurumlarında etik kültürün oluşturulması liderlikle başlar (ISSAI 30/md. 17). Yüksek denetim kurumlarının yöneticilerinin kurumsal olarak etik kültürü geliştirme ve bu anlamda etik yönetim gerekliliklerini karşılamaya yönelik gayretlerinin artması, etik davranışların güçlendirilerek sürdürülmesine, etik dışı davranışların ise önlenmesine ve dolayısıyla paydaşların kuruma ve ürünlerine olan güvenlerinin korunmasına önemli katkı sunacaktır. Aşağıda, etik liderlikle ilgili yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

ABD Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi Başkanı ve diğer yöneticileri iletişim araçlarından istifade ederek çalışanlarına etik ile ilgili düzenli bilgiler vermekte, etik değer ve ilkeleri gündemde tutmaktadırlar. Örneğin, başkanın konuşmalarında, haber bültenlerinde ve kalite güvence tedbirlerinde “kalite”, “profesyonellik”, “karakter” ve “dürüstlüğü” önemi vurgulanmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 7).

Arnavutluk Yüksek Denetim Kurumu Başkanlığı tarafından, 2013 yılında “INTOSAI Standartlarının uygulanmasına ilişkin olarak denetim performansının artırılması ve geliştirilmesi amacıyla “doğrudan iletişim” ile ilgili bir düzenleme yayımlanmıştır. Bu düzenlemeyle, çalışanlara “olumlu eleştiri” imkânı sağlanarak kurum çalışmalarının geliştirilmesi için öneri ve görüşlerin ifade edilmesi imkânı doğmuştur. Bu uygulamayla denetçiler, yönetsel problemleri ve zayıflıkları tartışmaları, geliştirme önerilerini (etik/dürüstlikle de ilgili) sunmaları için teşvik edilmişlerdir. Ayrıca, etik ve dürüstlük sistemini güçlendirmeye yönelik olarak çalışanlara rehberlik sağlamak üzere düzenleyici çerçeveler (iç

düzenlemeler, talimat ve rehberler, standart tercümeleri, yayınlar vb.) hazırlanıp uygulamaya konulmuştur. Arnavutluk Yüksek Denetim Kurumu, etik ve dürüstlük sisteminin kurumsal bünyede güçlendirilmesi için, 2013 yılında kurum bütçesinde, soruşturma direktörlüğünün ve kamu ile iletişim sektörü/biriminin kurulması, etikle ilgili eğitim ve yayın yapılması, standartlar ve iyi uygulamaların tercüme edilmesi gibi alanlara kaynak ayırmıştır (EUROSAI TFAE, 2014a: 9).

2.1.4. Etik Rehberlik ve Danışma Mekanizmalarının Geliştirilmesi

YDK mensuplarının mesleki yaşamlarında karşılaşabilecekleri ve etik değer ve ilkelere bağlı kalabilmek amacıyla nasıl davranması gerektiği konusunda tereddüt yaşayabileceği muhtemel durumlar (örneğin görevleriyle ilgili olarak menfaat çatışmasının oluşması, mesleki yaşam ve özel yaşam gerekliliklerinde ikilemde kalmaları, çalışma arkadaşları arasında sorunların yaşanması vb.) ortaya çıkabilir. ISSAI 30'da, etik davranışın temelde personelin sorumluluğu olsa da YDK'ların, etik danışmanlarına belirli konularda tavsiyede bulunma sorumluluğu vererek personelin destekleyebileceği vurgulanmıştır (ISSAI 30/ md. 20). Bu noktada yüksek denetim kurumlarında etik yönetim gerekliliklerinin karşılanmasında kurum yöneticilerine ve personeline rehberlik edebilmek üzere, yapılacak çalışmaların ve kurumsal etik politikaların belirlenmesinde, kurum mensuplarına gerekli tavsiye desteğinin sağlanmasında, etik yönetim açısından kurumsal uygulamaların izlenmesi ve değerlendirilmesinde rol üstlenecek kurumsal yapılara ihtiyaç vardır. Bu kurumsal yapılar; etik komitesi/komisyonu/kurulu, etik görevlisi, etik direktörü, dürüstlük koordinatörü/görevlisi, denetim danışmanı, etik ortaklar vb. farklı görev unvanları alabilmektedir (EUROSAI 2017: 15). Yüksek denetim kurumları, bu tür kurumsal yapılar aracılığıyla, ürünlerinin hazırlanması süreçlerinde rol oynayan mensuplarının karşılaşabilecekleri etik sorunlar ve ikilemlerle başa çıkabilmeleri için mensuplarına destek sağlayabilirler. Aşağıda, etik rehberlik ve danışma mekanizmalarının geliştirilmesine dair yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

Fransa Yüksek Denetim Kurumunda etik komitesinin, etik değer ve ilkelerin korunmasında yeni potansiyel riskleri belirleme ve sürekli gelişim önerilerini sunma görevleri vardır. Bu komite, Yüksek Denetim Kurumunda bir yönetici başkan ve bir denetçi, bölge denetim ofisinden bir denetçi ve dışarıdan bir üye olmak üzere dört üyeden oluşmaktadır. Bu kişiler, Yüksek Denetim Kurumu

Birinci Başkanı tarafından üç yıllığına görevlendirilmektedirler (EUROSAI TFAE, 2014a: 28).

Hırvatistan kamu sektörü için geliştirilen Kamu Görevlileri Etik Kodu uyarınca, her bir kamu kurumunun (**Hırvatistan Devlet Denetim Ofisi** de dâhil) üst yöneticisi, etik ilkelerin uygulanmasında kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini artırmak ve her kurumdaki kamu görevlileri arasında ve kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında karşılıklı ilişkilerde etik davranışı teşvik etmek üzere, bir etik görevlisi (Ethics Commissioner) ataması gerekmektedir. Bu görevliye ait atama kararı, İdare Bakanlığına iletilmektedir. Kurumun büyüklüğü ve organizasyon yapısına göre, birden fazla etik görevlisi de atanabilir. Atanan etik görevlisi, İdare Bakanlığınca organize edilen teorik ve uygulamalı özel bir eğitim programını tamamlar. Etik görevlisi, etik davranışı teşvik etme görevinin yanında, (kurum çalışanlarından, vatandaşlardan, denetlenen kurum ve kuruluşlardan ve e-mail/telefonla) gelen şikâyetleri de toplamakta, kayıtlarını tutmakta, şikâyetle ilgili inceleme sürecini tamamlamakta ve ulaştığı sonucu kurum yöneticisine bir rapor halinde önerileriyle birlikte sunmaktadır. Devlet Denetim Ofisinin yöneticisi, şikâyetle bulunanlara belirli süre içerisinde yapılan işlemlerle ilgili cevap vermektedir. Şikâyetçilerin, kurumun verdiği cevaptan memnun kalmamaları durumunda belirli süre içerisinde bağımsız Etik Komitesine şikâyetle bulunma hakları vardır. Hırvatistan kamu sektöründe Etik Komitesi, etik ilke ve standartları teşvik için kurulmuş bağımsız bir kişiliktir. Bu komitenin hükümetçe dört yıllığına atanan ve üçü kamu görevlilerinden, ikisi sendikalardan ve biri sivil toplum kuruluşlarından olan altı üyesi vardır. Etik Komitesi, yukarıda bahsedilen görevlerine ilaveten aşağıdaki işleri de yapmaktadır:

- Etik görevlisinden belirli süreler içinde cevap alamayan ya da verdikleri cevaptan memnun kalmayan vatandaşların ve denetlenen kurumların şikâyetlerine cevap vermek,
- Etik görevlisinin ve kamu görevlisi üst yöneticilerinin davranışlarına dair şikâyetleri ve etik görevlisinin diğer çalışanların kendisine yönelik etik dışı davranışlarına dair şikâyetlerini incelemek,
- Etik ilke ve standartların uygulanışına dair görüş vermek ve
- Kamu görevlilerinin davranışlarına dair düzenleme uygulamalarını izlemek, gerekli değişiklik ve düzeltme önerilerini sunmak (EUROSAI TFAE, 2014a: 51).

Romanya Hesap Mahkemesi Etik Komitesi, 2010 yılında aşağıdaki amaçlar için ihdas edilmiştir:

- Denetçilerin etik davranışlarını izlemek ve kontrol etmek,
- Etik kod hükümlerinin ihlal edilmesini önlemek/ tespit etmek,
- Etik kodun geliştirilmesi gereken durumlarda söz konusu alan ve hükümleri belirlemek,
- Kurumda etik ve dürüstlikle ilgili farkındalığı artırmak.

Etik komitesinin; ikisi merkezde ve bölgelerde yönetim pozisyonlarında bulunan denetçiler, üçü Hesap Mahkemesinde üst yönetimde görevli denetçiler, biri Hesap Mahkemesi Başkan danışmanı ve biri Hukuk Biriminden yasal danışman olmak üzere yedi üyesi vardır. Bu komitenin üyeleri, Sayıştay Genel Kurulunca (Plenum), üç yıllığına atanır. Komitede görevlendirilen denetçiler, disiplin cezası almamış, itibarlı, dürüst davranan, en az beş yıllık denetçilik yapmış ve son üç yıllık performans değerlendirmesinde “çok iyi” olarak değerlendirilmiş olmalıdır. Etik Komitesinin rol ve sorumlulukları aşağıda belirtilmiştir (EUROSAI TFAE, 2014: 55-56):

- Etik standartlara uygunluğu izlemek ve düzenli şekilde raporlar ve bilgi notlarıyla Genel Kurulu bilgilendirmek,
- Etik danışmanlık rolünü icra etmek ve etik ikilemler, etik davranış, menfaat çatışması vb. hususlarda mensuplara etikle ilgili rehberlik sağlamak,
- Romanya Hesap Mahkemesinde etik davranışı bilfiil teşvik etmek,
- Kurumda eğitimler, makaleler, broşürler, öz değerlendirmeler vb. araçlarıyla etik farkındalığı geliştirmek,
- Dürüstlükle ilgili konularda (kod hükümlerinin ihlali ve menfaat çatışması vb.) raporlama yapmak.

Brezilya Federal Hesap Mahkemesi Etik Kodu uyarınca, kurum mensuplarının “davranışlarının etik kodundaki davranış standartları ve ilkelere uygun olup olmadığına dair” sorularına cevap vermek üzere “danışma organı” görevi yerine getirecek bir etik komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, etik davranış açısından başarılı ve disiplin ya da ceza yaptırımları gerektirecek fiiller işlememiş olan mensuplar arasından kurum başkanı tarafından seçilen üç üyeden (ve yedeklerinden) oluşmaktadır. Etik komitesi, “danışma birimi” olmanın yanında,

soruşturma/inceleme fonksiyonunu da icra eder ve çalışanlardan ilişkileri, varlıkları, ekonomik faaliyetleri vb. hususlarla ilgili bilgi isteyebilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 58).

Litvanya Ulusal Denetim Ofisinde görevlilerin etik kod ihlalleri, Ofis Başkanınca oluşturulmuş etik komisyonu tarafından değerlendirilmektedir. Etik komisyonunun başlıca üç temel sorumluluğu vardır: soruşturma, tavsiye ve raporlama. Komisyon; başkan, başkan yardımcısı ve beş üyeden oluşur. Ulusal Denetim Ofisi Etik Komisyonunun kararları ve tespit ettikleri etik kod ihlallerine dair bilgiler, Litvanya kamu yönetiminde görevli Üst Resmi Etik Komisyonuna (Chief Official Ethics Commission) sunulur (EUROSAI TFAE, 2014: 59).

Letonya Devlet Denetim Ofisi etik komisyonu, mesleki etik kurallarını güçlendirmek ve kurum çalışanları faaliyetlerinin etik kod gerekliliklerine uyumunu kolaylaştırmak için ihdas edilmiştir. Komisyonun amacı, çalışan davranışlarına dair şikâyetleri gözden geçirmektir. Komisyon kararları, kurum başkanı için tavsiye niteliğindedir. Etik komisyonunun kompozisyonu, yıllık olarak Devlet Denetim Ofisi Konsülü tarafından onaylanır. Komisyon, uygulamada görüş çeşitliliğini teşvik etmek ve her hangi bir meslektaşla ilgili nihai kararda menfaat riskini minimize etmek amacıyla insan kaynakları birimi, denetim birimi, hukuk birimi vb. farklı birim temsilcilerinden oluşmaktadır. Düzenleme uyarınca, kurum çalışanı, denetlenen kurum temsilcisi, diğer kurum/kuruluş temsilcileri ya da menfaatleri çalışan davranışlarıyla doğrudan zarar görmüş olan kişiler tarafından etik komisyonuna şikâyet/başvuru yapılabilir. Komisyon, etikle ilgili özel durumları gündeme getirerek olumsuz durumların yaşanmaması için “önleyici uyarı” mekanizması rolünü de icra etmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 61).

Endonezya Denetim Kurulunun; Yönetim Kurulu, Onursal Konsül, Genel Sekreterlik ve Teftiş Birimi gibi etik kodla ilgili çeşitli birimleri vardır:

Yönetim Kurulunun, etik dışı davranışı önleme ve etik yönetimi güçlendirme rolü vardır. Kurul, etikle ilgili düzenlemeler yapar ve uygular. Konsülün tavsiyesine dayalı olarak etik dışı davranışlara uygulanacak yaptırımlara karar verir. Genel sekreter, Endonezya Denetim Kurulunun en üst idari görevlisidir ve çalışanların disiplin işleriyle ilgili olarak Yönetim Kuruluyla aynı rollere sahiptir. Teftiş birimi, iç denetimden sorumlu olup, önleyici, tespit edici ve soruşturmacı rolleri vardır. Etik kodun yaygınlaştırılmasından, dürüstlüğün güçlendirilmesinden, etik eğitimlerine katkı sunulmasından, ihbar sisteminin geliştirilmesinden, şüpheli davranışın soruşturulmasından sorumludur. Onursal Konsülün, “yargılama prosedürü

aracılığıyla soruşturmacı rolü” vardır. Onursal Konsül, etik koda uygunlukla alakalı soruşturmalardan sorumludur. Konsül; Kurul üyelerinin, denetçilerin ve idari personelin etik dışı davranışlarını soruşturur ve sonuçları hakkında Yönetim Kuruluna raporlama yapar. Konsülün, Yönetim Kurulunca atanan ikisi Endonezya Denetim Kurulundan, üçü dışarıdan (iki akademisyen ve bir kişi mesleki organizasyonlarından) olmak üzere toplam beş üyesi vardır (EUROSAI TFAE, 2014a: 63-64).

Hollanda Denetim Mahkemesinde “dürüstlük politikası”, üst yönetimin sorumluluğunda olsa da dürüstlük politikasının formüle edilmesinde yönetime yardım etmekten, bu politikanın uygulanmasını koordine etmekten, dürüstlük yönetim sistemini korumaktan ve geliştirmekten sorumlu bir “Dürüstlük Koordinatörü” görev yapmaktadır. Kurumda ayrıca, “Güvenilir Danışmanlar/ Confidential Advisors” da görev yapmaktadır. Bunların rolleri aşağıda ifade edilmiştir:

- Çalışanların dürüstlük ikilemleri ya da dürüstlikle ilgili soru/ problemlerine ilişkin tavsiyelerde bulunmak,
- Çalışanlara, karşılaştıkları taciz/ yaptırım gerektiren davranış/ istenmeyen davranışla ilgili raporlama yapmalarına yardımcı olmak,
- Yapılan raporlamaların doğru kişilere ulaşmasını sağlamak.
- Gerekli gördükleri hususlarda kurum yönetimine uyarılar yapmak.

Dürüstlük Koordinatörü, “Güvenilir Danışmanlarla” düzenli olarak bir araya gelerek dürüstlük politikasının doğru şekilde, gerekli ve yeterli kontrol araçlarıyla uygulanıp uygulanmadığını kontrol etmektedir (EUROSAI TFAE, 2014b:43).

2.2. Yönetim Politika ve Uygulamaları

Organizasyonlarda yürütülen işler, organizasyonların sistemlerini, mali kaynaklarını, varlıklarını (bina, arazi vb.) kullanan çalışanlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu anlamda aslında organizasyonda yapılan işlerin emanet edildiği çalışanların organizasyona bağlılıkları, onun değerlerine sahip çıkmaları ve bu değerlerin gerektirdiği davranışlara göre hareket etmeleri son derece önem kazanmaktadır. Diğer bir deyişle, bir organizasyonun yaşamını sürdürebilmesi, bu organizasyonun kuruluş felsefesinin dayandığı değerlerin, yöneticileri dâhil bütün çalışanları tarafından korunabilmesine ve sürdürülebilmesine bağlı olacaktır. Yüksek denetim kurumlarının da, kamu yönetiminde üstlendikleri rol ve

sorumlulukları başarıyla yerine getirebilmeleri açısından, gerekli nicelik ve nitelikte insan kaynağına sahip olmaları temel bir ihtiyaç olacaktır. Uluslararası Yüksek denetim Kurumları “Yüksek Denetim Kurumları İçin Kalite Kontrolü Standardı (ISSAI 40), YDK’lar için kalite kontrol sisteminin çerçeve unsurlarından birisini “İnsan Kaynakları” olarak belirlemiştir. Standarda göre YDK’lar, standartlar ve mevzuat çerçevesinde çalışmalarını yürütebilmelerine ve uygun raporlar yayımlayabilmelerine imkân sağlayacak gerekli kabiliyet ve becerilere haiz, etik ilkelere bağlı yeterli kaynağa sahip olmalıdırlar ve bunun içinde politika ve prosedürler belirlemelidir (ISSAI 40/6-d/ 4. unsur). Yüksek denetim kurumlarında etik yönetim altyapılarının geliştirilmesi bir yönüyle de insan kaynakları yönetimi politika ve uygulamalarının “etik” boyutun dikkate alınarak tasarlanmasıyla da ilgilidir. Yüksek denetim kurumları için etiğin günlük yönetime dâhil edilmesinin değerlerin pekiştirilmesi açısından elzem olduğunu ifade eden ISSAI 30, bunun etiğin işe alım, performans değerlendirmesi ve mesleki gelişimde bir ölçüt olarak kabul edilmesini, iyi etik davranışın takdir edilmesini gerektirdiğini hatırlatmaktadır (ISSAI 30/21). Aşağıda, yönetim politika ve uygulamalarına dair yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

Estonya Ulusal Denetim Ofisi, işe alımlarıyla ilgili olarak gazetelerde, kamu hizmeti web sayfasında, iş ilanları web sayfalarında, üniversite kariyer web sayfalarında ve ayrıca maillerle genel bildirimler yapmaktadır. Ofis, işe alma sürecinde mülakata önem vermekte olup, burada iki husus (Estonya Cumhuriyeti ve etik) her zaman gündemdedir. Adaya yöneltilen sorularla, adayın devletine, kamu sektörüne ve kamu yönetişimine dair düşüncelerini ve görüşlerini ifade etmesi sağlanır. Etik ikilemlerin çözümüne dair sorularla, adayların bu ikilemler sırasında muhtemel davranış ve tutumlarını tarif etmeleri beklenir. Seçim sürecinde ve adaylarla iletişimlerde, adayların Ulusal Denetim Ofisi ve yapmış olduğu denetimleriyle ilgili (raporlar vb.) bilgileri okumaları tavsiye edilir. Kurumun web sayfasında kurumun temel değerleri, açıklamaları ve kurumun etik kodu da yer almaktadır. Dürüstlikle ilgili olarak aday ve davranışlarına dair daha özel bilgiler, geçmiş soruşturması (background check) sürecinde elde edilmektedir. Uygulamada, adayın önceki yöneticileri ya da iş arkadaşları ile kısa telefon mülakatları da yapılmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 69).

Çek Ulusal Denetim Ofisinin işe alma süreci; başlangıç seçimi, mülakat ve ruhsal tanıma şeklinde üç aşamalıdır:

Başlangıç seçiminde, adaylardan temin edilen belge ve materyaller (C.V., niyet mektubu vb.) derlenir ve analiz edilir. İnsan kaynakları biriminden

görevlendirilen değerlendirici tarafından, ilanı verilen iş pozisyonuna ait yasal ve eğitim gerekliliklerinin karşılanıp karşılanmadığına bakılır. Yönetici değerlendirici olarak görevlendirilen değerlendirici ise değerlendirmesinde, uzmanlık bilgisi ve iş becerisi gibi gerekli mesleki becerilerin karşılanıp karşılanmadığına odaklanır.

Mülakat aşamasında, insan kaynakları değerlendiricisi ve yönetici değerlendirici tarafından adayla özel mülakat yapılarak adayın yetkinlik modeliyle öngörülen beceri düzeyi, gelişme potansiyeli, kurumda ve söz konusu ilana konu işte çalışma istekliliği, kurumun etik kodunda tanımlı davranış standartları ile kurumun amaçları ve temel değerlerine saygı gösterme ve bunları paylaşma yetkinliği ve gönüllülüğü, mesleki becerileri analiz edilir ve değerlendirilir.

Ruhsal tanıma aşamasında ise adayın zihinsel özelliklerinin değerlendirilmesine odaklanılır. Bu değerlendirme, adayın kişisel, entellektüel ve performans kabiliyetlerini değerlendiren bir psikolog tarafından yapılır. Aday, kurumda çalışma istekliliğine, işle ilgili tutumlarına dair özel soruları cevaplandırır. Etik değerler, yazılı testle ayrıca değerlendirilir.

Test sonuçları, psikolog tarafından adayla yapılan ilave mülakattan gelen bilgilerle bütünlenir. Adayın performansı bu aşamada değerlendirilirken, psikolog, ikinci aşamaya konu kriterlerin karşılanmasını da dikkate alır (EUROSAI TFAE, 2014: 71).

Slovakya Ulusal Denetim Ofisi çalışanlarının etik performans değerlendirmeleri "Ulusal Denetim Ofisi Çalışanlarının Kariyer Yönetim Sistemine Dair Yönetmelik'e göre yapılmaktadır. "Etik kod ve iş disiplini", çalışan değerlendirilmesine esas dört alandan birisidir. Her bir çalışan, amiri tarafından yıllık olarak değerlendirilir. Değerlendirme ölçütleri olarak; etik koda uygunluk düzeyi, Kod'un öngördüğü zorunluluklar ve bunların işte uygulanması esas alınmaktadır. Değerlendirme sonuçları "standart (iyi)" ve "bazı rezervlerle iyi" şeklinde olabilmektedir.

Etik koda uygunluğun değerlendirilmesinde "standart (iyi)" şu anlamlara gelmektedir: "Çalışan, etik kod gerekliliklerini karşılamaktadır. Bu anlamda, çalışan etik koda uymamanın yol açacağı risklerin farkındadır ve işleriyle ilgili olarak bu risklere dikkat eder ve ortadan kaldırır. Bu davranışlar, diğer çalışanlarda olumlu etkiye yol açar. Ofis çalışanı, tarafsız ve usulüne uygun çalışır, pozisyonunu kötü niyetle kullanmaz, görevleri sırasında edindiği bilgiyi, kendisi ya da diğerleri için menfaat teminin amacıyla kullanmaz. Çalışan, mevzuata uygun davranır. İş arkadaşlarına ve müşterilere davranışları, kibar, yardımcı ve makuldür. İşindeki

daha az önemli nitelikteki muhtemel eksiklikleri çabucak ve gönüllü şekilde giderir. Kamu hizmeti onurunu korur ve dürüst, adil ve mesleki davranış ilkelerine uygun hareket eder. Tarafsız kamu hizmeti modeli sunar”.

Etik koda uygunluğun değerlendirilmesinde “bazı rezervlerle iyi” şu anlamlara gelmektedir: “Çalışan faaliyetlerinde, etik kod gerekliliklerine uymada eksiklikler var ve çalışan hali hazırda uyarılmıştır. Müşterilerden ve iş arkadaşlarından gelen çalışanla ilgili şikâyetler kaydedilmiştir. Uyarıya rağmen, çalışan tarafından istenilen gelişmeler sağlanamamıştır. Çalışan, amirinin gözetim ve rehberliğine ihtiyaç duymaktadır.” (EUROSAI TFAE, 2014a: 73).

İspanya Denetim Mahkemesi, kurum çalışanlarının erdemli davranışlarını taltif etmek üzere ödüllendirme/takdir etme prosedürlerini belirlemiştir. İspanya’da, kamu görevlilerini mansiyon vb. araçlarla ödüllendirme uzun süredir uygulanan bir gelenektir. Burada amaç, kamu hizmetine adanmış bir yaşam içerisinde devlete sunulan hizmetleri ve pozisyon gereklerini en mükemmel şekilde ifa etmeyi ödüllendirmektir. Bu ödül, ekonomik amaçlı değil, ahlaki yüceltme amaçlı olup, para transferi gerektirmez. Kurumda çalışanlara ödül olarak çeşitli faktörlere dayalı şekilde nişanlar/madalyalar da verilir. Ör; İspanya Denetim Mahkemesinin yargı bölümünde çalışanlarına verilen nişan/madalya gibi.

İspanya Denetim Mahkemesi tarafından ödüllendirmeye dair alınan bir kararla, “Sivil Liyakat Nişanı/Orden del Mérito Civil” ödüllendirme gereklilikleri, ödül talep prosedürü ve ödül törenlerinin esasları belirlenmiştir. Bu çerçevede ödül, kamuda en az otuz beş yıllık hizmeti olan emekli olacak personele (bunun son on beş yılı İspanya Denetim Mahkemesinde geçmek kaydıyla) verilir. Ayrıca, en az dokuz yıl özel sorumluluk gerektiren işleri yapanlara (ör; İspanya Denetim Mahkemesi Direktörlerine) ya da kuruma çok mükemmel hizmet sunan ve ödülü hak edenlere de ödül verilir. Ödüllendirme komitesi, İspanya Denetim Mahkemesi Yönetim Kurulu üyesi ve kamu görevlisinin çalıştığı birim yöneticisi tarafından sunulan ödül tekliflerini inceler. Teklifte, adayın CV’si, önerilme nedeni, adayın yetenekleri, kıdemi ve bütün gereklilikleri karşıladığı ifade edilir. Komite, ödüllendirilmeleri gerekenler konusunda ortak değerlendirmeler yapar. Komite tarafından adayın “Sivil Liyakat Nişanıyla (Orden del Mérito Civil)” ödüllendirilmesi uygun görülürse, kurum başkanı durumu Dışişleri Bakanlığına bildirir. (EUROSAI TFAE, 2014a: 75).

2.3. Etik İzleme ve Kontrol

Etik yönetimi bünyelerinde kurumsallaştırmak isteyen organizasyonların, bu alanda uygulamak istedikleri stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerin amaçlandıkları şekilde uygulanıp uygulanmadıklarını, uygulanma düzeylerini, çalışan davranışlarına yansımalarını, etik risklerin varlığını, bunlarla mücadele etme metotlarının etkinliğini sürekli şekilde takip etmeleri ve zamanında gerekli tedbirleri almaları beklenir. YDK'ların başta denetim olmak üzere faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve raporlanmasını kapsayan süreçlerin etik değer ve ilkelere uygun şekilde işlemesi ve bu anlamda etik davranışın yönetilmesi de bu kurumlar bünyesinde "etik esaslı izleme ve kontrol" çalışmalarının yapılmasını ve gerekli tedbirlerin zamanında belirlenerek uygulamaya konulmasını zaruri kılmaktadır. ISSAI 30 Standartı, etik izleme ve kontrolle ilgili olarak; YDK'ların çıkar çatışmaları, gizlilik vb. hususlardan kaynaklanan belirli risklere karşı tedbirler uygulaması gerektiğini, izleme kontrollerinin YDK'nın etik risklerini azaltmasına yardımcı olacağını ifade etmektedir (ISSAI 30/21). Yukarıda da bahsedilen ISSAI 40 Standartı da YDK'ların kalite kontrol sisteminin çerçeve unsurlarından birisini "Etik Gereklilikler" olarak belirlemiştir. Standart; kurumun etik gerekliliklerine uyulduğunu teyit etmek amacıyla personelden yazılı beyan alınması, denetlenen kurumlarla "yakınlık riskini" azaltmak amacıyla rotasyon politikaları da dâhil tedbirlerin alınması, etik gereklilik ihlallerini zamanında bildirmek ve bu gibi hususları çözmek üzere politika ve prosedürlerin oluşturulması gibi YDK'ların etik yönetimi geliştirmelerine ve etik davranış kontrol edebilmelerine katkı sağlamak üzere uygulama önerileri de sunmaktadır (ISSAI 40/6-b/ 2. unsur). Aşağıda, etik izleme ve kontrole dair yüksek denetim kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir:

2.3.1. Beyan Alımı Uygulama Örnekleri

ABD Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi, çalışanlarına bağımsızlıkla ilgili hususları hatırlatmak ve bunları belgelemek üzere rutin kontroller uygulamaktadır. Ör; Kamu Denetim Standartlarının bir gereği olarak çalışanlar iki haftada bir yaptıkları işlerde bağımsızlık gereklerine riayet ettiklerine dair onay vermeleri gerekmektedir. Çalışanlar, her bir görevle ilgili bağımsızlık beyanlarının yanında, yıllık olarak da bağımsızlık beyanını imzalamaktadırlar. Bu beyanda, bağımsızlık değerinin korunduğu, zarar görmediği ve görevlerinde bağımsızlığın korunması için tedbir alınması gereken bir durumun ortaya çıkması halinde durum hakkında derhal kıdemli yöneticinin bilgilendirileceği ifade edilmektedir. Kurumda

çalışanların ayrıca yıllık mali durum raporlarını sunmaları da gerekmektedir. Bağımsızlık beyanları ve mali durum raporu yönetim tarafından gözden geçirilmektedir. Gözden geçirme sırasında, her bir formun tam olup olmadığına, formda beyan edilen herhangi bir menfaatin gerçek/görünen olarak menfaat çatışmasına yol açıp açmadığına veya bağımsızlığa zarar verip vermediğine dikkat edilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 8).

Danimarka Ulusal Denetim Ofisinde, çalışanlar kurumda işe başladıklarında davranış kodunda yer alan hükümlere uyacaklarına dair bir beyan imzalamaktadırlar. Ayrıca, bütün çalışanlardan yılda bir kez önceki yıl çalışmalarının davranış koduna ve burada listelenmiş etik ilkelere uygun yapıldığını beyan etmeleri istenilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 21).

İngiltere Ulusal Denetim Ofisi Davranış Düzenlemesi, “oku ve imzala” hatırlatmasıyla bütün personel tarafından en azından yıllık olarak imzalanmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 26).

Fransa Yüksek Denetim Kurumunda her denetçi, mesleki yaşamının başında bütün mahkemenin/kurumun önünde, “Kararın/hükmün içeriğini gizli tutmak ve her durumda şerefli ve adil bir yargıç gibi hareket etmek” üzerine yemin etmektedir. Bu yemin, kurumun etik kurallarına uymaya dair ilk kişisel taahhüdü temsil etmektedir. Bu resmi taahhüt, 2006 yılında kabul edilen ve 2012 yılında revize edilen etik kodla güçlendirilmiştir. Fransa Yüksek Denetim Kurumu etik kodu, ulusal ve bölgesel denetim ofislerinde herhangi bir görev almadan önce personel tarafından söz konusu düzenlemeye bağlılıkla ilgili olarak imzalanmalıdır (EUROSAI TFAE, 2014a: 27).

Litvanya Ulusal Denetim Ofisinde her kurum çalışanı; özel menfaatlere dair beyanını, itibara uygun davranma beyanını, Ulusal Denetim Ofisi Görevlileri Kurumsal Etik Kodu’na uygun davranma beyanını ve bağımsızlık ve tarafsızlık beyanını kuruma sunmalıdır (EUROSAI TFAE, 2014a: 59).

Sırbistan Devlet Denetim Ofisi yasasına göre, Sırbistan Devlet Denetim Ofisi Konsül üyeleri, denetlenecek bir kurumda mesleki olarak önceden görevliyse (istihdam edilmişse) ya da bu kurumda önceden bazı görevler icra etmişse, bu istihdam ya da görevlerin sona ermesinden sonra beş yıl içerisinde bu kurumun denetim sürecine katılamaz ve karar veremezler. Menfaat çatışmasına yol açılmaması açısından, Konsül üyelerinin denetlenen görevlilerle varsa prosedür olarak tanımlanmış karşılıklı kan bağıllığı/hısımlık durumlarını zamanında Konsüle bildirmeleri gerekmektedir. Konsül üyeleri, görevlerinin icrası sırasında

menfaat çatışmasının önlenmesine dair yasal yükümlülöklere ve yasaklamalara da tabidirler. Konsöl üyeleri, böylesi durumlarda da Konsöle bilgi vermelidirler (EUROSAI TFAE, 2014a: 79).

İzlanda Yüksek Denetim Kurumu, bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili yazılı beyan uygulamasına geçmiştir. Beyanlar, yapılan her bir denetim çalışmasına uygulanmaktadır ve denetim çalışma kâğıtlarının bir parçasını oluşturmaktadır. Denetçiler, beyanlarında, hem denetlenen kurumla ve yöneticileriyle doğrudan ya da dolaylı şekilde menfaat çatışmasına girmediklerini ve hem de bağımsızlıklarının zarar görebileceği durumlarda kurumuna raporlama yapacaklarını ifade etmektedirler (EUROSAI TFAE, 2014b: 50).

Romanya Hesap Mahkemesi Etik ve Mesleki Davranış Kod düzenlemesi uyarınca, denetçiler varsa bağımsızlığı zedeleyebilecek şekilde düzenlemede tanımlanmış durumları Bağımsızlık Beyanı'nda bildirmek zorundadırlar. Denetçiler, bir denetim görevine katılmaları için görevlendirildiklerinde bu beyanı doldurmak zorundadırlar. Bu beyan, denetim başında ve beyan gerektirmesi durumunda denetimin her aşamasında yapılabilir. Bu belge, denetimle ilgili sürekli dosyanın bir parçasıdır ve bir kopyası, denetçi tarafından e-mail ile üç gün içerisinde Etik Komitesine gönderilmektedir. Menfaat ve Varlık Beyanları ise denetçiler tarafından, en az yılda bir kez (her yıl 15 Haziran'a kadar) ya da Ulusal Dürüstlük Kurumu Yasası çerçevesinde verilmiş beyanlarında durum değışikliği olması halinde yıl içerisinde düzenlenir. Romanya Ulusal Dürüstlük Kurumu Yasası uyarınca menfaate ilişkin tanımlanmış durumlar menfaat beyanına, varlıklara (gelir, borçlar vb.) ilişkin durumlar ise varlık beyanına konu olmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 83-84).

2.3.2. İç ve Dış Değerlendirmelere Dair Uygulama Örnekleri

ABD Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi, çalışanlarla ilgili etik politikaların yanında kurumun bağımsız ve hesap verebilir bir kurum olması için de kontroller uygulamaktadır. Ofisin Denetim Politika ve Kalite Güvence Birimi, Kamu Denetim Standartları çerçevesinde kurumun yaptığı denetim çalışmalarına ve rutin denetim dışı çalışmalarına ilişkin kalite kontrol sistemini yıllık olarak incelemektedir. Burada amaç, kurum politika ve prosedürlerinin ve Kamu Denetim Standartları hükümlerinin izlenmesini sağlamak üzere etiğin de bir parçası olduğu kalite kontrol sisteminin uygun şekilde tasarlanıp tasarlanmadığına ve etkin işleyip işlemediğine karar vermektir. Ofis, her üç yılda bir diğer YDK'lardan

gelen bağımsız değerlendirecilere, kurumun Kamu Denetim Standartları çerçevesinde gerçekleştirdiği çalışmalarına dair kalite kontrol sistemiyle ilgili emsal değerlendirmesi (peer review) uygulaması yaptırmaktadır. Bu çalışmanın sonunda da, sistemin uygun şekilde tasarlanıp tasarlanmadığına ve etkin işleyip işlemediğine karar verilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 8).

Makedonya Devlet Denetim Ofisi, kurumsal dürüstlük kontrol sisteminin olgunluk düzeyinin değerlendirilmesi amacıyla 2012 yılında “IntoSAINT” kurumsal öz değerlendirme atölye çalışmasını gerçekleştirmiş ve bu çalışmada kurumun “iç sesini” temsil eden personelin bilgi ve görüşlerine dayalı değerlendirmeler yapılmıştır. Çalışma sonrasında yönetime sunulan raporda, kurumsal dürüstlük düzeyinin geliştirilmesine dair tavsiyeler yer almıştır. Rapor, dürüstlük sistemiyle ilgili temel zayıflıkları ve dürüstlük risklerini tespit etmede başarılı olmuş, içerdiği tavsiyelerle gelecekteki dürüstlük ihlallerine karşı kurum direncini (esnekliği) güçlendirmeye katkı sağlamıştır (EUROSAI TFAE, 2014a: 89).

Bulgaristan Ulusal Denetim Ofisi, 2012 yılında etik ikliminin değerlendirilmesine yönelik bir iç denetim çalışması yaptırmıştır. Ofis’in iç denetim birimi tarafından gerçekleştirilen bu denetim çalışması, “Uluslararası Mesleki Uygulama Çerçevesi (IPPF) Standartları” ve “Etikle İlgili Program ve Faaliyetleri Değerlendirme Uygulama Rehberi” çerçevesinde yapılmıştır. Denetimde, kurumun etik kod hükümlerinin yeterliliği ve etkinliği hakkında görüş oluşturmak ve geliştirme alanlarını tespit etmek temel hedef olarak tespit edilmiştir. Denetimin kapsamını ise iyi bir etik ikliminin şartlarını, kurulmasını ve geliştirilmesini sağlamaya yönelik olarak kurumun süreç ve faaliyetleri ile bunların 2012 yılındaki gelişim durumları oluşturmuştur. İç denetim çalışması kapsamında görevli denetim ekibi, Ofis’in etik iklimini değerlendirmeye yönelik “tavır ve algı gözden geçirme” çalışması yapmıştır. Bu çalışmanın amacı, çalışanların etik, kurumsal kültür, davranış, kişisel ve mesleki etik ilkelerine ilişkin tavır ve algılarını ortaya koymak olarak belirlenmiştir. Çalışma, Bulgaristan Ulusal Denetim Ofisi iş süreçlerinde etikle ilgili gelişim alanlarını ortaya koymuştur (EUROSAI TFAE, 2014a: 93).

Çek Yüksek Denetim Kurumu İç Denetim Birimi tarafından, 2010 yılında yapılan standart risk analizi çalışmalarında “yüksek önem” düzeyinde “yolsuzluk veya hileli davranış ile etik kod ihlali riski” tespit edilmiştir. İç Denetim Birimi, söz konusu bulgu üzerine bir iç denetim çalışması başlatarak şikâyetlerin ele alınması konusu da dâhil olmak üzere, “yolsuzluk/hileli davranış önleme sistemini” gözden geçirmeye odaklanmıştır. Denetimde bilgi toplamaya yönelik araçlar olarak ilgili yasal çerçevenin analiz edilmesi, YDK’nın iç düzenlemeleri

ve diğer dokümanlarının incelenmesi, anketler ve belirli kişilerle mülakatlar esas alınmıştır. Bu çalışmalar sonucunda yapılan tespitler ve tavsiyeler yönetime sunulmuştur (EUROSAI TFAE, 2014a: 95).

İngiltere Ulusal Denetim Ofisi (NAO), kurumsal ve bireysel düzeyde etik davranışlarla ilgili olarak “müşterilerinden” (denetlediği kurum ve kuruluşlar, parlamento üyeleri, vergisini ödeyenler gibi) çeşitli şekillerde geribildirim almaktadır. Söz konusu geribildirim alım örnekleri aşağıda ifade edilmektedir:

- Her bir mali denetimin tamamlanması sonrasında, geri bildirim anketinin “online link” olarak müşteriye (denetlenen kuruma) gönderilmesi,
- Oluşturulan örnek müşteri grubundan, NAO müşterilerinin “NAO’nun yaptığı iş, NAO’nun çalışanları ve NAO’nun oluşturduğu etki hakkında” ne düşündüklerine dair detaylı geribildirim alınması,
- Parlamento üyeleriyle yapılan anket çalışmalarından ortaya çıkan NAO ile ilgili tespitlerden yararlanılması.

NAO, bu geribildirim çalışmaları sonunda (etikle ilgili hususlar da dâhil) sorunlu hususları tespit etmekte ve değerlendirmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 100).

Portekiz kamu sektöründe 2009 yılında geliştirilen bir yaklaşımla, kamu kaynağını yöneten kurumların risklerini yönetmek üzere plan yapmaları öngörülmüştür. Portekiz Denetçiler Mahkemesi de bütün birimlerin katkılarıyla bir risk yönetim planı hazırlamıştır. Bu planın önemli bir parçası da bütün birimlere hitap eden etik/dürüstlikle ilgili riskler ve bunlara ilişkin alınacak tedbirlerdir. Bu planda, mevcut ve uygulanacak yeni risk kontrol mekanizmaları, eylem takvimi ve sorumlu birimler de tanımlanmaktadır. Kurumun İç Denetim Birimi tarafından söz konusu planın periyodik olarak etkinliği değerlendirilmekte ve gelişim alanları hakkında yönetime öneriler sunulmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 11).

2.3.3. Etik Dışı Davranışın Bildirilmesine Dair Uygulama Örnekleri

Arnavutluk Yüksek Denetim Kurumu, denetçi ve diğer personelin etik davranış ihlallerini soruşturmak üzere 2012 yılında bir soruşturma direktörlüğü ihdas etmiştir. Kurum içinden ve dışından şikâyet ve ihbarlar bu birim tarafından ele alınmaktadır (EUROSAI TFAE, 2014a: 9).

İspanya Denetim Mahkemesi, kurumsal etik yönetiminin kalitesini güçlendirmek üzere, kurum içerisinde taciz davranışlarını önlemeye yönelik bir takım tedbir uygulamalarını kabul etmiştir. Bu kapsamda; kişilerin şeref, haysiyet ve kişisel özgürlüklerine saygılı bir iş ortamı geliştirmeyi ve korumayı taahhüt etmek, cinsel taciz, cinsiyete dayalı taciz ve kurumda çalışma sırasında tacizi önlemek ve gerçekleşmesi halinde uygulanacak prosedürleri belirlemek üzere 2013 yılında “eylem öncesi protokol/pre-action protocol” düzenlemesi hazırlanmıştır. Düzenleme çerçevesince, tacizle ilgili özel (gizli) durumları ele almak üzere yetkili bir organ (OTAC, Órgano para la Tramitación de Asuntos Confidenciales) ihdas edilmiştir. Söz konusu yetkili organ, şikâyet üzerine çalışmakta olup, şikâyetle ilgili soruşturma görevlilerinin atanması, şikâyeti reddetme kararını verme, uygun düzeltici tedbirleri önerme gibi yetkileri vardır. Protokol, taciz mağdurunun diğer idari ya da yargısal prosedürleri kullanmasını engellemektedir (EUROSAI TFAE, 2014: 85).

İngiltere Ulusal Denetim Ofisinin (NAO’nun) etik dışı davranışların bildirilmesine yönelik iç ihbar politikası aşağıda örnekleri verilen konuları ele almaktadır:

- Kamu Menfaati İfşa/Bildirim Yasası (Public Interest Disclosure Act) kapsamında, personelin korunmasına dair esasları,
- Etik dışı davranışın ifşasının/bildiriminin yapılacağı kurum içi başvuru mercileri,
- İngiltere Ulusal Denetim Ofisi Kurulunun bağımsız üyesinin etik dışı davranması durumunda, NAO yönetiminin uygun olmayan yöntem ve işleyişleri hakkında veya başvuruda bulunanın/yetkili üçüncü kişilerin taleplerinin tam karşılanamaması durumunda ilgili başvuru mercileri ile
- Bilgi ifşası durumunda soruşturma, izleme ve gözden geçirme prosedürleri.

Kurum içi ihbar yapmak isteyen şahıslar, NAO İnsan Kaynakları Uygulama Rehberi’nde tanımlanan “şikâyet prosedürlerini” takip etmektedirler. Ayrıca personelin bu prosedürlerin dışında, amirleriyle, İnsan Kaynakları Birimiyle ve Uygulama ve Kalite ekibiyle de etikle ilgili konular da dâhil kaygılarını konuşabilmeleri teşvik edilmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 99).

Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulu, Kurul Başkanı ve personel arasında samimi ve doğrudan iletişimi geliştirmek üzere, 2011 yılında intranette

“Hotline sistemi” oluşturmuştur. Personel, bu sistem üzerinden doğrudan ve gizli olarak söylemek istediği bir hususu Kurul Başkanı’na mesaj olarak iletebilmektedir. Gönderilen mesajlara sadece Kurul Başkanı erişebilmekte olup, hatalı/önyargılı konular dışında cevaplandırılmaya ve talepler karşılanmaya çalışılmaktadır. Sistem duyulmayanlarının sesini duymak açısından önemli bir araç olarak görülmektedir (EUROSAI TFAE, 2014a: 101).

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yüksek denetim kurumları, yaptıkları denetimler (mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi) ile bulundukları ülkelerin kamu mali yönetimlerinin tanımlanmış temel ilkelere dayalı şekilde işlemesine katkı sağlamaktadır. Yüksek denetim kurumlarının, paydaşlarının güvenlerini koruyabilmeleri açısından, başta denetim olmak üzere bütün çalışmalarını bağımsızlık, tarafsızlık, yetkinlik ve gizlilik gibi temel etik değer ve ilke gerekliliklerine uygun şekilde yerine getirmeleri önemlidir. Yüksek denetim kurumlarının çalışmalarında söz konusu gereklilikleri karşılayabilmeleri ve kurum mensuplarının davranışlarının bu gerekliliklere uygun şekilde yönetilebilmesi açısından, bu kurumlarda etik yönetim altyapısının inşa edilmesi ve geliştirilmesi bir zorunluluktur. Yukarıda ifade edilmeye çalışılan ve gerek ISSAI 30 ve gerekse OECD tarafından öngörülmüş etik davranış yönetimine dair mantıksal çerçevelerin birbiriyle uyumlu oldukları ve yüksek denetim kurumlarında etik yönetim altyapısının geliştirilmesinde önemli bir fonksiyon icra edecekleri düşünülmektedir.

Bu çalışmada ifade edilen uygulama örneklerinin, yüksek denetim kurumlarının etik yönetim altyapı gerekliliklerini somut örnekleriyle birlikte anlamaları ve geliştirmeleri noktasında katkı sunacağı düşünülmektedir. Netice itibarıyla, yasal, kültürel ve organizasyon yönünden yüksek denetim kurumları arasında farklılıklar olabilmekle birlikte, bu kurumların yukarıda bahsedilen uygulama örneklerinden hareketle, kendi şartları çerçevesinde kurumsal etik yönetim altyapı uygulamalarını geliştirmeleri halinde, kapasitelerinin güçlenerek kurumsal itibarlarının korunması, paydaş beklentilerinin karşılanması, kurum mensupları arasında etik davranışın teşvik edilmesi, kamu idarelerine rol model olunması ve kamu mali yönetiminin geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) (2013), Supporting SAI to Enhance their Ethical Infrastructure Part I A General Overview of SAI's Ethical Strategies and Practices, [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20(EN).pdf), (Erişim Tarihi: 13.07.2017).
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) (2014a), Supporting SAI to Enhance their Ethical Infrastructure Part II Annex Managing Ethics in Practice-analysis SAI's Articles, [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-Annex-SAI's%20articles/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-Annex-SAI's%20articles%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-Annex-SAI's%20articles/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-Annex-SAI's%20articles%20(EN).pdf), (Erişim Tarihi: 24.01.2018).
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) (2014b), Supporting SAI to Enhance Their Ethical Infrastructure Part II Managing Ethics in Practice-analysis, [http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-%20SAIs%20practices/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-SAI's%20practices\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-%20SAIs%20practices/Ethics%20within%20SAIs-Part%20II-SAI's%20practices(EN).pdf), (Erişim Tarihi: 24.01.2018).
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) (2017), How to Implement ISSAI 30 (INTOSAI Code of Ethics), <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20implement%20ISSAI%2030.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.07.2017).
- OECD (2005), "Public Sector Integrity, A Framework for Assessment", http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-integrity_9789264010604-en#page69, (Erişim Tarihi: 17.01.2018).
- INTOSAI ISSAI 40, Quality Control for SAIs, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Standartlar/ISSAI_40.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).
- INTOSAI ISSAI 30, Code of Ethics, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

- INTOSAI ISSAI 100, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).
- OECD (2009), Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures, and Conditions for Implementation, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF%282009%291>, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).
- OECD (2016), Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance_9789264263871-en#page20, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).
- Sayıştay Başkanlığı (2011), Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar, <http://www.mevzuat.gov.tr/MetinAspx?MevzuatKod=7.5.15614&MevzuatTliski=0&sourceXmlSearch=sayıştay>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).
- Transparency International, <https://www.transparency.org/whatwedo/nis>, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).
- Uzun, Yaşar (2017), "Güncellenen Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (ISSAI 30) ve Uygulanması", Sayıştay Dergisi, Sayı 107, Ekim – Aralık, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der_107_m1.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

SAĞLIK SEKTÖRÜNDE BÜTÇE ETKİ ANALİZİ

BUDGET IMPACT ANALYSIS IN HEALTH SECTOR

Seda SÖNMEZ*

Mehmet TOP**

ÖZ

Sağlık sektöründe bütçe etkisi analizi özellikle sosyal güvenlik kurumları tarafından yeni bir ilaç veya diğer tedavi yöntemlerini güvence kapsamına alma noktasında yoğun olarak kullanılmaktadır. Sağlık sektöründe hizmet sunucuları ve hizmet ödeyicileri günümüzde hastalık esaslı bütçeleme yöntemlerini kullanmaya başlamıştır. Hastalık bütçelemesi kapsamında hastalıkların tedavisinde kullanılan yeni ilaçların ve tedavi yöntemlerinin bütçe etki analizinin yapılması kaçınılmazdır. Bütçe etki analizi etkili bir şekilde uygulanırsa sağlık sistemlerinde kaynak tasarrufu sağlanabilir ve etkili bütçeleme sağlanabilir. Bu çalışmada bütçe etki analizi sağlık sektörü açısından genel olarak incelenmiş, kavramsal ve uygulamaya dönük genel bilgiler sunulmaya çalışılmıştır. Ayrıca makalede bütçe etkisi analizi konusunda temel araştırmalar özetlenmiştir. Sonuç kısmında ise Türkiye'deki sağlık sistemi açısından bütçe etkisi analizi ile ilgili öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Etkisi Analizi, Hastalık Bütçeleme, Kaynak Tasarrufu, Kaynak Dağıtımı.

ABSTRACT

The budget impacts analysis in the health sector is extensively used by social security institutions for taking a new drug or other treatment methods under coverage. Service providers and service payers in the health sector now use disease-based budgeting methods. It is inevitable to make a budget impact analysis of new drugs and treatment methods, which are used in the treatment of diseases, within the scope of the disease budgeting. If budget impact analysis is made effectively, resource saving in health systems and effective budgeting can be achieved. This study examined the budget impact analysis in terms of the health sector in general and presented general conceptual and practical information. In addition, it summarized the basic studies on budget effect analysis. The conclusion made suggestions about the analysis of budget impact in terms of health system in Turkey.

Keywords: Budget Impact Analysis, Disease Budgeting, Resource Saving, Resource Allocation.

* Arş. Gör. Uz., Kırıkkale Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü, sedakaya117@gmail.com

** Sorumlu Yazar, Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi İİBF Sağlık Yönetimi Bölümü, mtop@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Sağlık sektöründe özellikle son yıllarda kronik hastalıkların artış göstermesi neticesinde sağlık hizmetlerinin maliyetlerinin artması ve aynı zamanda sağlık teknolojilerinin de sürekli bir gelişim içerisinde olması sağlık politikacılarını maliyet etkili kararlar vermeye zorlamaktadır. Sağlık politikacıları da bu değişimin beraberinde getirdiği tehditleri fırsata dönüştürmek için sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesi konusuna özellikle vurgu yapmaktadırlar. Sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesi sayesinde herhangi bir sağlık teknolojisinin hem ekonomik hem de sosyal ve etik boyutları bir bütün içerisinde ele alınabilmektedir.

Sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesinin temel amacı sağlık politikacılarına ve karar vericilerine yol göstermektir. Bu kapsamda birçok yöntem geliştirilmiştir. Son zamanlarda yapılması artarak istenen yöntemlerden biri de bütçe etki analizidir. Bütçe etki analizi özellikle geri ödeme kararlarının alınmasında ilgili sağlık teknolojisinin bütçeye olan finansal etkisini değerlendirmek adına gerçekleştirilmektedir. Ekonomik değerlendirme yöntemleri, maliyetleri ve sağlık teknolojilerinden elde edilen faydaları kullanıcılar ya da toplum açısından değerlendirirken; bütçe etki analizi, sağlık teknolojisinin ödeyicisi olan kurumun bakış açısından değerlendirmeyi yapmaktadır. Bu nedenle çalışmalarda hem ekonomik değerlendirme yöntemlerinin ele alınıp, kullanıcıların bakış açısından değişkenler değerlendirilirken hem de bütçe etki analizi ile finanse eden tarafın bakış açısından değerlendirilip sağlık teknolojilerinin her iki bakış açısını da dikkate alarak bir bütün şeklinde karar vericilere sunulması önerilmektedir.

Dünya genelinde bütçe etki analizi özellikle geri ödeme kararlarının alınmasında sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise konuya ilişkin çalışmaların oldukça sınırlı olduğu görülmüştür. Bu çalışma ile literatürdeki bu boşluğun doldurulması ve daha sonra yapılacak olan çalışmalar için bir rehber niteliği taşıması amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik olarak çalışmanın ilk bölümünde bütçe etki analizinin tanımından, kullanım amacından ve gelişiminden bahsedilmiş; ikinci bölümünde bütçe etki analizinin genel çerçevesini oluşturan bakış açısı, sağlık teknolojisi, alternatiflerin seçimi, zaman aralığı, hedef popülasyon, maliyetler, bütçe etki modeli ve belirsizlik değişkenleri ile ilgili bilgiler verilmiş; son bölümde ise bütçe etki analizi ile ilgili sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

1. BÜTÇE ETKİ ANALİZİ KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde bütçe etki analizinin tanımından, yapılış amacından ve gelişiminden kısaca bahsedilmiştir.

1.1. Bütçe Etki Analizinin Tanımı ve Kullanım Amacı

Sağlık sonuçları ve maliyetleri bakımından farklı olan sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesinde hem kalitatif hem de kantitatif teknikler kullanılarak bireyin ya da belirli bir popülasyonun sağlık statüsü ölçülmektedir (Debaveye vd., 2016: 20). Dolayısıyla bu değerlendirmeler yapılırken sağlık hizmetini kullananların bakış açısından analizler yapılmakta ve maliyetler de yine kullanıcılar açısından ele alınmaktadır.

Toplunun bakış açısıyla ekonomik değerlendirmelerin yapılması her ne kadar önemli olsa da sağlık yöneticilerinin karar verme sürecini oluşturan parçalardan yalnızca biri olmaktadır. Son zamanlarda özellikle de geri ödeme kurumlarının geri ödemeler ile ilgili kararları alırken mevcut sağlık teknolojileri ile yeni sağlık teknolojilerini karşılaştırabilmek adına hem klinik hem de ekonomik verilere ihtiyaç duydukları görülmektedir (Trueman vd., 2001: 600). Bu ihtiyaca cevap verebilmek için geliştirilen tekniklerden birisi de bütçe etki analizidir.

Bütçe etki analizi, kısıtlı kaynakların olduğu sağlık sistemi içerisinde yeni bir sağlık teknolojisinin kullanılmasının finansal sonuçları hakkında kestirim yapmaya yarayan bir analizdir. Bununla birlikte, belirli bir sağlık durumunu tedavi etmede kullanılan ilaç ya da tedavi karmasındaki değişimi de tahmin etmeyi sağlamaktadır (Mauskopf vd., 2007: 337).

Bütçe etki analizi, özellikle geri ödeme kurumlarının geri ödeme kararlarında, bütçelerin planlanmasında ve kaynak tahsisinde kullanılabilir. Bütçe etki analizinin bu amaçlar doğrultusunda tek başına kullanılabileceği belirtilse de maliyet etkililik analizi başta olmak üzere ekonomik değerlendirme yöntemleri ile birlikte kapsamlı bir ekonomik değerlendirme içerisinde kullanılması önerilmektedir (Sullivan vd., 2014: 6). Dolayısıyla bütçe etki analizi bir ekonomik değerlendirme yöntemi olmayıp, bu yöntemler ile arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar aşağıdaki tabloda bazı önemli detaylar dikkate alınarak gösterilmiştir:

Tablo 1. Bütçe Etki Analizi ile Ekonomik Değerlendirme Yöntemlerinin Karşılaştırılması

Detaylar	Bütçe Etki Analizi	Ekonomik Değerlendirme Yöntemleri
İçerik	Finansal anlamda karşılanabilirlik (Ödeme gücü)	Paranın değeri
Hedef	Yeni bir sağlık teknolojisinin finansal etkisini tahmin etmek	Alternatif sağlık teknolojilerinin ekonomik etkililiğini tahmin etmek
Zaman aralığı	Bütçe dönemi (Genellikle 1-5 yıl)	Tercih edilen yaşam süresi
Sağlık sonuçları	Hariç	Dâhil
Bakış açısı	Bütçe planlayıcılar	Toplum/Üçüncü taraf/Diğer
Karşılaştırma	Senaryolar oluşturarak karşılaştırmalar yapılır	Belirli teknolojiler karşılaştırılır
Çalışılan popülasyon	Açık kohort	Kapalı kohort
İskonto	Önerilmez	Önerilir
Sunulan bulgular	Toplam ve marjinal yıllık maliyetler	Başarılı sağlık sonucu başına marjinal maliyet
Sonuçların genellenmesi	Yetersiz: Belirli bir koşula göre etkisi değerlendirilmektedir	Bazı sınırlılıklarla beraber genellenebilmektedir

Kaynak: Leelahavarong, 2014: S66.

Tablo incelendiğinde bütçe etki analizinin ekonomik değerlendirme yöntemlerinden birçok noktada farklılaştığı görülmektedir. Dolayısıyla bütçe etki analizi ekonomik değerlendirme yöntemleri yerine kullanılabilecek alternatif bir yöntem değildir.

Başka bir şekilde ifade edilecek olursa; bütçe etki analizi, bir sağlık teknolojisinin ilgili popülasyon tarafından kullanılmasını bütçe yapıcıların katlanmış olduğu maliyetler açısından değerlendirerek geri ödeme politikalarının belirlenmesi gibi kararların alınmasında kullanılırken, ekonomik değerlendirme yöntemleri bir sağlık teknolojisinin kullanılmasının ilgili popülasyon için ortaya çıkardığı değere odaklanmaktadır (Mauskopf ve Earnshaw, 2017: 5).

Bütçe etki analizinin sağlık sonuçları hakkında bilgi vermemesi ve ekonomik değerlendirme yöntemlerinin de yeni uygulanmaya başlanan bir sağlık teknolojisinin finansal sonuçlarını kestirmeye yönelik olmaması nihayetinde bu iki

yöntemin de tamamlayıcı olarak görülmesi ve birlikte kullanılması gerektiği ifade edilmektedir (Neumann, 2007: 324).

Bütçe etki analizinin kullanılması sağlık politikalarına, planlayıcılara ve geri ödeme kurumlarına şu faydaları sağlamaktadır (Leelahavarong, 2014: S65):

- Yeni bir sağlık teknolojisinin ya da uygulamasının hedef popülasyon için ortaya çıkardığı finansal sonuçların tahmin edilmesinde,
- Hedef popülasyon için özellikle geri ödeme kurumlarına yeni sağlık teknolojisi ya da uygulaması için ödeme gücünün hangi düzeyde olduğunun belirlenmesinde,
- Yeni sağlık teknolojisi ya da uygulamasının geri ödeme kapsamına alındığında kaynak tahsisinin yapılması konusunda sağlık politikalarına ve planlayıcılarına bir bütçe ya da hizmet planlama aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır.

Sonuç olarak bütçe etki analizi özellikle son yıllarda, ekonomik değerlendirme yöntemlerinin yalnızca alternatif sağlık teknolojilerinin sağlık sonuçları üzerindeki etkisini tahmin etmesi ve çoğunlukla hizmeti kullananlar açısından maliyetleri ele almasından dolayı ekonomik değerlendirme yöntemlerini tamamlayıcı bir yöntem olarak ifade edilmektedir. Ayrıca geri ödeme kararları alınırken yeni sağlık teknolojisinin finansal sonuçları hakkında kestirim yapılmasına ilişkin bilgiler sağlamasından dolayı da sağlık politikacıları ve planlayıcıları için önemli bir yöntemdir.

1.2. Bütçe Etki Analizinin Gelişimi

Bütçe etki analizi ile ilgili mevcut durumda kullanılan analitik çerçeve ilk olarak Mauskopf tarafından 1998 yılında geliştirilmiştir. Analitik çerçevenin geliştirilmesinin ardından ISPOR (International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research) çalışma grubu üyelerinin katılımıyla ilk kez 2005 yılında uluslararası bir toplantı yapılmış ve bu toplantıda ülkelerin kendi bütçe etki analizlerini yapabilmeleri adına bir rehber oluşturulmasıyla ilgili çalışılmıştır (Drummond vd., 2003: 408; Mauskopf vd., 2007: 337-338).

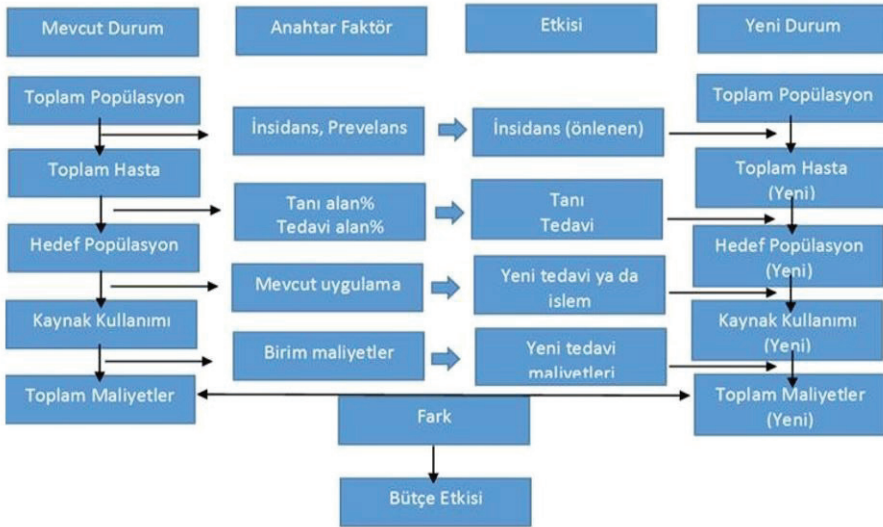
Tüm bunların sonucunda birçok Avrupa ülkesi 1990'lı yıllardan itibaren ülkelerine özgü bütçe etki analizlerinin yapılabilmesi için rehberler hazırlamışlardır.

Her ne kadar bu konuya ilişkin ilgi tüm dünyada artış göstermiş olsa da literatürdeki çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır (Orlewska ve Gulacsi, 2009: 808).

2. BÜTÇE ETKİ ANALİZİ UYGULAMASI

Bu bölümde bütçe etki analizi uygulamasının genel çerçevesi ve bu çerçeveyi oluşturan değişkenlerin neler olduğu belirtilmiştir. Bütçe etki analizinin genel çerçevesi aşağıda yer alan şekildeki gibi gösterilebilir:

Şekil 1. Bütçe Etki Analizinin Genel Çerçevesi



Kaynak: Mauskopf vd., 2007: 337.

Şekil incelendiğinde bütçe etki analizinde mevcut durum ile yeni durumun bir karşılaştırmasının yapıldığı görülmektedir. Mevcut durumda hedef popülasyon için hâlihazırda kullanılmakta olan sağlık teknolojisi ve o teknolojiye ilişkin kaynak kullanımı ve maliyetler yer almaktadır. Anahtar faktörler ve bu anahtar faktörlerin etkisi dikkate alınarak belirlenen senaryolardan biri ya da birkaç tanesi yeni durumu oluşturmakta ve burada ise hedef popülasyon için kullanılacak olan yeni sağlık teknolojisi ve o teknolojiye ilişkin kaynak kullanımı ve maliyetler yer almaktadır. Sonuç olarak her iki durumda da elde edilen toplam maliyetlerinin farkları alınarak da yeni sağlık teknolojisinin bütçeye olan etkisinin belirlendiği görülmektedir.

Bütçe etki analizinin gerçekleştirilebilmesi için birçok faktörün dikkate alınması gerekmektedir. Bu faktörler arasında bütçe etki analizinin bakış açısı, sağlık teknolojisinin seçimi, yeni sağlık teknolojisi ile karşılaştırmalar yapmada kullanılacak olan alternatif teknolojilerin seçimi, analizin kapsadığı zaman aralığı, hedef popülasyon, değerlendirmeye alınacak olan maliyetler, bütçe etki modeli ve belirsizliğin nasıl en aza indirilebileceği yer almaktadır.

2.1. Bakış Açısı

Sağlık politikacıları ve planlayıcıları bütçelerin genel olarak azalmasından dolayı yüksek maliyetli sağlık teknolojilerini değerlendirirken karar vermekte zorlanmaktadır. Ekonomik değerlendirme yöntemleri aracılığıyla yeni bir sağlık teknolojisine yönelik harcama öncelikleri belirlenebilirken, bu yeni sağlık teknolojisinin geri ödeme kapsamına alınıp alınmamasına ilişkin bir kararın verilebilmesi için harcama tahminleri ve olası maliyet bedelleri ile ilgili bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçe planlayıcılar sağlık teknolojisinin geri ödeme kapsamına alınmasına ilişkin kararları verirken hem klinik hem de finansal etkileri bir arada değerlendirebilmek için her iki araca da ihtiyaç duymaktadırlar (Watkins ve Danielson, 2014: 3).

Bütçe etki analizinin temel amacı yeni bir sağlık teknolojisinin uygulanmasının ortaya çıkardığı finansal sonuçları tahmin etmek ve bu tahminler ile karar vericilere, politika ve planlayıcılara bilgi vermek olmasından dolayı analizler yapılırken bütçeyi belirleyen tarafların bakış açısı dikkate alınarak gerçekleştirilmektir. Yapılan çalışmalar incelendiğinde de çoğunun literatürde önerildiği üzere bütçeyi belirleyen tarafların bakış açısını dikkate alarak analizleri gerçekleştirdikleri görülmektedir (Orlewska ve Gulacsi, 2009: 821).

Bütçe etki analizinin hangi tarafın bakış açısının dikkate alınarak gerçekleştirileceği modelde kullanılacak olan diğer değişkenlerin seçimini de etkilemektedir. Örneğin, ekonomik değerlendirme yöntemlerinden olan maliyet etkililik analizinde sağlık hizmeti kullanıcılarına ilişkin hem doğrudan hem de dolaylı maliyetler kullanılmasına karşın, bütçe etki analizinde sağlık hizmeti sunucularının bütçesinde yer alan ve yalnızca sağlık teknolojisi ile doğrudan ilişkili olan maliyetler ele alınmaktadır (Marshall vd., 2008: 481).

2.2. Sağlık Teknolojisi

Bütçe etki analizi ile değerlendirilmek istenen sağlık teknolojisi geri ödeme kapsamına alınıp alınmama durumuna ilişkin kararların verilmesinde kullanılacağından dolayı teknik özelliklerine ilişkin önemli bilgileri de beraberinde sunmalıdır. Teknolojinin kullanım amacı, kullanıldığı yer ve içeriği gibi bilgiler özellikle karşılaştırılacak alternatif senaryoların doğru bir şekilde belirlenebilmesi açısından önemlidir. Ayrıca sağlık teknolojisine ilişkin verilen bilgiler ne kadar doğru ve yeterli olursa hedef popülasyonun ve maliyetlerin belirlenmesi de aynı oranda doğru olacaktır (Health Information and Quality Authority, 2010: 17).

Hangi sağlık teknolojilerinin bütçe etki analizi ile değerlendirilebileceği konusunda literatürde, özellikle ilaçların geri ödeme kapsamına alınmadan bu değerlendirmelerin yapılmasının gerekliliği belirtilmektedir (Trueman vd., 2001: 613). İlaçların yanında bütçe planlayıcıların yerel ve ulusal düzeydeki bütçesini etkileyecek yeni tüm sağlık teknolojilerinin finansal sonuçlarının tahmin edilmesinde ve yeni teknolojinin tedavi etmeyi amaçladığı hastalığa ilişkin harcamaları etkileyerek mevcut durumdaki tedavi karmaşısındaki değişimin düzeyinin incelenmesinde kullanılabileceği ifade edilmektedir (Simoens, 2009: 2963).

2.3. Alternatiflerin Seçimi

Finansal sonuçları tahmin edilmek istenen sağlık teknolojisine karar verildikten sonra bu sağlık teknolojisini karşılaştırabilecek alternatif senaryoların belirlenmesi gerekmektedir. Buradaki uygulama ekonomik değerlendirme yöntemlerindeki uygulama ile benzerlik gösterse de alternatifler farklılık göstermektedir. Bütçe etki analizinde alternatif senaryolar ekonomik değerlendirme yöntemlerinde olduğu gibi etkililiği göz önünde bulundurarak benzer sağlık sonucuna ulaşmayı amaçlayan alternatiflerin karşılaştırılmasından ziyade mevcut durum ile ilişkili senaryolar oluşturularak karşılaştırmaların yapılması gerekmektedir (Neyt vd., 2015: 177).

Bütçe etki analizlerinde temel olarak iki senaryo oluşturulmaktadır. Birincisi, geri ödeme kapsamında olan mevcut sağlık teknolojisinin kullanıldığı mevcut durumdan, ikincisi yeni sağlık teknolojisinin kullanıldığı duruma ilişkin tahminlerin gerçekleştirildiği yeni durumdan oluşturulmaktadır (Martinez-Raga vd., 2010: 33). Karşılaştırma yapılmak istenen alternatif senaryoların sayısının bütçe etki analizinin

yapılış amacına göre artırılabilceği gibi mevcut teknoloji ile yeni teknolojinin bir arada kullanıldığı ya da hedef popülasyona hiçbir müdahalenin uygulanmadığı alternatif senaryolar da oluşturulabilmektedir (Orlewska ve Gulacsi, 2009: 822). Böylece analiz sonucunda mevcut uygulama karmaşasının yeni teknoloji erişilebilir olduğunda ne ölçüde değişim göstereceği gözlemlenebilecektir.

Bütçe etki analizinde karşılaştırılacak hem mevcut durum hem de yeni teknolojinin ortaya çıkaracağı değişimin değerlendirileceği alternatif senaryolar şeffaflık gözetilerek oluşturulmalıdır. Bununla birlikte belirlenen bütçe etki modelinin de tüm alternatif senaryoların karşılaştırılabilmesine olanak tanıyacak şekilde seçilmesi gerekmektedir (Mauskopf vd., 2007: 339).

2.4. Zaman Aralığı

Bütçe etki analizinin kapsayacağı zaman aralığının genellikle bütçe dönemi olan 3-5 yıl olması önerilmektedir. Bununla beraber analizin yapılış amacına bağlı olarak en az 1 yıl süre için de değerlendirilebileceği ifade edilmektedir. Tahmine dayalı olarak oluşturulan tüm verilerin ve bulguların 12 aylık dönemler halinde sunulması ve başlangıç yılının belirtilmesi gerekmektedir (Marshall vd., 2008: 482).

Bütçe etki analizinin zaman aralığının her ne kadar bütçe dönemi ile ilişkili olarak belirlenmesi önerilse de, bazı durumlarda bu sürenin analizin amacına göre daha az olabileceği gibi daha uzun da olabileceği belirtilmektedir. Örneğin gelecek yıllarda kronik hepatiti ya da karaciğer kanserini tedavi etmede kullanılabilecek olan yeni sağlık teknolojilerinin kullanılmasıyla birlikte hastalığın tedavisinden elde edilecek maliyet tasarruflarının belirlenmesinde de zaman aralığı birkaç yıl uzatılarak bütçe etki analizi ile değerlendirmeler yapılabilmektedir (Sullivan vd., 2014: 9).

2.5. Hedef Popülasyon

Hedef popülasyon, yeni sağlık teknolojisini kullanacak olan belirli bir sağlık koşuluna ya da hastalığına sahip bireyler olarak tanımlanmaktadır. Bütçe etki analizinde ekonomik değerlendirme yöntemlerinin aksine hedef popülasyonun açık kohort olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla belirlenen zaman aralığı içerisinde her yıl hedef popülasyon içerisine bireyler dâhil olabilir ya da ayrılabilirler (Health Information and Quality Authority, 2010: 19).

Bir sağlık teknolojisinin geri ödeme kapsamına alınıp alınmamasına ilişkin kararların verilmesinde yeni sağlık teknolojisini kullanacak ya da kullanma potansiyeline sahip olacak hedef popülasyonun büyüklüğünün belirlenmesi analizden elde edilecek sonuçların yorumlanmasında oldukça önemlidir (Cohen vd., 2008: 232). Aşağıdaki tabloda hedef popülasyonun büyüklüğünün tahmin edilmesinde kullanılan parametreler ve veri kaynakları yer almaktadır:

Tablo 2. Hedef Popülasyonun Belirlenmesinde Kullanılan Parametreler ve Veri Kaynakları

Parametreler	Veri Kaynakları
Prevalans ve insidans (Toplam hasta sayısı)	Ulusal düzeydeki yayınlar Ulusal düzeydeki bir Delfi paneli ile desteklenmiş uluslararası yayınlar
Mevcut teknolojiye erişebilen ve kullanan hastaların oranı	Ulusal istatistikî veri tabanları Literatür Delfi paneli sonucunda elde edilen tahminler
Yeni teknolojiyi kullanabilecek olan hastaların oranı	Literatür İlaçlar için örneğin reçetesi olan hasta sayısı gibi kayıtlar Delfi paneli sonucunda elde edilen tahminler
Yeni teknolojiyi kullanan hastaların oranı	Delfi paneli sonucunda elde edilen tahminler
Diğer parametreler: - Analiz için belirlenen zaman aralığı içerisinde yeni teknolojinin yıllık kullanım artış oranı - Tedavi planlarındaki ya da rehberlerindeki değişimler - Tedavi aşamaları	Delfi paneli sonucunda elde edilen tahminler

Kaynak: Leelahavarong, 2014: S68.

Tablo 2 incelendiğinde hedef popülasyonun büyüklüğüne ilişkin tahminlerin çoğunlukla bilimsel çalışmalardan, ulusal veri tabanlarından ve uzmanlardan oluşan bir panel aracılığıyla elde edilen kalitatif bilgilerden yola çıkarak oluşturulduğu görülmektedir.

Bütçe etki analizi ile ilgili olarak yapılan çalışmalar incelendiğinde hedef popülasyonun epidemiyolojik verilerden faydalanarak çoğunlukla yayınlanmış mevcut verilerden yola çıkarak regresyon modeli gibi bir kestirim yöntemi kullanılarak ya da uzman görüşüne başvurularak tahmin edildiği görülmüştür (Purmonen vd., 2010: 164; Noskin vd., 2008: 1757).

Ayrıca çalışmalarda hedef popülasyonun herhangi bir hastalığın şiddeti dikkate alınarak sınıflandırıldığı ya da belirli hastalığa sahip tüm hastaların çalışmaya dâhil edilerek analizlerin gerçekleştirildiği görülmüştür (Pueyo vd., 2012: 129; Smith vd., 2005: 952).

2.6. Maliyetler

Bütçe etki analizinde hangi maliyetlerin dikkate alınacağı ekonomik değerlendirme yöntemlerinde olduğu gibi bakış açısına göre değişiklik göstermektedir. Ekonomik değerlendirme yöntemlerinde çoğunlukla sağlık hizmeti kullanıcılarının bakış açısı ele alındığından ilgili hizmeti kullanan bireylerin katlanmış olduğu doğrudan ve dolaylı maliyetler analiz kapsamına alınırken, bütçe etki analizinde bütçeyi planlayan tarafın ilgili hizmete ilişkin katlanmış olduğu doğrudan maliyetlerin dikkate alınması önerilmektedir (Garattini ve van de Vooren, 2011: 500). Ayrıca bütçe etki analizlerinde ekonomik değerlendirme yöntemlerinde uygulandığı üzere maliyetlerin günümüz değerlerine indirgenmesine ihtiyaç duyulmamaktadır (Neyt vd., 2015: 176). Daha önce de ifade edildiği üzere bütçe etki analizi ekonomik değerlendirme yöntemleri ile birlikte kullanıldığında sağlık teknolojisinin geri ödeme kapsamına alınması durumunda ortaya çıkacak finansal sonuçlara ilişkin ek bir bilgi sağlayarak ekonomik değerlendirme yöntemlerini tamamlayıcı bir özellik gösterecektir (Yagudina vd., 2017: 61).

Yeni sağlık teknolojisinin verimlilik, sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri sisteminin dışında kalan diğer maliyetler üzerindeki etkisi bütçe etki analizlerine çoğunlukla dâhil edilmemektedir. Bunun nedeni sağlık teknolojisinin bu etkilerinin genellikle bütçe planlayıcıların ilgi alanının dışında kalmasıdır. Ancak morbidite ile ilişkili ortaya çıkan verimlilik kaybına bağlı olarak vergi indirimlerinin olduğu

sağlık hizmetlerinin finansmanında bu maliyetler araştırmanın amacına göre dâhil edilebilmektedir (Sullivan vd., 2014: 9).

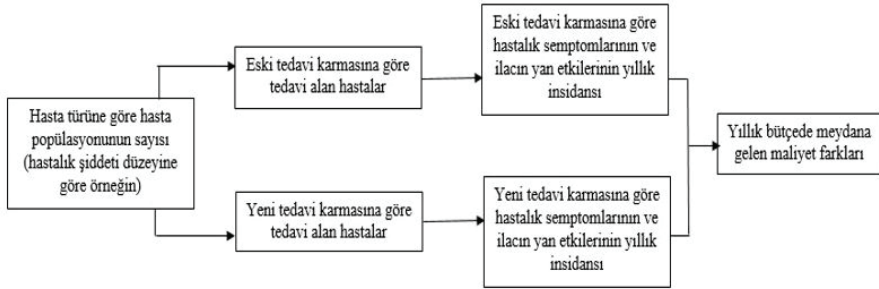
Bütçe planlayıcıların ilgili sağlık teknolojisinin uygulanmasındaki kaynak kullanım düzeyi sağlık teknolojisinin türüne ve sağlık koşullarına göre zaman içerisinde değişim gösterebilmektedir. Ancak belirlenen zaman içerisinde gelecek yıllarda oluşabilecek maliyetlerin bütçe etkisine dâhil edilip edilmeme konusunda araştırmacılar ortak bir karara varamamış olmakla birlikte, analizin yapılma amacına göre gelecek maliyetleri değerlendirme kapsamına alıp almamasını analizi gerçekleştirecek olan araştırmacının inisiyatifine bırakmışlardır (Mauskopf vd., 2007: 340). Ancak yapılan çalışmalar incelendiğinde araştırmacıların çoğunlukla sağlık koşuluna göre ortaya çıkabilecek gelecek maliyetleri değerlendirme kapsamına almadığı görülmüştür (Marshall vd., 2008: 483).

Bütçe etki analizlerinde doğrudan maliyetlerin belirlenmesinde temel olarak üç aşama izlenmektedir: (1) değişimi ortaya çıkaran kaynak kullanımının tanımlanması, (2) bu değişimlerin boyutunun tahmin edilmesi ve (3) bu değişimler ile ilişkili doğrudan maliyetlerin belirlenmesidir (Health Information and Quality Authority, 2010: 19). Yapılan çalışmalar incelendiğinde araştırmacıların maliyetlere ilişkin verileri ulusal tarifelerden, geri ödeme listelerinden ve bütçe planlarından elde ettikleri görülmüştür (Orlewska ve Gulacsi, 2009: 823).

2.7. Bütçe Etki Modeli

Bütçe etki analizlerinde kullanılan modeller sağlık koşuluna (akut ve kronik) ve uygulamanın türüne (önleyici, tedavi edici, palyatif) göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, sağlık koşulunun akut bir hastalık olduğu durumlarda analiz birimi bir hastalığın evresi ise daha basit hesaplamaların yapıldığı tanımlayıcı modeller kullanılabilmektedir. Ancak bütçe etki analizlerinde ideal olarak kullanılması beklenen Markov modeli ya da ayrık olay simülasyonları gibi modellerin kullanılarak mevcut hasta kohortuna her yıl yeni tanı alan hastaların dâhil edildiği analizlerin yapılmasıdır (Orlewska ve Gulacsi, 2009: 822). Aşağıdaki şekilde örnek bir bütçe etki modeli yer almaktadır:

Şekil 2. Bütçe Etki Modeli



Kaynak: Mausko pf vd., 2005: 69

Şekil incelendiğinde modelde ilk olarak sağlık teknolojisinin tanımlandığı ve bu sağlık teknolojisini kullanacak olan hasta popülasyonunun sayısı belirtilmektedir. Daha sonra eski tedavi karması ve yeni tedavi karmasının olduğu temel olarak iki senaryonun oluşturulduğu ve bu senaryolara ilişkin maliyetlerin belirlenip, maliyet farklarının belirlenerek her senaryonun bütçeye olan etkisinin ifade edildiği görülmektedir.

2.8. Belirsizlik

Bütçe etki analizlerinde sağlık teknolojilerine ilişkin geleceğe yönelik kestirimler yapılmasından dolayı bir belirsizlik mevcuttur. Bu belirsizliğin giderilmesi ve karar vericilere en doğru bilgiyi aktarabilmek adına da duyarlılık analizlerinin yapılması önerilmektedir (Elias vd., 2015: 3).

Bütçe etki analizlerinde belirsizlik temel olarak iki şekilde sınıflandırılabilir: (1) girdi olarak kullanılan parametrelerin değerlerinin doğruluğu ile ilgili belirsizlikler ve (2) modelin yapısı ve süreci ile ilgili belirsizliklerdir. Araştırmacı parametrelerin değerlerinde bir eksiklik ya da belirsizlik olup olmadığı ya da modelin elde edilen sonuç üzerindeki etkisini belirlemek için en azından belirleyici duyarlılık analizi yöntemlerinden olan tek yönlü duyarlılık analizini yapması gerekmektedir. Eğer araştırmacı gerekli görürse bir adım daha ileri götürmek adına önemli parametreler için çok yönlü duyarlılık analizini de gerçekleştirebilir. Eğer parametrelere ilişkin belirsizlik önemli düzeyde ise, araştırmacı bir güven aralığı belirlemelidir. Örneğin, analizdeki anahtar değişkenler için %95 güven

aralığındaki alt ve üst limitleri belirterek değerlendirmeler yapabilir (Orlewska ve Mierzejewski, 2004: 6).

Belirleyici duyarlılık analizinin dışında olasılıklı duyarlılık analizi de kullanılabilmektedir. Olasılıklı duyarlılık analizinde modelde girdi olarak yer alan parametrelere ilişkin yapılan tüm tahminler bir nokta tahmini yapmaktansa parametrelerin değerlerindeki belirsizliği olasılıklı bir dağılım şeklinde göstermektedir (Claxton vd., 2005: 340). Ancak olasılıklı duyarlılık analizi çoğunlukla ekonomik değerlendirme yöntemlerindeki belirsizliği analiz etmede kullanılmaktadır. Bütçe etki analizlerinde bu analiz daha az güvenilir sonuçlar sunmakta ve kullanımı gerekli görülmemekle beraber tercih edilebilmektedir (Health Information and Quality Authority, 2010: 27). Duyarlılık analizi ile birlikte ayrıca bütçe planlayıcılarının ihtiyaçlarına bağlı olarak senaryo analizlerinin de ek olarak değerlendirilmesinin kullanışlı olabileceği belirtilmektedir (Garattini ve van de Vooren, 2011: 501).

3. BÜTÇE ETKİ ANALİZİ İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

Bu bölümde bütçe etki analizleri ile ilgili yapılmış bazı çalışmalara yer verilmiştir. Bu yöntem her ne kadar önemli olsa da henüz literatürde yeteri kadar çalışma bulunmamaktadır.

Liu ve diğerlerinin (2013) İngiltere’de yapmış olduğu çalışmanın amacı, son dönem böbrek hastalığı olan bireyler için yapılan ulusal sağlık harcamasının evde hemodiyaliz faktörü sabit tutulurken, merkezde hemodiyaliz faktörü ve periton diyalizi faktöründeki dağılımın değişimine ilişkin 5 yıllık bütçe etkisini tahmin etmektir. Bu amaca yönelik olarak çalışmada mevcut bir senaryo oluşturulmuş ve bu senaryo oluşturulan 3 adet hipotetik senaryo ile karşılaştırılmıştır. Mevcut senaryoda hastaların %15’inin periton diyalizi, %3’ünün evde hemodiyaliz ve %82’sinin de merkezde hemodiyaliz tedavisi aldığı belirtilmiştir. Alternatif senaryoların tümünde evde hemodiyaliz faktörü sabit tutulmuştur. Buna göre alternatif senaryoların ilkinde periton diyalizinin her yıl %1,5 artış gösterirken merkezde hemodiyaliz tedavisinin her yıl %1,5 azalış gösterdiği; alternatif senaryoların ikincisinde periton diyalizinin her yıl %3 artış gösterirken merkezde hemodiyaliz tedavisinin her yıl %3 azalış gösterdiği ve alternatif senaryoların üçüncüsünde periton diyalizinin her yıl %1,5 azalış gösterirken merkezde hemodiyaliz tedavisinin her yıl %1,5 artış gösterdiği belirtilmiştir. Gelecek yıllarda diyaliz tedavisi alan hasta popülasyonu geçmişteki

10 yıllık prevalans, insidans, mortalite ve nakil oranlarından oluşan doğrusal regresyon modeli ile tahmin edilmiştir. Modelde bütçe planlayıcıların bakış açısı ele alınmış ve diyaliz hizmetinin sunulması için katlanılan direkt maliyetler, hizmetin kullanımı için katlanılan maliyetler, kullanılan ilaçların maliyeti, büyük çapta ortaya çıkabilecek yan etkilerin maliyeti ve hasta nakil hizmetinin maliyetleri kullanılmıştır. Ortaya çıkabilecek yan etkilerin olasılıklarını hesaplamak için literatürdeki araştırmalardan faydalanmışlardır. Yapılan analizlerin sonucunda İngiltere'deki ulusal tarifeye göre periton diyalizi hastalarının sayısındaki artışın diyalize ilişkin harcamaları azalttığını göstermiştir. Buradan sağlanan tasarrufların temel nedeninin ise yerel bütçelerin sorumluluğunda olan hasta nakil maliyetlerine katlanılmamasının olduğu belirtilmiştir. Bu çalışmada yalnızca bütçe planlayıcıların bakış açısı ele alındığından, evde hemodiyaliz seçeneği sabit tutulduğundan ve bir tedavi yönteminden diğer tedavi yöntemine geçişe ilişkin maliyetler modele dâhil edilmediğinden yorumların genellenmesi doğru olmamaktadır. Ayrıca burada ekonomik değerlendirme yöntemlerinde olduğu gibi sağlık sonucuna ilişkin bir değerlendirme yapılmamasından dolayı hastalara periton diyalizi tedavisini tercih etmeleri gerektiği gibi bir önermede bulunulmamalıdır.

Nichol ve diğerleri tarafından (2011) Amerika'da yapılan çalışmanın amacı prostat kanseri teşhisinin konulmasında kullanılan yeni prostat kanseri risk indeksinin bütçe etkisini değerlendirmektir. Bu indeks prostata özgü antiijenlerin (PSA) bir kombinasyonunu kullanarak hesaplama yapmaktadır. Bu amaca yönelik olarak modelde PSA kesim noktalarını kullanarak iki adet senaryo belirlenmiştir: (1) PSA değerinin $\geq 2\text{ng ml}^{-1}$ olduğu ve (2) PSA değerinin $\geq 4\text{ng ml}^{-1}$ olduğu ve 50-75 yaş arası 100.000 erkek hastadan alınan biyopsiler için planlanan senaryolardır. Çalışmada prostat kanserinin teşhis edilmesi için bütçe planlayıcıların katlandığı toplam maliyetler için 1 yıllık bütçe etkisi tahmin edilmiştir. Yapılan analizler sonucunda mevcut teşhis etme stratejilerine ek olarak prostat kanseri risk indeksinin dâhil edilmesi ile birinci senaryo için teşhis edilen kanser vakalarının sayısı 20 sayı azalırken, ikinci senaryo için vakaların sayısı 5 sayı azalmıştır. Prostat kanserinin teşhisinde 1 yıl için tahmin edilen tasarruflar incelendiğinde birinci senaryo için 356.647\$ ya da aylık kişi başına 0.30\$ tasarruf edildiği, ikinci senaryo için ise 94.219\$ ya da aylık kişi başına 0.08\$ tasarruf edildiği görülmüştür. Sonuç olarak prostat kanseri risk indeksi, prostat kanserinin pozitif çıktığı testlerde ikinci senaryo ($\text{PSA} \geq 4\text{ng ml}^{-1}$) ile karşılaştırıldığında birinci senaryoda ($\text{PSA} \geq 2\text{ng ml}^{-1}$) daha fazla maliyet tasarrufu sağladığı görülmüştür.

Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (2016) tarafından hazırlanan raporda ATC (Anatomical Therapeutic Chemical Classification System) sınıflamasına göre A10 (diyabet tedavisinde kullanılan ilaçlar) ve C09 (renin-angiotensin sistemine etkili ilaçlar) gruplarında bulunan sabit doz kombine ilaçların ve bu kombine ilaçları oluşturan etkin maddelerin mono ilaçlarının genel özellikleri, tüketim eğilimleri ve bütçe etkilerinin detaylı incelenmesi amaçlanmıştır. A10 grubundaki ilaçların bütçe etkisinin değerlendirilmesi amacıyla yönelik olarak üç senaryo geliştirilmiştir: (1) bu grup ilaçların pazarında sabit doz kombine ilaç olmaması, (2) sabit doz kombine ilaçların ambalaj miktarı satış değeri olarak %10 ve (3) %15 oranında pazar paylarına sahip olmaları şeklinde 2015-2018 yıllarındaki tahmini bütçe etkileri incelenmiştir. A10 grubu ilaçların 2015-2018 yılları arasında pazarda sabit doz kombine ilaç olmaması durumunda, bu ilaç grubuna yapılan harcamanın mevcut duruma göre %2-7 arasında daha fazla gerçekleşeceği hesaplanmış ve tahmin edilen dört yıl için bu grupta mevcut öngörülen durumda değer bazında toplam 2.501.981.830 TL'lik, sabit doz kombine ilaç olmaması durumunda ise toplam 2.882.972.951 TL'lik harcamanın gerçekleşeceği bulunmuştur. Sabit doz kombine ilaçların ambalaj miktarı satış değeri olarak pazar payının %10 olması halinde 2.467.548.428 TL'lik, %15 olması halinde ise 2.396.702.192 TL'lik toplam harcama olacağı hesaplanmıştır.

Araştırmada C09 grubunda yer alan sabit doz kombine ilaçlar ve bu kombine ilaçları oluşturan etkin maddelerin mono ilaçlarının 2015-2018 yılları arasındaki bütçe etkileri ve 2015 yılından itibaren bu grup ilaçların pazarında (1) sabit doz kombine ilaç olmaması, (2) sabit doz kombine ilaçların ambalaj miktarı satış değeri olarak (2) %80 ve (3) %85 olması durumundaki bütçe etkileri hesaplanmıştır. 2015-2018 yılları için pazarda sabit doz kombine ilaç olmaması halinde bu ilaç grubuna yapılan harcamanın mevcut duruma göre %8-10 arasındaki oranlarda azalacağı bulunmuştur. Tahmin yapılan dört yıl için bu grupta mevcut öngörülen durumda toplam 3.748.273.272 TL'lik, sabit doz kombine ilaç olmaması durumunda ise toplam 3.402.588.527 TL'lik harcama olacağı hesaplanmıştır. Sabit doz kombine ilaçların pazar payının ambalaj miktarı satış değeri olarak %80 olması durumunda 3.761.418.163 TL'lik, %85 olması durumunda ise 3.787.554.333 TL'lik toplam harcama gerçekleşeceği hesaplanmıştır. Sonuç olarak sabit doz kombine ilaç satışlarının tahmin edilen dört yıl için ambalaj miktarı satış değeri olarak %80 ve %85 oranında Pazar payına sahip olmaları halinde incelenen grupta sırasıyla yaklaşık olarak %0,35 ve %1,05 oranında toplam ilaç harcamasında artış gerçekleşeceği belirlenmiştir. Araştırmada gerçekleştirilen bütçe etki analizleri ile sabit doz kombine ilaçların

değerlendirilen gruplara ait toplam ilaç pazarındaki harcamayı farklı oranlarda azaltacağı bulunmuştur. Bu sonuç ile literatürde belirtilen sabit doz kombine ilaç kullanımının tedavi maliyetini düşürdüğü bilgisine uyumluluk gösterdiği ifade edilmiştir.

Kyriopoulos ve diğerleri (2017) tarafından gerçekleştirilen çalışmada Non-Hodgkin lenfoma tedavisinde kullanılan Rituximab ilacının intravenöz (IV) uygulamasının maliyetli olması ve ilacın subkütan (SC) uygulamasının mevcut durumda uygulanıyor olması ile SC uygulamasının Yunanistan sağlık sistemindeki olası klinik ve ekonomik değerini incelemeyi amaçlamıştır. Bu amaca yönelik olarak maliyet minimizasyon ve bütçe etki analizi personelin, hasta zamanının ve kaynak kullanımının karşılaştırılması ve IV ve SC uygulamasındaki klinik etkileri ve ilgili maliyetleri tahmin ederek gerçekleştirilmiştir. Analizde üçüncü taraf ödeyicilerin bakış açısı ele alınmış ve personelin maaşı, ilaçlar ve kaynak kullanımına ilişkin veriler resmi hükümet kaynaklarından elde edilmiştir. Kaynak kullanımı ve tedavi düzenine ilişkin bilgiler ise anket aracılığıyla edinilmiştir. Yapılan analizler sonucunda SC uygulamasının 3 yıl için tedavinin tamamen uygulanmasıyla 1000 hasta başına 618.708 ₺ bütçe tasarrufu sağladığı bulunmuştur. Sonuç olarak Rituximab ilacı örneği için IV uygulaması yerine SC uygulamasının kullanılmasının personelin harcadığı zamanı ve yönetsel maliyetleri azalttığı, sağlık sisteminin kapasitesini ve olası kaynak tahsisini geliştirdiği ifade edilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sağlık sektöründe ve işbirliği içerisinde olduğu çevrede yer alan diğer sektörlerde yaşanan değişimler sonucunda sağlık politikacıları ve planlayıcıları karar vermede zorlanmaktadır. Özellikle son yıllarda kronik hastalıkların dünya genelinde artış göstermesi ve sağlık hizmetlerinin maliyetlerini artırması karar vermeyi zorlaştıran problemlerin başında gelmektedir. Ayrıca sağlık teknolojilerindeki sürekli iyileşme de politikacıların ve planlayıcıların hangi sağlık teknolojisini geri ödeme kapsamına alması gerektiğine ilişkin kararları önemli düzeyde etkilemektedir.

Politika ve planlayıcılara karar vermede sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesinde kullanılan ekonomik değerlendirme yöntemleri, tam anlamıyla bilgi sağlamamaktadır. Çünkü bu yöntemler her ne kadar uygulanan sağlık teknolojisinin elde edilen sağlık sonuçlarına olan etkisini gösteriyor olsa da değerlendirilen maliyetler çoğunlukla sağlık hizmetini kullanan popülasyonun

maliyetleri olduğundan bütçe yapıcılara yeterli bilgi vermemektedir. Bu nedenle bütçe yapıcıların maliyetlerini dikkate alan bir bakış açısı ile tahminlerin yapılması adına bütçe etki analizi yöntemi geliştirilmiştir.

Bütçe etki analizi herhangi bir sağlık teknolojisinin uygulanmasının finansal sonuçlarını kestirmeye fayda sağlamaktadır. Bu nedenle ekonomik değerlendirme yöntemlerinin bir alternatifi değil, aksine bu yöntemlerin birer tamamlayıcısı niteliğindedir. Hem ekonomik değerlendirme yöntemleri hem de bütçe etki analizi yöntemi birlikte kullanılarak karar vericilere hedef popülasyonun maliyetleri ve ortaya çıkan sağlık sonuçları ile ilgili bilgi sağlanırken aynı zamanda bütçe planlayıcıların da ödeme gücü düzeyine ilişkin bir bilgi elde edilmiş olacaktır. Böylece bir sağlık teknolojisine geri ödeme kapsamına alınıp alınmamasına ilişkin karar verilirken ekonomik değerlendirme yöntemleri özellikle sağlık teknolojisine sağlık sonuçları üzerindeki etkisine ilişkin bilgi sağlarken, bütçe etki analizi ise sağlık teknolojisi kapsama alındığında bütçeye olan etkisinin ne düzeyde olacağına ilişkin finansal bilgiler sağlayacaktır. Literatürde bütçe etki analizinin sağlık teknolojilerinin değerlendirilmesinde tamamlayıcı olarak ekonomik değerlendirme yöntemlerinden özellikle maliyet etkililik analizi ile birlikte kullanıldığı görülmüştür.

Bütçe etki analizine olan ihtiyaç her ne kadar önemli olsa da çalışmaların sınırlı olduğu görülmüştür. Özellikle Avrupa ülkeleri bütçe etki analizi için ISPOR çalışma grubunun metodolojisini referans alarak rehberler oluşturmuşlardır. Bu rehberler kullanılarak çoğunlukla ilaçların geri ödeme kapsamına alınıp alınmaması gerektiğine ilişkin kararlar için bilgi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Bütçe etki analizine Türkiye’de yapılmış olan çalışmaların literatür boyutunda sınırlı sayıda olduğu görülmüştür. Bu duruma yönelik öneriler ise:

- Türkiye’de bütçe etki analizinin uygulanabilmesi için öncelikle ulusal düzeyde bir rehber oluşturulması,
- Oluşturulan bu rehberin daha sonraki aşamalarda ilaçlar ve tedavi planları için ayrı ayrı sınıflandırılması,
- Bütçe etki analizinin geri ödeme politikalarında herhangi bir sağlık teknolojisine kapsama alınmadan önce uygulanmasının teşvik edilmesi,
- Bütçe etki analizini tek başına değil, ekonomik değerlendirme yöntemlerinden özellikle maliyet etkililik analizi ile birlikte değerlendirerek daha kapsamlı ve doğru yönlendirmelerin yapılabilmesini sağlamak şeklinde ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- Claxton, K., Sculpher, M., McCabe, C., Briggs, A. H., Akehurst, R., Buxton, M., ... & O'Hagan, T. (2005), Probabilistic Sensitivity Analysis for Nice Technology Assessment: Not an Optional Extra, *Health Economics*, 14(4): 339-347.
- Cohen, J. P., Stolk, E., & Niezen, M. (2008), Role of Budget Impact in Drug Reimbursement Decisions, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 33(2): 225- 247.
- Debaveye, S., De Soete, W., De Meester, S., Vandijck, D., Heirman, B., Kavanagh, S., & Dewulf, J. (2016), Human Health Benefits and Burdens of a Pharmaceutical Treatment: Discussion of a Conceptual Integrated Approach, *Environmental Research*, 144: 19-31.
- Drummond, M., Brown, R., Fendrick, A. M., Fullerton, P., Neumann, P., Taylor, R., & Barbieri, M. (2003), Use of Pharmacoeconomics Information—Report of the ISPOR Task Force on Use of Pharmacoeconomic/Health Economic Information in Health-Care Decision Making, *Value in Health*, 6(4): 407-416.
- Elias, F. T. S., da Silva, E. N., Belfort Jr, R., Silva, M. T., & Atallah, Á. N. (2015), Treatment Options for Age-Related Macular Degeneration: A Budget Impact Analysis from the Perspective of the Brazilian Public Health System, *PloS one*, 10: 1-10.
- Garattini, L., van de Vooren, K. (2011), Budget impact analysis in economic evaluation: a proposal for a clearer definition. *The European Journal of Health Economics*, 12(6): 499-502.
- Health Information and Quality Authority (2010), *Guidance on Budget Impact Analysis of Health Technologies in Ireland*, Dublin: HIQA.
- Kyriopoulos, D., Tsiantou, V., Papageorgiou, L., Theodoropoulou, F., & Athanasakis, K. (2017), Cost-Minimization and Budget Impact Analysis of Rituximab SC VS Rituximab IV for Non-Hodgkin's Lymphoma (NHLs) in Greece, *Journal of Cancer Therapy*, 8(08), 726-734.
- Leelahavarong, P. (2014). Budget Impact Analysis, *Journal of the Medical Association of Thailand= Chotmaihet Thangphaet*, 97: S65-S71.
- Liu, F. X., Leipold, R., Arici, M., & Farooqui, U. (2013), Budget Impact Analysis of Peritoneal Dialysis vs. Conventional In-center Hemodialysis in the United Kingdom, *Drugs*, 309 (305,030), 300-896.

- Marshall, D. A., Douglas, P. R., Drummond, M. F., Torrance, G. W., MacLeod, S., Manti, O., ... & Corvari, R. (2008), Guidelines for Conducting Pharmaceutical Budget Impact Analyses for Submission to Public Drug Plans in Canada, *Pharmacoeconomics*, 26(6): 477-495.
- Martínez-Raga, J., González Saiz, F., Pascual, C., Casado, M. A., & Sabater Torres, F. J. (2010), Suboxone®(buprenorphine/naloxone) as an Agonist Opioid Treatment in Spain: A Budgetary Impact Analysis, *European Addiction Research*, 16(1): 31-42.
- Mauskopf, J. A. (1998), Prevalence-Based Economic Evaluation, *Value in Health*, 1(4): 251- 259.
- Mauskopf, J. A., Earnshaw, S., & Mullins, C. D. (2005), Budget Impact Analysis: Review of the State of the Art, *Pharmacoeconomics Outcomes Research*, 5(1): 65-79.
- Mauskopf, J. A., Sullivan, S. D., Annemans, L., Caro, J., Mullins, C. D., Nuijten, M., ... & Trueman, P. (2007), Principles of Good Practice for Budget Impact Analysis: Report of the ISPOR Task Force on Good Research Practices—Budget Impact Analysis, *Value in Health*, 10(5): 336-347.
- Mauskopf, J. A., & Earnshaw, S. (2017), Introduction to Budget Impact Analysis, Mauskopf, J.A., Earnshaw, S. (Ed.), *Budget-impact Analysis of Health Care Interventions a Practical Guide* (5-10), Switzerland: Springer International Publishing.
- Neumann, P. J. (2007), Budget Impact Analyses Get Some Respect, *Value in Health*, 10(5): 324-325.
- Neyt, M., Cleemput, I., Van De Sande, S., Thiry, N. (2015), Belgian Guidelines for Budget Impact Analyses, *Acta Clinica Belgica*, 70(3): 175-180.
- Nichol, M. B., Wu, J., An, J. J., Huang, J., Denham, D., Frencher, S., & Jacobsen, S. J. (2011), Budget Impact Analysis of a New Prostate Cancer Risk Index for Prostate Cancer Detection, *Prostate Cancer and Prostatic Diseases*, 14(3): 253-261.
- Noskin, G. A., Rubin, R. J., Schentag, J. J., Kluytmans, J., Hedblom, E. C., Jacobson, C., & Bharmal, M. (2008), Budget Impact Analysis of Rapid Screening for *Staphylococcus Aureus* Colonization Among Patients Undergoing Elective Surgery in US Hospitals, *Infection Control and Hospital Epidemiology*, 29(1): 1756-1761.

- Orlewska, E., Gulácsi, L. (2009), Budget-impact Analyses-A Critical Review of Published Studies, *Pharmacoeconomics*, 27(10): 807-827.
- Orlewska, E., Mierzejewski, P. (2004), Proposal of Polish Guidelines for Conducting Financial Analysis and Their Comparison to Existing Guidance on Budget Impact in Other Countries, *Value in Health*, 7(1): 1-10.
- Pueyo, M. J., Larrosa, M., Surís, X., & Garcia-Ruiz, A. J. (2012), Cost-utility and Budget Impact Analysis of Primary Prevention with Alendronate of Osteoporotic Hip Fractures in Catalonia, *Reumatología Clínica (English Edition)*, 8(3): 128-134.
- Purmonen, T. T., Auvinen, P. K., & Martikainen, J. A. (2010), Budget Impact Analysis of Trastuzumab in Early Breast Cancer: A Hospital District Perspective, *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 26(2): 163-169.
- Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (2016), Kronik Hastalıklarda Kullanılan Sabit Doz Kombine İlaçlara İlişkin Maliyet Değerlendirmesi ve Bütçe Etkisi Analizi, Sağlık Bakanlığı, Yayın No: 1039, Ankara.
- Simoens, S. (2009), Health Economic Assessment: A Methodological Primer,. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 6(12): 2950-2966.
- Smith, D. G., Cerulli, A., & Frech, F. H. (2005), Use of Valsartan for the Treatment of Heart-failure Patients not Receiving Ace Inhibitors: A Budget Impact Analysis, *Clinical therapeutics*, 27(6): 951-959.
- Sullivan, S. D., Mauskopf, J. A., Augustovski, F., Caro, J. J., Lee, K. M., Minchin, M., & Shau, W. Y. (2014), Budget Impact Analysis-Principles of Good Practice: Report of the ISPOR 2012 Budget Impact Analysis Good Practice II Task Force, *Value in Health*, 17(1): 5-14.
- Trueman, M. P., Drummond, M., & Hutton, J. (2001), Developing Guidance for Budget Impact Analysis, *Pharmacoeconomics*, 19(6): 609-621.
- Watkins, J. B., Danielson, D. (2014), Improving the Usefulness of Budget Impact Analyses: A US Payer Perspective, *Value in Health*, 1(17): 3-4.
- Yagudina, R. I., Kulikov, A. U., Serpik, V. G., & Ugrekhelidze, D. T. (2017), Concept of Combining Cost-Effectiveness Analysis and Budget Impact Analysis in Health Care Decision-Making, *Value in Health Regional Issues*, 13: 61-66.

TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

FINANCIAL AUDIT OF POLITICAL PARTIES IN TURKEY

Rıfat KARAKOÇ*

ÖZ

Siyasi partiler modern demokratik rejimlerin vazgeçilmez unsurlarıdır. Bu husus tüm demokratik ülkeler için olduğu gibi Türkiye açısından da yadsınmaz ve genel kabul görmüş bir gerçektir. Vazgeçilemez unsurlar olarak siyasi partiler, birçok farklı amaç etrafında toplanabilirler ancak, en temel amaçları; iktidarı elde etmek veya iktidara ortak olmaktır. Bu sebeple siyasi partilerin ülke çapında örgütlenmeleri ve kendi öneri ve politikalarını geniş halk kitlelerine ulaştırmaları gerekmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi için ise ciddi bir mali kaynak ihtiyacı vardır. Siyasi partiler bu kaynak ihtiyacını gerek devlet tarafından yapılan yardımlar gerekse kendi imkânları ile karşılamaktadır. Bu kapsamda, partilerin gelir kaynakları arasında; hazinece yapılan yardımlar, partili üyelerden ve milletvekillerinden alınan aidatlar, parti bayrağı, flama, rozetlerin satışlarından elde edilen gelirler ve bağışlar gibi kalemler yer alırken, giderler arasında ise; seçimler esnasında yapılan tanıtım ve propaganda için kullanılan harcamalar, hizmet binası için yapılan harcamalar, demirbaş alımı gibi kalemler sayılabilir. Siyasi partilerin elde edecekleri gelirler ve elde edilen gelirlerin harcanması konusu ise denetime tabi tutulmaktadır. Bu denetim, hem siyasi parti örgütünün kendi iç yapısında iç denetim olarak hem de Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan dış denetim şeklinde gerçekleşmektedir. Bu çalışmada genel olarak siyasi partilerin gelir ve giderleri, mali denetimleri ve denetim neticesinde ortaya çıkabilecek uygunsuzluklar ile ilgili yaptırımlar incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Siyasi Partiler, Mali Denetim, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay.

ABSTRACT

Political parties are indispensable constituents of modern democratic regimes. As for all democratic countries, this is an incontrovertible and generally accepted reality for Turkey. As indispensable constituents, political parties can gather around many different purposes, yet their most basic aims are to seize power or become a partner with power. For this reason, political parties must organize countrywide and communicate their proposals and politics to the masses. There is a serious need for financial sources to realize this condition. Political parties satisfy their need for fund by both state aids and their own facilities. In this context, the income sources of parties include the aids provided by treasury, contributions received from party members and parliamentarians, incomes received from the sales of party flags, pennants, rosettes and donations; and their spending include the expenses made for propaganda and promotion during elections, expenses for service building, and fixture procurement. The incomes and spending of political parties are

* Dr., Gazi Üniversitesi, Öğretim Görevlisi, rifatkarakoc@gazi.edu.tr

subject to audit. This audit occurs in the form of both internal audit done within the internal structure of the political party organization and external audit by the Constitutional Court. This study analyzed the incomes and spending of political parties, their financial audits and the sanctions associated with nonconformities that will come out in an audit.

Keywords: Political Parties, Financial Audit, Constitutional Court, Turkish Court of Accounts.

GİRİŞ

Siyasi partiler modern demokratik rejimlerin en temel unsurlarındandır. Herhangi bir ülkede siyasi rejimin niteliğini açıklayan temel unsurlardan biri; siyasi partilerin varlığı ve serbestçe örgütlenip faaliyet göstermeleridir. Günümüzde demokratik olarak nitelenen hiçbir ülkede siyasi partilerin var olmaması ve serbestçe örgütlenerek faaliyet göstermemeleri söz konusu olamaz. Sayılan bu unsurlar göz önünde tutularak siyasi parti tanımlarına bakıldığında literatürde çok fazla tanım bulunduğu görülmektedir.¹ Yapılan tanımlar ile ilgili ortak bir husus ise siyasi partilerin bir örgütlülük hali olduğudur. Siyasi partiler bu örgütlülük hali ile faaliyetlerini yürütmektedir.

Yine siyasi partilerin ortak noktalarından bir diğeri de örgütlü bir yapı olarak programları ve sorunların çözüm yolları ile ilgili bakış açıları ne ölçüde farklı olursa olsun, temel amaçları; kendi siyasi görüşlerini toplumsal bir tabana yaymak ve bunları topluma egemen kılmak için iktidarı elde etmek veya iktidara ortak olmaktır. Bunu sağlayabilmek için siyasi partilerin seçimlere katılmaları gerekmektedir. Çünkü demokrasinin temel özelliklerinden biri iktidarın seçimle elde edilmesine olanak vermesidir (Mehter, 1991: 442).

İşte nihai amaçları siyasal iktidarı elde etmek olan siyasi partiler, bu amaçlarına ulaşabilmek için, örgütlenmek ve seçim kampanyaları düzenlemek zorundadır. Partiler bu zorunlulukları karşılayacak harcamaları finanse edebilmek için bağışlar, üye aidatları ve devletçe yapılacak yardımlar gibi gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Ancak siyasi partiler sadece seçimlerde başarılı olmak için değil, seçim dönemleri dışında da varlıklarını devam ettirebilmek için çeşitli harcamalar yapmaktadır. Partilerin varlıklarını sürdürebilmek için yaptığı, bina kiralari, çalışanların ücretleri, faturaların ödenmesi gibi bazı temel harcamalar,

1 Siyasi partilerin farklı tanımları için bkz. Berkes, Niyazi (1946), Siyasi Partiler, Yurt ve Dünya Yayınları, İstanbul., Kapani, Münci (2003), Politika Bilimine Giriş, 15. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara., Özbudun, Ergun (1979), Siyasal Partiler, AÜHF Yayını, 3. Basım, Ankara., Tunaya, Tarık Zafer (1988), Türkiye’de Siyasi Partiler, 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.

doğrudan seçim başarısı için yapılmamaktadır. Bununla birlikte partilerin harcamaları özellikle siyasi faaliyetlerin yoğunlaştığı seçim dönemlerinde daha da artmaktadır. Bu dönemlerde partiler, toplantı ve miting düzenlemek, tanıtım broşürü ve ilan hazırlamak, reklam yapmak, partinin ve adayların tanıtımını sağlayacak materyaller dağıtmak için belirli harcamalar yapmaktadır (Çelik, 2012: 1339-1340).

Bu kapsamda siyasi partilerin sayılan bu özellikleri ve amaçlarını demokratik düzen içerisinde gerçekleştirmeleri için; yani seçimler yoluyla iktidarı elde edebilmek için, belirli gelirleri ve bu gelirleri kanunlara uygun olarak harcayacakları giderleri olacaktır. Sayılan bu gelirlerin ve giderlerin ne şekilde elde edilebileceği ve ne tür harcamalarda bulunabilecekleri konusu ise siyasi partilerin mali denetimi hususunu öne çıkarmaktadır.

Bu çerçevede çalışma kapsamında demokratik bir siyasal sistemde, siyasi partilerin; mali denetiminin gerekliliği, gelir ve giderlerine ilişkin usul ve esaslar, mali sorumlulukları, mali denetim süreci ve denetim süreci sonucunda ortaya çıkabilecek uygunsuzluklara ilişkin yaptırımların ilgili kanun hükümleri çerçevesinde incelenmesi amaçlanmıştır.

1. SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİNE NEDEN İHTİYAÇ DUYULMUŞTUR?

Geniş kapsamlı bir tanımla; “içinde doğduğu ülkenin toplumsal formasyonunu muhafaza etmeyi, reformist olarak dönüştürmeyi, geliştirmeyi amaçlayan, amacına göre kısa, orta ve uzun vadeye dağılmış programları olan, programını belli bir siyasal ideolojiyle ya da farklı siyasal ideolojilerin eklemlenmesiyle, bir toplumsal sınıfın dünya tasavvurunu esas alarak oluşturan, programını hayata geçirebilmek için siyasi iktidarı kazanmayı hedefleyen, genel ve yerel seçimlerle bu hedefe ulaşmak için kitlelerin aktif ya da pasif desteğini sağlamaya çalışan, bu çalışmalarını toplumun farklı alanlarına koordineli olarak yayabilmek için merkezi, yerel ve yan örgütleri olan, ömrü –bazı istisnalar olsa dahi- kişilerin ya da karizmatik liderlerinin ömürleri ile sınırlı olmayan örgütler” (Özdemir ve Atılğan, 2012: 207) olarak tanımlanan siyasi partilerin gelirlerini nasıl elde ettikleri ve elde edilen bu gelirlerin nasıl harcadığı konusu günümüz demokratik siyasi hayatı için oldukça önemli bir konudur. Çünkü siyasi partilerin varlığı kadar, finansmanı ve mali denetimi de demokratik sistemin sağlıklı bir

şekilde işleyişinin devamlılığı açısından önemlidir (Uzun, 2014: 7). Bir başka deyişle; günümüz siyasal yaşamının maddi yönünün denetlenmesi hususu çağdaş, demokratik değerleri benimsemiş ve hukuk devleti ilkesinin yerleştiği ülkelerde büyük önem arz etmektedir (Odyakmaz vd., 2012: 7). Zira demokrasi, açıklık ve şeffaflık rejimidir. Açıklık ve şeffaflık ilkeleri gereğince de yasaların buyurucu kurallarının uygulanması ve bununla birlikte kamuoyuna sunularak kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekir. Bu kapsamda mademki siyasi partiler ülke sorunlarına kendi çözüm yollarına uygun çözümler geliştirme ve gerek anayasal gerekse yasal işlevler üstlenmektedirler, faaliyetlerini de açıklık ve şeffaflık gereğince kamuoyuna sunmalıdırlar. Bunu sağlamanın yolu ise partilerin denetimden geçirilmeleridir. Demokrasinin açıklık ve şeffaflık ilkeleri gereğince siyasi partilerin faaliyetlerinin ve faaliyetlerinin yürütülmesini sağlayan mali kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasının denetlenmesi gerekmektedir (Mehter, 1991: 442-443).

Benzer bir görüş, Dağdelen (2013: 292) tarafından; “demokratik sistemin devamlılığını sağlayan önemli bir öge olan siyasi partilerin etkinliklerinin yasal düzenlemeye tabi olması da demokratik sistemin devamlılığını sağlayan temel etkidir. Siyasal iktidarı elde etme sürecinde siyasi partilerin mali kaynağa daha çok ihtiyaç duymaları, partilerin özellikle gelir-gider hesapları konusunda yasa koyucu tarafından belli düzenlemelerle sınırlandırılmalarını gerektirmiştir”, şeklinde öne sürülmüştür.

Denetimin gerekliliği ile ilgili olarak Teziç (1996: 317) ise; “partilerin gelir kaynakları ve harcamaları konusu, beraberinde denetimi de gündeme getirmektedir. Zira gizlilik, baskı gruplarının ve iş çevrelerinin partiler üzerinde etkili olmasına neden olacaktır. Oysa çok partili demokratik siyasal yaşam içerisinde gizliliğin olmaması gerekir. Birçok farklı konuda olduğu gibi, partilerin gelir kaynakları da yurttaşlar tarafından açıkça bilinmelidir. Bu nedenle de denetim gerçekleştirilmeli ve bu denetim sonuçları da kamuoyuyla paylaşılmalıdır”, savıyla konunun önemini vurgulamıştır.

Çok partili siyasal yaşam içinde, siyasi partilerin karşılaşacakları mali sorunların doğuracağı sakıncaları gidermek gerekmektedir. Üye aidatları ile giderlerini karşılamakta zorluk çeken ya da seçim harcamalarını karşılamakta zorlanan siyasi partilere devlet yardımının yapılması, bu tür zorlukların çözümlenmesine katkı sağlayacaktır. Bununla birlikte, ülke içerisinde demokrasinin işlemesini sağlarken siyasi partilerin bağımsızlıklarını güvence altına almak önemli sorun alanlarından biridir. Bu nedenle siyasal iktidarı elde ederek kendi

politikalarına uygun olarak devlet aygıtını yönetme iddiasında olan siyasi partilerin mümkün olduğunca bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir (Aydın, 2005: 235). Bunu sağlamak için ise en etkili yollardan biri devlet yardımlarıdır. Siyasi partilere verilen ve vergi mükelleflerinin ödemelerinin kaynak teşkil ettiği devlet yardımları ise mali denetimin gerekliliği konusunda bir meşruiyet zemini hazırlamaktadır (Saka, 2013: 110). Bu çerçevede siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının büyüklüğü² de göz önünde tutulur ve bu yardımların kamu kaynakları oldukları düşünülürse elde edilen bu gelirlerin nasıl harcandıklarının denetlenmesinin gerekliliği daha net anlaşılacaktır.

Burada siyasi partilerin denetiminin gerekliliğine ilişkin hususların aksine, tarafımızca benimsenmemesine karşın bazı tereddütlerin de bulunduğunu belirtmek faydalı olabilecektir. Bu tereddütler, mali denetimin; siyasi partilerin özel hukuk kişileri olmaları ve üstlendikleri işlevlerin devletten bağımsız bir şekilde toplumsal talepleri devlete taşınmaları gerekliliği, örgütlenme özgürlüğü, düşünce özgürlüğü, muhalefetin korunması ve özel hayata saygı gibi ilkelere zarar verilebileceği şeklinde açıklanmaktadır (Uzun, 2009: 218).

Sayılan bu hususlardan sonra siyasi partilerin mali denetiminin gerekliliğini şu şekilde özetlemek mümkündür (Mutlu, 2006: 581):

- Hem Anayasa hem de yasa koyucu siyasi partilerin gelir kaynaklarını sınırlandırmış ve gider yollarını da belirli kurallara bağlamıştır. Gelir ve giderlerin yasal çerçevede yapılması zorunluluğu, siyasi partilerin bu yasal kurallara uyup uymadığının denetimini kaçınılmaz kılmaktadır.
- Siyasi partiler, ülke içerisinde siyasal iktidara yönelen, toplumun büyük bir bölümüne hitap eden ve çok sayıda kayıtlı üyesi bulunan tüzel kişiliklerdir. Dolayısıyla bu tür bir yapının sadece siyasi eylem ve işlemlerinin değil tüzel kişilik olarak maddi varlığının da denetimi gerekmektedir.
- Siyasi partilerin gelir ve gider yollarının bilinmesi, hazine yardımı alan partiler için hazine yardımı bulunduran devletin, aidat ve bağış yoluyla partiye katkıda bulunan parti üyelerinin ve aslında parti üyesi olsun olmasın ülke yönetimine aday bir partiye oy verecek tüm vatandaşların doğal hakkıdır.

2 Siyasi partilere 2018 genel bütçesinden –Adalet ve Kalkınma Partisi: 139,1 milyon lira, Cumhuriyet Halk Partisi: 71,2 milyon lira, Milliyetçi Hareket Partisi 33,3 milyon lira olmak üzere, toplam 273,8 milyon lira yardım ayrılmıştır. www.bik.gov.tr (12.1.2018) .

- Siyasi partilerin mali denetim konusunda her ne kadar kendi içlerinde de bir kontrol ve denetim mekanizması bulunmakta ise de siyasi partilerin gelir ve giderlerinin denetiminin sadece parti içi organlarca sağlanması beklenemez. Parti içi organların yanı sıra parti dışı bir organ eliyle de mali denetim gerekmektedir.

2. SİYASİ PARTİLERİN GELİR KAYNAKLARI, GELİR KAYNAKLARI İLE İLGİLİ ESASLAR VE YASAKLAMALAR

Siyasi partiler faaliyetlerini gerçekleştirmek, bu faaliyetleri kamuoyuna duyurmak, seçmenleri etkilemek için kitle iletişim araçlarını kullanmak, seçimlerde etkili olabilmek gibi birçok farklı sebeple mali kaynağa ihtiyaç duyacaktır. İşte bu mali kaynağı oluşturacak gelirler kanun hükümlerince kısıtlanmış ve siyasi partilerin meşru sayılamayacak gelirleri elde etmeleri ve bu sebeple farklı çıkar gruplarının etkisi altına girmeleri engellenmeye çalışılmıştır.

Siyasi partilerin gelir kaynakları 1983 tarihli 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 61. maddesinde sayılmıştır. Bu hükme göre siyasi partilerin gelir kaynakları arasında; üyelerden alınacak giriş ve üyelik aidatları, partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı, milletvekilliği, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclisi üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidatlar, bayrak, flama ve rozet satışlarından sağlanacak gelirler, parti yayınlarının satış bedelleri, üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar, parti tarafından düzenlenecek balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler, parti mal varlığından elde edilecek gelirler, bağışlar ve devletçe yapılan yardımlar sayılmıştır.

Görüldüğü üzere kanun hükmü herhangi bir çekinceye mahal bırakmayacak şekilde gelirleri tek tek saymış ve bu sayılanlar dışında başka kanallar aracılığıyla gelir elde edilmesi kapısını kapatmıştır. Bu hususta, yasa koyucu tarafından, partilerin gayrimeşru gelir kaynaklarına sahip olmalarının siyasi hayatın ve dolayısıyla rejimin varlığını tehlikeye sokabileceğinin göz önünde tutulduğunu söylemek mümkündür (Tikveş, 1972: 45). Bununla birlikte, siyasi partiler bu sayılan kalemlerin elde edilmesinde de belirli esaslara uymak zorundadırlar. Bu esaslar, yine 2820 sayılı Kanun’un 66. maddesinde bağışlarla ilgili bir düzenleme ve yasaklama getirilerek düzenlenmiştir. Bu hükme göre; genel ve katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ve muhtarlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla

veya özel kanunla verilen yetkiye dayanılarak kurulmuş bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamakla beraber ödenmiş sermayesinin bir kısmı devlete veya bu fıkra da adı geçen kurum, idare, teşebbüs, banka veya kuruluşlara ait müesseseler, siyasi partilere hiçbir suretle taşınır veya taşınmaz mal veya nakit veya haklar bağışlayamaz ve bu gibi mal veya hakların kullanılmasını bedelsiz olarak bırakamazlar; bağlı oldukları kanun hükümleri dışında siyasi partilere aynı hakların devrine dair tasarruflarda bulunamazlar. Buna karşın; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatifler, özel kanunlarında yer alan hükümlere uymak koşuluyla siyasi partilere maddi yardım ve bağışta bulunabilmektedir.

Aynı hükümde yukarıda sayılanların dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki bin³ liradan fazla kıymette aynı veya nakdi bağışta bulunması veya yayınları kullandırması yasaklanmış ve bağışta bulunanlara ait olduğu açıkça belirtilmiş makbuz verilmesi düzenlenmiştir. Maddenin devamında siyasi partilerin, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden herhangi bir suretle aynı veya nakdi yardım ve bağış almaları da yasaklanmıştır. Benzer bir düzenleme Anayasa’nın 69. maddesinde yer almaktadır. Bu hükme göre; yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alınması kesinlikle yasaklanmış ve yardım alan siyasi partilerin temelli kapatılacağı belirtilmiştir.

Siyasi partilerin elde edecekleri gelirlere ilişkin bir diğer yasaklama ise Kanun’un 67. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre siyasi partiler ticari faaliyette bulunamaz⁴, kredi veya borç da alamazlar.

Siyasi partilerin gelirleri elde ederken uymaları gereken usuller de yine anılan Kanun’un 69. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: bir siyasi partinin bütün gelirleri, o siyasi partinin tüzel kişiliği adına elde edilecektir. Gelirler mutlaka; gelirin türü ve miktarı, sağlanan kişinin adı, soyadı ve adresi, düzenleyenin sıfatı, adı, soyadı ve imzası bulunan makbuz karşılığında alınacaktır.

3 66. maddede belirtilen parasal değerler her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranında artırılmaktadır.

4 Siyasi partilerin ticari faaliyette bulunmalarını yasaklayan benzer bir düzenleme 1982 Anayasası’nın 69. maddesinde “Siyasi partiler ticari faaliyete girişemezler.” hükmüyle bulunmaktadır.

3. SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ, GİDERLER İLE İLGİLİ USUL VE ESASLAR

Demokratik siyasal hayatın vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen siyasi partilerin, hayati öneme sahip faaliyetlerinin kuşkusuz bir maliyeti olacaktır. Bu hususta unutulmaması gereken; bu maliyetlerin aslında demokrasiye ve ülkenin geleceğine yapılan bir yatırım olduğudur (Taşar, 2003: 342). Bu çerçevede daha önce de değinildiği gibi, siyasi partiler faaliyetlerini gerçekleştirirken belli harcamalar yapmak zorundadırlar. İşte siyasi partilerin yapacakları bu harcamaların yani giderlerin yapılmasında usulün düzenlendiği Siyasi Partiler Kanunu’nun 70. maddesince; partinin bütün giderleri siyasi parti tüzel kişiliği adına yapılır ve yapılacak bu giderler partinin amaçları dışında gerçekleştirilemez.

Beş⁵ liraya kadar harcamaların makbuz veya fatura gibi bir belge ile tevsik edilmesinde bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak, bütün harcamaların yetkili organ veya merciin kararına dayanması şarttır. Şu kadar ki, yetkili organca onaylanan bütçede öngörülmüş bulunmak kaydıyla beş lirayı aşmayan harcamalar ile genel tarifeyle bağlı giderler için ayrıca karar alınmasına gerek yoktur.

Giderlere ilişkin incelemenin gerçekleştirilmesi amacıyla; giderlere ait belgelerin saklama süresi, özel kanunlarda gösterilen daha uzun süreye ilişkin hükümler saklı kalmak üzere, kesin hesabın Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıl ile sınırlandırılmıştır.

Maddenin devamında parti teşkilatı, bağlı bulunduğu üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında altı aydan fazla olmamak üzere parti tüzüğünde gösterilen sürede hesap vermekle yükümlü tutulmuştur.

4. SİYASİ PARTİLERİN MALİ SORUMLULUĞU

Siyasi partilerin mali sorumluluğu hususu, bir anlamda mali denetim açısından parti içerisinde bir iç denetim olarak da değerlendirilebilir. Siyasi Partiler Kanunu’nun bu hususu düzenleyen 71. maddesince siyasi partilerin yapacakları giderlerin, sözleşmelerin ve girişecekleri yükümlülüklerin; genel merkezde parti tüzel kişiliği adına, illerde il yönetim kurulu adına ve ilçelerde ilçe yönetim kurulu adına yetkili kılınan kişi veya kurulca yapılacağını hükme bağlamıştır.

5 70. maddede belirtilen parasal değerler her takvim yılı başından geçerli olmak üzere, o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümleri uyarınca tespit ve ilan olunan yeniden değerlendirme oranında artırılmaktadır.

Aynı maddenin devamında siyasi partilerin il ve ilçelerdeki teşkilat kademeleri tarafından parti tüzelkişiliği adına sözleşme yapılmasına ve yükümlülük altına girilmesine ilişkin esasların, merkez karar ve yönetim kurulunca tespit olunacağını ve bu esaslara aykırı olarak yahut siyasi partilerin tüzüklerine göre merkez karar ve yönetim kurulunca önceden yazılı yetki verilmediği veya sonradan bir kararla onaylanmadığı takdirde, partinin teşkilat kademelerinin yaptıkları sözleşme ve giriştikleri yükümlülüklerden dolayı, parti tüzelkişiliğinin hiçbir suretle sorumlu tutulamayacağını; merkez karar ve yönetim kurulu veya genel başkan veya parti tüzelkişiliği aleyhine takipte bulunulamayacağı düzenlenmiştir. Böyle bir durumda sorumluluğun, sözleşmeyi yapan veya yükümlülük altına giren kişi veya kişilere ait olacağı belirlenmiştir.

Giderler ile ilgili usuller hususunda değinilmesi gereken son bir nokta ise “borç verme yasağı” hususudur. Anılan Kanun’un 72. maddesince; siyasi partiler gerek üyelerine gerekse diğer gerçek ve tüzel kişilere hiçbir suretle borç verememektedir.

İç denetimle ilgili olarak şunu söyleyebiliriz ki; madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, denetimi gerçekleştirecek yetkililerin parti ile organik bağlarının bulunması sebebiyle, bu denetim tam manasıyla bağımsız ve tarafsız bir biçimde gerçekleştiremeyebilecektir.

5. SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİNDE YETKİLİ ORGAN VE DENETİMİN AŞAMALARI

Siyasi partilerin mali denetiminin içeriği ve aşamalarını açıklamadan önce denetimi gerçekleştirecek organa yönelik tartışmalara yer vermek yararlı olacaktır. Bu kapsamda şunu belirtmek gerekir ki siyasi partilerin mali denetimlerinin 1982 Anayasası’nın 69. maddesi, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 21. maddesi ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu 74. maddesi hükümlerince Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu görevi genel kurul eliyle yapacağı da Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü 25. madde hükmünce düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin siyasi partilerin mali denetimini gerçekleştirmesine yönelik ise iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilki; düzenlemelerin aynı şekilde devam etmesi ve denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmesi, diğeri ise; denetimin tamamen Sayıştay ya da yeni oluşturulacak bağımsız bir otorite tarafından yürütülmesi yönündedir.

Denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmesi yönündeki görüşü; Uzun (2011: 252), her ne kadar, Anayasa Mahkemesinin siyasi partilerin mali denetiminde; partilerin sadece genel merkez hesaplarının incelenip taşra teşkilatı hesaplarının incelenmeden kanuna uygun olduğu yolunda karara varılması, her siyasi partinin farklı muhasebeleştirme yöntemleriyle gelir ve giderlerini kayıt altına almasının bazı teknik sorunlar doğurması ve Anayasa Mahkemesinin onlarca partinin merkez ve taşra teşkilatını denetleyecek yeterli uzman kadroya sahip olmaması gibi önemli eksiklerin bulunduğunu belirtse de mali denetimi yerine getirecek organın tarafsızlığına duyulan güvenin, bu görevin etkinlikle yerine getirilmesinden daha önemli olduğunu öne sürerek, siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından devam ettirilmesi gerektiği şeklinde belirtmiştir.

Benzer bir görüş de Çelik (2012: 1350) tarafından; “mali denetim konusunda Sayıştayın görevlendirilmesi, siyasi partilerin mali denetimi konusunu salt teknik düzeye indirgemek anlamına gelmektedir. Zira Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemekle görevlidir. Anayasa’nın siyasi partilerin mali denetimi konusunda Anayasa Mahkemesini görevlendirmesi, siyasi partilere verilen önemi göstermektedir. Siyasi partiler kamu kurumu değildir; dolayısıyla, mali denetimlerinin devlet kurumlarının denetiminde olduğu gibi, Sayıştay tarafından yapılmasının yerinde olmayacağı”, şeklinde öne sürülmüştür.

Tarafımızca da benimsenen diğer görüş ise; gerçekleştirilecek mali denetimin muhtevasının teknik konulardan oluşması ve Yüksek Mahkemenin uzmanlık alanı dışında bir külfet altına girmesi⁶, bu nedenle mahkemenin iş yükünün oldukça artması ve denetim sonuçlarının açıklanmasının uzun yıllar alması ve bu durumun hukuk devleti ilkesine zarar verdiği gibi, denetim yapılmasının da bir bakıma anlamsız hale gelmesi (Çelik, 2012: 1359) sebepleri ile birlikte denetimin Sayıştayın görev alanı içerisine alınması gerektiğine yöneliktir (Baş, 1997: 61; Yüce, 2009; Demirel, 2011: 218).

6 Her ne kadar 1982 Anayasası’nın 69. maddesi hükmünde; “Siyasî partilerin gelir ve giderlerinin amaçlarına uygun olması gereklidir. Bu kuralın uygulanması kanunla düzenlenir. Anayasa Mahkemesince siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti, bu hususun denetim yöntemleri ve aykırılık halinde uygulanacak yaptırımlar kanunda gösterilir. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştaydan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesi’nin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir.” ifadesiyle, denetimin gerçekleşmesinde Sayıştaydan yardım sağlanacağı yer bulsa da esas görevlinin Anayasa Mahkemesi olduğu açıktır. Bu durumla ilgili olarak Aliefendioğlu (1995: 46) tarafından farklı bir eleştiri getirilmiştir. Buna göre; mali denetim, Anayasa Mahkemesinin iş yükünü çok artırmamakla birlikte, siyasi partilerin merkez, il ve ilçe düzeyinde denetiminin doğru olarak yapılabilmesindeki güçlük açıktır ve mahkemenin de bu denetimi tam olarak sağlıklı bir biçimde yapabildiği söylenemez. Mahkeme, çoğu durumda kendisine sunulan kesin hesap çizelgelerini, defterleri ve belgeleri inceleyerek sonuç almaya çalışmaktadır.

Benzer bir görüş Türkiye’nin kurucu üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından da benimsenmiştir. Konseyin üyesi bulunan ülkelere yönelik 2001 yılında almış olduğu “Siyasi Partilerin Finansmanı” başlıklı Tavsiye Kararı’nda; üye devletlerin siyasi partilerinin seçim kampanyalarına bağlı harcamaları ve hesaplarının şeffaflığını denetleyecek bağımsız bir denetim otoritesinin kurulması önerilmektedir (<http://www.assembly.coe.int>).

Birçok farklı ülke örneğini incelediği çalışmasında Kaplan (2012: 371) da siyasi partilerin mali denetimlerinin sadece Türkiye’de Anayasa Mahkemesi tarafından yapıldığını, buna karşın, Almanya’da parlamento başkanı, Danimarka ve Avusturya’da ilgili bakanlık, İngiltere, Fransa, Avustralya, Polonya, Norveç, Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya’da özel komisyon veya kurul, Hollanda, Macaristan, İspanya ve Lüksemburg’da Sayıştay tarafından denetimin gerçekleştirildiğini ortaya koymuştur.

Uzun’un (2014: 37), Tjernström’den (2003) aktardığı bir diğer çalışmada da; 111 ülke değerlendirilmiş ve bu ülkelerin 71’inde siyasi partilerin finansmanı ile ilgili düzenlemelerin yürütülmesi ve denetimi ile görevlendirilmiş bir kurum bulunduğu; bu ülkelerin de 45’inde bu görevi ulusal çapta seçimlerin yönetimi ile görevlendirilmiş organlar, 9 ülkede özel olarak bu amaçla kurulmuş kurumlar, 20 ülkede Adalet Bakanlığı, Vergi Daireleri ya da Sayıştay gibi devlet organları ve geriye kalan 19 ülkede ise Parlamento, Parlamento Başkanlığı, Anayasa Mahkemeleri ve diğer mahkemeler gibi kurumların yüklendiği belirlenmiştir.

Ele alınan bu tartışmalardan sonra ülkemizdeki mevcut duruma bakıldığında siyasi partilerin bir anlamda iç denetim olarak da düşünülebilecek ve parti bütçeleri ve kesin hesaba ilişkin hususların Siyasi Partiler Kanunu’nun 73. maddesinde düzenlendiği görülmektedir.

Buna göre; siyasi partilerin bağlı ilçeleri de kapsamak üzere iller teşkilatı ayrı ayrı gelir tahminlerini ve gider miktarlarını gösteren bir yıllık bütçe hazırlayacak ve ilgili takvim yılından önceki Ekim ayı sonuna kadar genel merkeze göndereceklerdir. Bu bütçeler ile aynı süre içinde hazırlanacak genel merkez bütçesi en geç ilgili takvim yılından önceki Aralık ayı sonuna kadar parti merkez karar ve yönetim kurulunca incelenip karara bağlanacaktır. Maddenin devamında siyasi partilerin hesaplarının bilanço esasına göre düzenleneceği ve parti merkezi ve bağlı ilçeleri de kapsamak üzere iller teşkilatının her bütçe yılını izleyen Nisan ayı sonuna kadar, bir evvelki yıla ait uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesaplarını hazırlayacağı ve iller teşkilatından gönderilenler ve

parti merkezine ait olan kesin hesapların, merkez karar ve yönetim kurulunca incelenerek karara bağlanıp birleştirileceği düzenlenmiştir.

Siyasi partilerin dış denetimi olarak da değerlendirilebilecek mali denetimi ile ilgili hükümler ise 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 55. maddesi, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu 74. ve 75. maddeleri ve Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü çerçevesinde yapılmaktadır.

Bu çerçevede 6216 sayılı Kanun’un Siyasi Partilerin Mali Denetimi başlıklı altıncı bölümünün 55. maddesine; Mahkemenin siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimi için Sayıştaydan yardım sağlayacağı, siyasi partilerin, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar 2820 sayılı Kanun’a uygun olarak, Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderecekleri ve Mahkemenin de kendisine gönderilmiş olan bu belgeleri incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına göndereceği ve son olarak da Sayıştayca düzenlenen incelemeye ilişkin raporların karara bağlanmak üzere Mahkemeye gönderileceği düzenlenmiştir.

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 74. maddesinde ise; siyasi partilerin mali denetiminin Anayasa Mahkemesince yapılacağı, Anayasa Mahkemesinin, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunu denetleyeceği, ancak yapılacak kanuna uygunluk denetiminin siyasi partilerin amaçlarına ulaşmak için yapılmasında fayda görülen faaliyetleri daraltacak veya bu faaliyetlerin yerindeliğini içerecek şekilde yapılamayacağı, denetimde harcamaların gerçek mahiyeti esas alınacağı ve şekle ve usule ilişkin eksikliklerin harcamaların kabul edilmemesini gerektirmeyeceği düzenlenmiştir.

Maddenin devamında siyasi partilerin amaçlarına ulaşmak için gerekli gördükleri siyasi faaliyetler kapsamında her türlü harcamayı yapabilecekleri ve bu çerçevede mal ve hizmet alımı ile yapım işlerini, açık ihale, kapalı zarf usulü ve yazılı veya sözlü olmak üzere doğrudan veya pazarlık usullerinden herhangi biri ile yapabilecekleri belirlenmiştir.

Maddede son olarak, siyasi partilerin ücret mukabili geçici veya sürekli olarak çalıştırdıkları kişilere ödedikleri ayni ve nakdi sağlık ve sosyal yardım giderleri ile amaçlarına ulaşmak için görevlendirdikleri kişiler tarafından yapılan yurt içi ve yurt dışı seyahatlere ilişkin konaklama, yol masrafları ve diğer zorunlu harcamaları gider olarak kayıt edebilmelerine de izin verilmiştir.

Siyasi partilerin mali denetimlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacağı hususu daha önce de değinildiği üzere; 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 21. maddesi ve 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu 74. maddesi hükümlerince belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu görevi genel kurul eliyle yapacağı da Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü 25. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesince yapılacak denetimin nasıl yapılacağı hükmü ise Siyasi Partiler Kanunu’nun 75. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre: Anayasa Mahkemesi, kesin hesaplara ait bilgilerin belgelendirilmesini siyasi partilerden her zaman isteyebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi denetimini evrak üzerinde gerçekleştirmektedir. Yine Mahkeme bu denetimi, Sayıştaydan yardım sağlanarak hazırlatacağı raporlar üzerinden yapabileceği gibi, siyasi partilerin genel merkezlerinde ve mahalli teşkilatlarında doğrudan doğruya veya kendi üyeleri arasından görevlendireceği bir naip üye veya mahallin en kıdemli adli veya idari yargı hâkimi niyabetinde yaptıracağı inceleme ve araştırmalar üzerinden de yapabilir. Bu maksatla, yeminli bilirkişi görevlendirebileceği madde hükmünce düzenlenmiştir.

Son olarak maddenin devamında Anayasa Mahkemesinin, ilgili siyasi partinin başkanından veya temsilcisinden yazılı mütalaa isteyebileceği; gerekli görürse sorumlu uzman muhasipler de dâhil ilgililerin sözlü açıklamalarını dinleyebileceği açıklanmıştır. Denetimi sonunda Mahkeme, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine kesin olarak karar verir. Yine İçtüzük’e göre öncelikle ilk inceleme yapılmaktadır. Bu husus İçtüzük’ün 51. maddesinde düzenlenmiştir.

5.1. Mali Denetimde İlk İnceleme

Mali denetimde ilk inceleme 6216 sayılı Kanun’un 56. maddesinde;

“(1) Siyasi partilerin kesin hesapları üzerindeki inceleme 2820 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılır.

(2) Yapılan incelemeye ilişkin raporlar ilgili siyasi partiye gönderilerek en geç iki ay içinde görüşünü bildirmesi istenir.

(3) Mahkeme mali denetim sırasında siyasi partilerin incelemeye ilişkin raporlar hakkındaki görüşlerini de değerlendirir.

(4) Mahkemenin mali denetime ilişkin kararlarının birer örneği ilgili siyasi partiye ve siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

(5) Mali denetim sonucunda verilen kararlar Resmî Gazete’de yayımlanır.” şeklinde ve

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü 51. maddesinde;

“(1) Siyasi partiler, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 74 üncü maddesi uyarınca genel başkanları tarafından imzalanmış yazı ve ekinde,

a) Merkez karar ve yönetim kurullarınca (parti tüzüğünde kesin hesapları onaylama görevi verilen yetkili organlarınca) alınmış parti genel merkezi ve iller örgütleri kesin hesaplarının incelenip kabul edildiğine ve birleştirildiğine ilişkin kararın onaylı örneğini,

b) Karara bağlanmış ve birleştirilmiş bulunan bir yıllık kesin hesabın onaylı örneğini,

c) Parti genel merkez kesin hesabının onaylı örneğini,

ç) Bağlı ilçeleri de kapsayan ve il sorumluları tarafından imzalanmış olan iller teşkilatı kesin hesaplarının onaylı örnekleri ile genel merkez tarafından düzenlenecek olan il teşkilatları kesin hesaplarının icmal listesini,

d) Parti genel merkez ve il teşkilatlarının aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini belirten listeleri,

e) Parti genel sekreteri ve genel saymanının imzasını taşıyan yılsonu kasa mevcudunu gösteren kasa sayım tutanağı ile banka hesaplarına ilişkin olarak banka yetkililerince onaylanmış mutabakat yazılarını,

Haziran ayı sonuna kadar Mahkemeye sunarlar.

(2) Mahkemece söz konusu belgeler incelenmek üzere Sayıştay Başkanlığına gönderilir.

(3) Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilecek denetçiler kendilerine havale edilen kesin hesapları, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nun 73. ve 74. maddelerine uygun olarak düzenlenip düzenlenmediği, devir rakamlarının doğru olup olmadığı ve kesin hesap çizelgelerinde sonuca etkili maddi bir hata veya tutarsızlık bulunup bulunmadığı yönünden incelerler. Gerekteğinde, ilgili

siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

(4) Görevli denetçiler, siyasi partilerin örgütlendiği bütün illerin kesin hesaplarını gönderip göndermediklerini saptayabilmek için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca tutulan siyasi parti sicil dosyalarından yararlanırlar.

(5) Denetçiler, kesin hesapların kendilerine havale edilmesi tarihinden itibaren en geç iki ay içinde düzenleyecekleri raporları Başkanlığa sunarlar; varsa eksiklik, hata veya tutarsızlıkları ortaya koyarak bunların nasıl giderileceğini belirtirler.

(6) Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler raporlarla ilgili ilk inceleme toplantılarında hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

(7) Eksikliklerin tamamlanması, hata ve tutarsızlıkların düzeltilmesi için ilgili siyasi partiye, Mahkemece, bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir.

(8) Kesin hesaplarda eksiklik, hata ve tutarsızlık bulunmadığının anlaşılması veya bunların usulünce giderilmesi hâlinde işin esasının incelenmesine karar verilir. Bu kararda parti genel merkezi ve il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ile bunların kaydedildiği defter kayıtlarını göndermesi için ilgili partiye bir ayı geçmeyecek uygun bir süre verilir. Bu karar ilgili partiye bildirilir.” hükmünce düzenlenmiştir.

İlk incelemenin tamamlanmasının ardından esasın incelenmesi aşamasına geçilmektedir.

5.2. Malî Denetimde Esasın İncelenmesi

Esasa ilişkin incelemeler, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin doğru ve kanuna uygun olup olmadığı bakımından yapılır. Doğruluk incelemesi, kesin hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgelerde yer alan tutar ve bilgilerin doğruluğu ve kesin hesaplara aynı şekilde aktarılıp aktarılmadığı bakımından yapılan değerlendirmeleri içerir. Kanuna uygunluk incelemesi ise gelirlerin ve giderlerin Siyasi Partiler Kanunu’na ve ilgili diğer mevzuat hükümlerine uygun yapıp yapılmadığını belirlemeye yöneliktir (Sayıştay, 2015: 19-20).

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 52. maddesi uyarınca esasın incelenmesi düzenlenmiştir. Buna göre:

“(1) Parti tarafından gelir gider belgeleri ve defter kayıtları esas incelemenin yapılması için Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Partilerin genel merkezleri ile il teşkilatlarının gelir gider belgeleri ve defter kayıtları incelenir. Yapılacak denetimin esas ve usulleri ile il teşkilatlarının hangilerinin inceleneceği hususu, Mahkeme tarafından aksi kararlaştırılmadıkça Sayıştay Başkanlığınca belirlenir.

(2) İşin esasına ilişkin inceleme, siyasi partilerin gelir ve giderlerinin doğru ve kanuna uygun olup olmadığı yönlerinden yapılır. Doğruluk incelemesi, kesin hesapların dayanağını oluşturan defter ve belgeler üzerinde yapılan incelemeyi kapsar. Kanuna uygunluk incelemesi, gelirlerin ve giderlerin Siyasi Partiler Kanunu’na uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yöneliktir.

(3) Görevli denetçiler, partilerin genel merkezleri ile incelenmesi öngörülen il teşkilatlarının parti defterleri, gelir ve gider kayıtları ile bunlara ilişkin belgeleri inceleyerek kesin hesaplarla karşılaştırırlar. Gerektiğinde, ilgili siyasi partilerin her kademedeki yetkililerinden, bu konular hakkında doğrudan bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgilerle bunların dayanağını oluşturan evrak ve belgelerin geciktirilmeksizin verilmesi zorunludur.

(4) Denetçilerce, incelemeler esnasında tespit edilen konu ve bulguları içeren inceleme raporları ilgili siyasi partiye gönderilerek, raporun kapsamı gözetilmek suretiyle en geç iki ay içinde bu konular hakkındaki görüşlerini bildirmesi istenir.

(5) Denetçiler, ilgili siyasi partinin görüşleri ile kendi düşüncelerini içeren esas raporlarını Mahkemeye sunarlar. Rapora alınan konularla ilgili belgelerin bir örneği ile partiye gönderilen inceleme raporu ve partinin cevabı rapor ekine konulur. Raporda gelir gider belgeleri ve defter kayıtları incelenen il teşkilatları belirtilir.

(6) Sayıştay denetçilerinin hazırladıkları bu raporların görüşülmesi sırasında Başkanlıkça görevlendirilecek raportörler hazır bulunarak gerekli açıklamaları yaparlar.

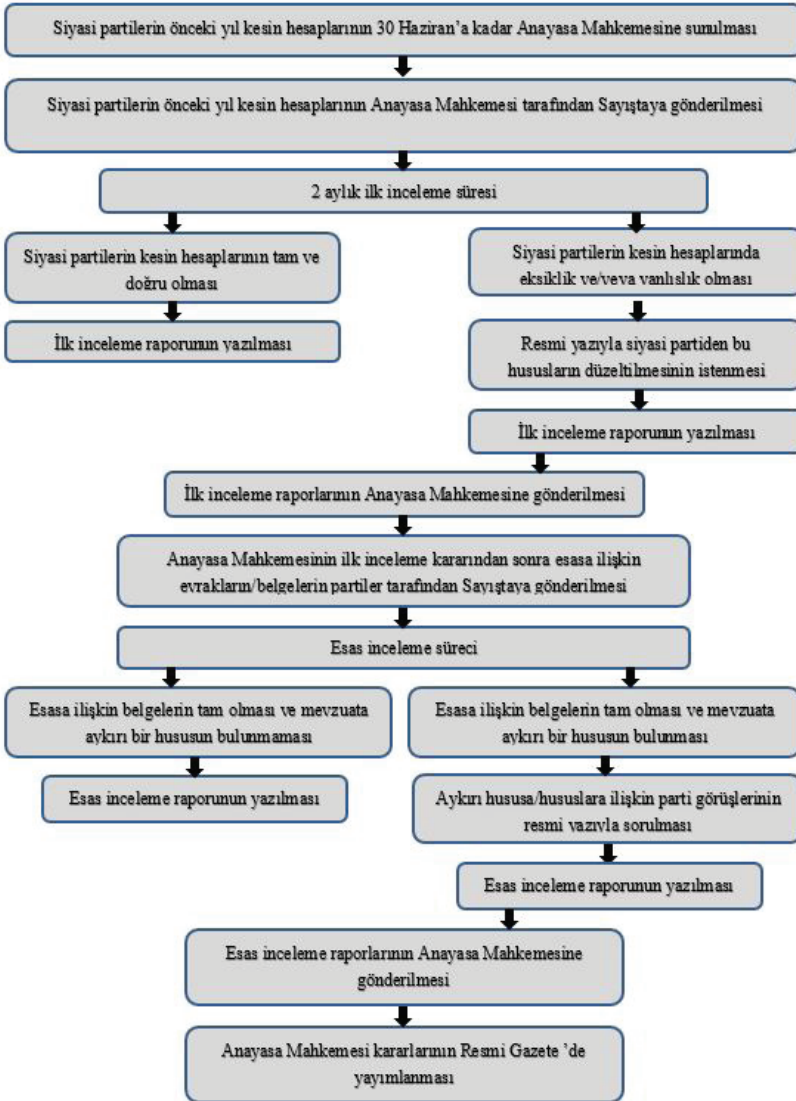
(7) Mahkemenin malî denetime ilişkin kararlarının bir örneği ilgili siyasi partinin genel başkanlığına, bir örneği Sayıştay Başkanlığına ve bir örneği de o siyasi partinin sicil dosyasına konulmak üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir.

(8) Kararı gönderilen parti hesaplarına ilişkin gelir gider belgeleri ve defter kayıtları Sayıştay Başkanlığı’na ilgili partiye iade edilir.

(9) Malî denetim kararları Resmî Gazete’de yayımlanır.”

Buraya kadar açıklanan siyasi partilerin mali denetim sürecini şu şekil yardımı ile özetleyebiliriz:

Şekil 1. Siyasi Partiler Mali Denetim Süreç Şeması



Kaynak: Sayıştay Başkanlığı (2015: 8).

Açıklanan bu hükümler ve süreç içinde yapılan denetim neticesinde ortaya çıkan herhangi bir uygunsuzluk tespit edilmesi durumunda ise birtakım yaptırımlar uygulanacaktır.

6. MALİ DENETİM NETİCESİNDE UYGULANACAK YAPTIRIMLAR

Günümüzde siyasetin finansmanının büyük boyutlara ulaşması, daha önce partilerin devlet aygıtından bağımsız özel kuruluşlar oldukları ve bu sebeple devletin bu alana müdahale etmemesi gerektiği şeklindeki düşüncenin değişmesine neden olmuştur. Bununla birlikte siyasal yaşamdaki mali olumsuzlukların ortaya çıkması ve partilerin seçim kampanyalarını karşılayabilmek için büyük mali kaynaklara ihtiyaç duymaları devlet yardımlarının gündeme gelmesine neden olmuş, bu durum da siyasetin finansmanının denetlenmesi ve belli yaptırımlara bağlanmasını gerekli kılmıştır (Dağdelen, 2013: 302-303).

Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu eliyle ve Sayıştayın ilk incelemesi ve daha sonrasında esasın incelenmesi aşamalarının tamamlanmasının ardından siyasi partilerin gelir ve giderlerinde kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda çeşitli yaptırımlar uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Bu yaptırımlar; hazinece elkoyma, paraya çevirme ve kişilere ceza verilmesidir.

6.1. Hazinece Elkoyma

Anayasa Mahkemesince mali denetimin sonucunda, parti hesaplarının doğru olmadığı veya gelir ve giderler ile mal edinimlerinin yasaya aykırılıklar taşıdığı kanaatine ulaşırsa Hazinece elkoyma kararı verilir (Uzun, 2009: 229). Hangi hallerde hazinece elkoyma kararı verilebileceği ise Siyasi Partiler Kanunu’nun 76. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükümde;

- Kanun hükümlerine aykırı olarak bağış kabul ettiği, mal veya gelir edindiği Anayasa Mahkemesince tespit edilen siyasi partilerin, bu yolla elde ettikleri gelirlerin tamamının, Kanun’da belirtilen miktarlardan fazla gelirlerle, taşınmaz malların kanuni miktarı geçen kısmının karşılığının Hazineye irat kaydedilmesine, taşınmaz malların ise Hazine adına tapuya tesciline karar verileceği,

- Kanun’un 67. maddesi hükmüne aykırı olarak siyasi partilere sağlanan kredi veya borçlar üzerine Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazinece elkonulacağı, kredi veya borcu verene karşı Hazinesinin hiçbir yükümlülük altına girmeyeceği,
- Kanunun 69. maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak bir siyasi partinin tevsik edilmeyen kaynaklardan gelir sağladığı anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesi kararıyla bu gelirin Hazineye irat kaydedileceği,
- Belgelendirilmesi gerektiği halde belgelendirilmeyen parti giderleri miktarınca parti malvarlığının, Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazineye irat kaydedileceği düzenlenmiştir.

6.2. Paraya Çevirme

Mali denetim neticesinde ortaya çıkabilecek uygunsuzluklara karşı gerçekleştirilebilecek ikinci yaptırım ise paraya çevirmedir.

Bu hususu içeren Siyasi Partiler Kanunu’nun 77. maddesine; Kanun’un 68. maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak bir siyasi partinin taşınmaz mallara sahip olduğu anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesinin kararıyla ve bu Mahkemenin göstereceği süre içinde siyasi parti tarafından bu malların paraya çevrilmesi yoluna gidileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemeyle ilgili olarak; ilgili taşınmazın paraya çevrilmesinde ortaya çıkabilecek mali kaybın parti tüzel kişiliğine zarar verebileceğinin göz ardı edildiği söylenebilir. Bu nedenle; tarafımızca, parti tüzel kişiliğinin zarar görmemesi için cezaya konu olan harcamanın hangi parti yetkilisi veya yetkililerince yapıldığının tespit edilmesi ve ortaya çıkabilecek mali kaybın bu yetkili veya yetkililerden tahsilinin düzenlenmesinin gerektiği düşünülmektedir.

6.3. Kişilere Ceza Verilmesi

Siyasi partilerin mali konuları ile ilgili olarak ortaya çıkan uygunsuzluklar hakkında üçüncü yaptırım ise kişilere ceza verilmesidir. Bu husus Siyasi Partiler Kanunu’nun 111. ve 116. maddeleri ile düzenlenmiştir. Kanun’un 111. maddesine; 74. madde hükümlerine aykırı hareket eden sorumlular hakkında, üç aydan altı aya kadar hafif hapis ve on beş liradan otuz liraya kadar hafif para cezası,

75. madde gereğince yapılan inceleme ve araştırmaları engelleyen sorumlular ile aynı madde gereğince istenen bilgileri vermeyen sorumlular hakkında altı aydan bir yıla kadar hapis ve altmış liradan az olmamak üzere ağır para cezası ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

Kanuna aykırı bağış, kredi veya borç alınması, borç verilmesini düzenleyen 116. maddeye göre de: kanun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusunun ve kanun hükümlerine aykırı olarak kredi veya borç veren veya alanlar ile bu krediyi veya borcu alan veya veren parti sorumlusu hakkında da altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden yardım veya bağış kabul eden parti sorumlusunun veya adayın veya aday adayının bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Partilerin finansmanının şeffaf ve denetlenebilir olması en önemli demokrasi kriterleri arasında yer almaktadır (Keyman vd., 2013: 18). Bu nedenle sonuç olarak siyasi partilerin mali denetimlerinin demokratik siyasal yaşam içerisinde mutlak suretle yapılması gerekmektedir. Zira demokratik bir siyasal sistemde siyasi partilerin serbestçe kurulup faaliyet göstermeleri, onların hiçbir sınırlandırmaya tabi tutulmayacağı anlamına gelmemektedir, aksine demokratik siyasal sistemin sağlıklı bir biçimde devamlılığının sağlanması için denetlenmeleri gerekliliği açıktır.

Ancak bu denetimin yukarıda da değinildiği gibi hangi kurum tarafından yapılacağı tartışma konusu olmuştur. Bu çerçevede denetimin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmasının sakıncalarının giderilmesi amacıyla 2011’de çıkarılan 6216 sayılı Kanun’la inceleme safhasının Sayıştaya verilmesi düzenlenmiştir.

Kamu kurumlarının dış denetiminde uzman bir kuruluş olan Sayıştayın siyasi partilerin mali denetiminde/incelemesinde esas rolü alması, bu alanda önemli bir yeniliktir. Denetimin Sayıştay çatısı altında yapılması, bu denetimin eskiye oranla daha güçlü yapılacağı kanaatini de uyandırmaktadır. Zira 6216 sayılı Kanun’dan önceki sistemde siyasi partilerin mali denetimi sadece genel merkez gelir ve giderlerinin incelenmesi şeklinde yapılmaktaydı. İl örgütlerinin yalnızca kesin

hesapları üzerinden inceleme yapılmak durumunda kalınıyordu. Yeni dönemde Sayıştayca yapılacak denetimde genel merkezle beraber partilerin büyük il örgütlerinin gelir ve gider belgeleri de incelenebilecektir. Böylece büyük partilerin tüm il örgütlerinin mali denetimi yapılabilecektir (Demirel, 2011: 219). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki; siyasi partilerin mali denetimlerinin bir kısmının Anayasa Mahkemesinin görev alanından çıkarılarak Sayıştaya verilmesi tarafımızca denetimin etkinliğinin artırılması yönünde oldukça önemli fayda sağlayacak olmakla birlikte, konunun bir kurumdan alınıp bir kuruma devredilmesi, denetime ilişkin tüm sorunların birdenbire ortadan kalkmasını sağlamayacaktır. Sistemden kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik yöntemler de geliştirilmelidir. Örneğin; Kaya’nın (2006: 597-598) da belirttiği gibi; ülkedeki tüm siyasi partilerin mali denetimlerinin değil de maddi varlıkları belli bir büyüklüğe ulaşan siyasi partilerin mali denetiminin gerçekleştirilmesi, görevli kurumun hem iş yükünü azaltacak hem kaynak ve zamandan tasarruf sağlanacak hem de denetimin etkinliği ve verimliliği artacaktır.

Siyasi partilere vatandaşlar tarafından duyulan güven, demokratik sistemin devamlılığı için temel gerekliliklerdendir. Zira demokrasi, şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik rejimi olup, bu hususların gerçekleşmesi ise denetimin etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Denetimin mümkün olan en iyi biçimde yapılması; gerek siyasi partilerin siyasal yaşamda yerine getirdikleri işlevleri kolaylaştıracak (Bahar, 2011: 121), gerekse de vatandaşlar tarafından siyasi partilere duyulan güvenin artmasını sağlayarak katılımın gelişmesini sağlayacak, bu da açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve parti içi demokrasi gibi temel demokratik ilkelere katkı sunacaktır ve böylelikle siyasal yaşamdaki birtakım olumsuzlukların önüne geçilmesi sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

- Aliefendioğlu, Yılmaz (1995), “Türk Anayasa Mahkemesinin İş Yüğü”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 11-12-13.
- Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Kanun No: 6216, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 16.09.2017).
- Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü, www.resmigazete.gov.tr, (Erişim Tarihi: 16.09.2017).
- Aydın, Mesut (2005), “Türkiye’de Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 54, S: 4.
- Bahar, Esra (2011), Siyasal Partilerin Finansmanı ve Mali Denetimi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Baş, Hasan (1997), “Siyasi Partilerin Mali Denetiminin Sayıştayca Yapılıp Yapılamayacağı”, Sayıştay Dergisi, S: 25.
- Council of Europe Parliamentary Assembly, “Financing of Political Parties”, <http://www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp> (Erişim Tarihi: 10.12.2017).
- Çelik, Özlem (2012), “Türk Anayasa Hukukunda Siyasal Partilerin Gelir ve Giderlerinin Mali Denetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:12, Özel Sayı.
- Dağdelen, Ayfer (2013), “Siyasal Yozlaşma Olgusu ve Siyasetin Finansmanı Arasındaki İlişkiye Genel Bir Bakış”, Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, C: 6, S: 2.
- Demirel, Savaş (2011), “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, SAYDER Dış Denetim Dergisi, S: 3.
- Kaplan, Recep (2012), “Bazı Yabancı Ülkelerde Siyasal Partilerin Mali Denetimini Yapan Kurumlar ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Maliye Dergisi, S: 162.
- Kaya, Oğuz Mehmet (2006), “Siyasi Partilerin Mali Denetimi Sorunu; Mevcut Durumun Eleştirisi ve Çözüm Önerileri”, Anayasa Yargısı İncelemeleri 1, (Editörler: Mehmet Turhan, Hikmet Tülen), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara.

- Keyman, Fuat, Tarhan Erdem, Bekir Ağır (2013), “Türkiye’nin Demokratikleşmesi İçin Kapsamlı Bir Siyasi Parti ve Seçim Sistemi Reformu Önerisi” İstanbul Politikalar Merkezi.
- Mehter, Hamdi (1991), “Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, Anayasa Yargısı-8, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara.
- Mutlu, Levent (2006), “Mevzuat ve Uygulama Çerçevesinde Siyasi Partilerin Mali Denetimi”, Anayasa Yargısı İncelemeleri 1, (Editörler: Mehmet Turhan, Hikmet Tülen), Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara.
- Odyakmaz, Zehra, Serkan Çınarlı, Cem Özcan (2012), “Fransa’da ve Türkiye’de Seçim Kampanyalarının ve Siyasi Partilerin Finansmanının Denetimi”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:20, S:2.
- Özdemir, Eylem, Atılğan, Gökhan (2012), “Siyasi Partiler”, Siyaset Bilimi, Kavramlar, İdeolojiler Disiplinlerarası İlişkiler, Haz. Gökhan Atılğan, Atilla Aytekin, 2. Basım, Yordam Kitap, İstanbul, 2012.
- Saka, Abdulkadir (2013), Siyasi Partiler Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.
- Sayıştay Başkanlığı (2015), Siyasi Partiler Mali Denetim Rehberi, Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Siyasi Partiler Kanunu, Kanun No: 2820, www.mevzuat.gov.tr , (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- Taşar, M. Okan (2003), “Demokrasinin Finansmanı: Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 11, S: 3-4.
- Teziç, Erdoğan (1996), Anayasa Hukuku, 3. Basım, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Tikveş, Özkan (1972), “Anayasa Mahkemesinin Partilerin Gelir ve Giderlerini Denetlemesi”, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, S: 9.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No: 2709, www.mevzuat.gov.tr , (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- Uzun, Cem Duran (2009), Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi.

Uzun, Cem Duran (2011), “Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 94.

Uzun, Cem Duran (2014), “Siyasi Partilerin Finansmanı Devlet Yardımı, Sınırlamalar ve Mali Denetim”, Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayını, S: 110.

Yüce, Müge, “Siyasetin Finansmanı Sorunu ve Çözüm Önerileri” <http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasetinfinansmanisorunuvecozumonerileri.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.08.2017).

www.bik.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12.01.2018).

ÖZEL SEKTÖR MOTİVASYON ARAÇLARININ TÜRK KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

APPLICABILITY OF PRIVATE SECTOR MOTIVATION TOOLS IN TURKISH
PUBLIC SECTOR

Mustafa ARSLAN*

ÖZ

Kamu çalışanlarının motivasyonu sorunu ulusal ve uluslararası çalışmalarda son on yılda yoğun biçimde ele alınmaktadır. Üzerinde uzlaşa sağlanan husus kamu sektörü çalışanlarını motive eden etkenlerin, özel sektör çalışanlarınınkilerle aynı olmadığıdır. Üzerinde görüş birliğinin sağlanmadığı nokta ise özel sektöre özgü motive edicilerin kamu sektöründe uygulanabilirliğidir. Bu sorun, özel sektör çıkışlı araç ve metotların kamu sektöründe de kullanılabileceğinden hareket eden Yeni Kamu İşletmeciliği (YKI) yaklaşımı bağlamında tartışılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, özel sektör örgütlerinde kullanılan motivasyon araçlarının Türk kamu sektöründe uygulanabilirliğini yasal mevzuat ve personel rejimi açısından irdeleyerek açıklığa kavuşturmak. Çalışma Türk kamu sektörü ile sınırlı tutulmuştur.

Çalışmada öncelikle ulusal ve uluslararası alan yazın taraması yapılarak, kamu ve özel sektörde çalışanların motivasyonunu etkileyen hususlar tespit edilmiştir. Sonrasında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile adli, askeri, akademik ve sözleşmeli personel statülerini düzenleyen yasal ve idari düzenlemeler incelenmiştir. Alan yazın taramasında tespit edilen motive edicilerin yasal mevzuattaki düzenlemelerle karşılaştırması yapılarak sonuca gidilmiştir.

Çalışma sonucunda; performans dayalı ödeme gibi özel sektöre özgü maddi içerikli bazı güdüleyicilerin kamu sektöründe kullanılabilirliğinin sınırlı olduğu; lojman, eş yardımı, çocuk yardımı gibi bazılarının ise özlük hakkı olarak tanındığı görülmüştür. Bunun yanında, özel sektörde uygulanması rasyonel kabul edilmeyen iş güvencesi, pozitif ayrımcılık, ailenin bütünlüğü gibi araçların Türk kamu sektöründe yoğun biçimde kullanıldığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Motivasyon, Kamu Hizmet Motivasyonu, Kamu Personeli.

* Yrd. Doç. Dr., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, m.arslan@nevsehir.edu.tr

ABSTRACT

The topic of the motivation of public employees has been extensively addressed in national and international studies over the last decade. The consensus is that factors that motivate public sector employees are not the same as those motivating private sector employees. The point that lacks consensus is the applicability of private sector motivators in public sector. This problem has been debated in the context of the New Public Management (NPM) approach, which argues that private sector instruments and methods can be used in public sector.

The aim of this paper is to clarify the applicability of motivation tools used in private sector organizations in Turkish public sector by analyzing legal regulations and personnel regime. The study is limited to the Turkish public sector.

The study first reviewed national and international literature to identify the issues affecting the motivation of employees in public and private sectors. Then, it examined the Law on Civil Servants No. 657 and the legal and administrative regulations governing jurisdiction, military, academic and contractual personnel statutes. Its conclusion compared motivators in the legal regulations with the ones reported in literature.

Study results were as follows: some financial motivators specific to private sector such as performance-based payment have restricted utility in public sector; some motivators such as public housing and family aids are regulated as employee personnel rights. In addition, this study found that tools such as job security, positive discrimination, family integrity, which are not considered rational in private sector, are used extensively in Turkish public sector.

Keywords: Motivation, Public Service Motivation, Public Personnel.

GİRİŞ

Bireylerin motivasyonu yirminci yüzyılın ortalarından itibaren bilimsel çerçevede incelenmeye başlamıştır. Yapılan ilk çalışmalar psikoloji alanında gerçekleştirilen araştırmalarla şekillenmiştir. Maslow (1943, 1954) bireyi motive eden unsurları önem derecesine göre bir hiyerarşik yapıya dayandırmış, Herzberg (1968) motivasyon araçlarını iki kategoride ele almış, McClelland (1961) ise kişiyi motive eden hususun başarma ihtiyacı olduğunu ileri sürmüştür. Sonraki çalışmalarda motivasyon konusunun yönetim biliminin ilgi alanına da girdiği ve örgüt içindeki birey davranışlarının mercek altına alındığı görülmektedir. Vroom'un Beklenti Kuramı, Adams'ın Eşitlik Kuramı ile Pavlov ve Skinner (1953) gibi araştırmacıların katkılarıyla şekillenen Davranış Şartlandırma Yaklaşımı bu tür çalışmalara örnek gösterilebilir.

Yönetilenleri örgütün amaçları doğrultusunda güdülemek yöneticilerin her dönem temel uğraşlarından biri olmuştur. İş gücünü motive ederek etkinliği artırmak yönetimin temel prensiplerindendir (Rashid ve Rashid, 2012: 24). Yönetim, örgüte tahsis edilen kaynakların örgütsel amaçlar doğrultusunda maksimum faydayı sağlayacak biçimde kullanılması anlamına gelir. Yönetimsel faaliyette yöneticilere sunulan kaynaklar para, araç-gereç, malzeme ve insan kaynağıdır (Tortop vd., 2016: 6). Diğer kaynakları kullanma yetisini de elinde tutan insan kaynağının, sayılan kaynakların en önemlisi olduğu değerlendirilmektedir.

1980'lerden itibaren devlet, hantallık, kuralcılık, formalitelere bağlılık, katılık, gizlilik, kaynakları israf etme gibi eleştirilere hedef olmaktadır. Kendisine yöneltelen eleştiriler karşısında devleti ayakta tutmak, ancak etkin ve verimli işleyen bir bürokrasi mekanizmasıyla mümkündür. Modern demokrasilerde, yasama kararlarının uygulayıcısı, yürütme organının denetim ve kontrolü altında faaliyet yürüten kamu bürokrasisidir. Yönetimsel etkinlik, kaynak kullanımında tasarruf ve hizmet kalitesinde artış sağlamak için yasal ve idari düzenlemelerle kamu görevlilerine sınırlar çizmek ve onları sıkı denetim altında tutmak tek başına yeterli değildir. Bunun yanında, kamu çalışanlarını, mensubu oldukları kamu örgütlerinin amaçları doğrultusunda hareket etmeye güdülemek gerekir. Amaca, motive olmuş çalışanlarla ulaşılır (Vural, 2005: 107).

Motivasyon alan yazını incelendiğinde, yapılan çalışmaların ağırlıklı olarak işletme yönetimi (management) kapsamında ve özel sektör örgütleri ve çalışanları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Uluslararası alan yazında son dönemde kamu örgütleri ve kamu çalışanları üzerinde yapılan çalışmalarda artış sağlanmakla birlikte Türkiye'de kamu sektörü üzerinde yapılan ampirik çalışmaların yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Bu yetersizliğin, Türk kamu bürokrasisine özgü yapısal ve işlevsel nedenlere dayandığı değerlendirilmekte olup, bu nedenler bir başka çalışmanın konusu olabilecek kadar geniş kapsamlıdır.

Alan yazında, ileri sürülen görüşlerin; kamu çalışanları ile özel sektör çalışanlarını motive eden hususların farklı olduğu (Anderfuhren-Biget vd., 2010; Buelens ve Broeck, 2007; Wright, 2001; Perry, 2000; Jurkiewicz vd., 1998; Rainey, 1982), içsel faktörlerin kamu çalışanlarını dışsal faktörlere göre daha fazla motive ettiği (Oran vd., 2016; Choi ve Whitford, 2013; Cowley ve Smith, 2013; Cho ve Perry, 2012; Anderfuhren-Biget vd., 2010; Frank, 2004; Khojasteh, 1993; Emmert, 1992; Baldwin, 1987) şeklinde sıralandığı tespit edilmiştir. Ancak yapılan çalışmalarda özel sektörde çalışanları motive etmeye dönük uygulamaların Türk

kamu yönetiminde uygulanabilirliğini yasal ve idari düzenlemeler çerçevesinde ele alan bir çalışmanın olmadığı görülmüştür. Bu bağlamda, yapılan çalışmanın alan yazına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Bu çalışmanın amacı, özel sektör işletmelerinde personeli motive eden hususları ve motivasyon düzeyini artırmada kullanılan yöntemleri inceleyerek, bu araçların Türk kamu personeli üzerinde mevcut uygulanma biçimleri ile uygulanabilirliklerini yasal ve idari mevzuatın çizdiği sınırlarla karşılaştırarak, hem alanda yapılacak müteakip çalışmalara hem de personelini motive etmek isteyen kamu yöneticilerine farklı bir bakış açısı sunmaktır.

Araştırmada cevabı aranan soru, kamu sektöründe kullanılabilecek motivasyon araçlarının özel sektörde uygulananlardan farklı olup olmadığı; özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektöründe uygulanmasının önünde yasal bir engelin olup olmadığıdır.

Bunu gerçekleştirirken, öncelikle motivasyon kavramına yüklenen anlamlar ve yaklaşımın teorik yönü ele alınmıştır. Sonrasında gerek ulusal gerekse uluslararası alan yazında kamu personeli ve özel sektör personelini motive eden hususları ortaya koyan çalışmalar incelenmiştir. Son olarak, Türk personel sistemini düzenlemeye dönük yasal ve idari düzenlemeler incelenerek, araştırma sorularına cevap aranmıştır.

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Motivasyon

Motivasyon, Latince’de hareket anlamına gelen “motus” kelime kökeninden türetilmiş olup, kişileri belirli bir eylemi gerçekleştirmeye veya gerçekleştirmekten uzak durmaya yönlendirme anlamı taşımaktadır. Güney’e göre (2011: 315; 2004: 96) motivasyon, çalışanlarda bir işi yapmak için gerekli olan gayret ve enerjinin oluşturulması işlemidir ve bu işlem; uyarma, harekete geçirme ve pekiştirme olmak üzere üç aşamadan oluşur. Robbins’e (1996) göre ise motivasyon, çalışanın ihtiyaçlarının karşılanması suretiyle örgütsel amaçlara dönük üst düzey çabadır. Koçel (2011: 619) kişilerin kendi istek ve arzularıyla belli bir davranışı gerçekleştirmeye dönük davranışları veya çaba göstermeleri olarak tanımlamaktadır. Çalışan davranışlarının meydana geliş şekli ve nedenleri üzerine yoğunlaşan Şimşek ve Çelik’e (2011: 98) göre motivasyon, insanların nasıl ve neden böyle davrandıkları sorusuna cevap arayan bir olgudur.

Motivasyonun örgütler açısından ifade ettiği anlam farklıdır. Örgütsel başarı bireylerin niteliklerinin çalışma arzuları ile çarpımından ibarettir. Yani nitelik ve çalışma arzusunun birisindeki yetersizlik örgütsel başarı seviyesini aşağı çeker (Öztürk, 2013: 34). Birey güdüyle hareket eder ve şahsi çıkarlara dönük güdülenme doğarken örgütsel amaçlar için güdülenme yapaydır ve çaba gerektirir (Başaran, 1991). Çalışanları örgüt amaçlarını gerçekleştirmeye yönlendirmenin yolu motive etmektir. Kişiyi karşılanmamış ihtiyaçlar motive eder. Dolayısıyla çalışanların karşısına sağlanan imkanları dile getirerek çıkmak motivasyon sağlamaz (Güney, 2011: 318). Arzu, ihtiyaç ve korku faktörlerinin bileşkesi kişiye hareket kazandırır (Eren, 2010: 498).

1.2. Motivasyon Kuramları

Motivasyon olgusunun teorik yönü pek çok bilim adamınca açıklanmaya çalışılmıştır. Bu yaklaşımlar Kapsam Teorileri ve Süreç Teorileri olarak iki ana başlıkta toplanmaktadır, ancak bu çalışmada ele alınan bir diğer yaklaşım ise Türk kamu yönetim yazınında henüz yeterli ilgiyi görmediği değerlendirilen Kamu Hizmet Motivasyonu (KHM) kuramıdır.

1.2.1. Kapsam Kuramları

İçsel faktörlere vurgu yapan bu teorilere Maslow'un "İhtiyaçlar Hiyerarşisi Yaklaşımı", Herzberg'in "Çift Faktör Teorisi", McClelland'ın "Başarma İhtiyacı Teorisi" örnek verilebilir.

Maslow'un ileri sürdüğü İhtiyaçlar Hiyerarşisi Yaklaşımı'na göre insanın ihtiyaçları önem sırasına dayalı hiyerarşik düzen takip eder. Düşünüre göre bu sıralama fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyaçları, ait olma ve sevgi ihtiyacı, değer görme ihtiyacı ve başarma ihtiyacı biçimindedir. Bu hiyerarşik düzenin üst sırasında yer alan bir ihtiyaç giderilmeden daha aşağıda yer alan ihtiyaçları gidermek kişiyi motive etmez (Maslow, 1943).

Herzberg tarafından geliştirilen Çift Faktör Teorisi'ne göre ise kişiyi motive eden faktörler iki farklı etki yaratır. Hijyen faktörleri olarak adlandırılan ilk gruptaki faktörlerin yokluğunda kişinin motivasyonu olumsuz etkilenirken bu faktörlerin varlığı çalışanın motivasyonunu yükseltmez. Ancak ve ancak hijyen faktörleri sağlandıktan sonra ikinci gruptaki motive edici faktörler bireylerin motivasyonunu yükseltebilir (Herzberg, 1968).

McClelland tarafından geliştirilen Başarma İhtiyacı Teorisi insan ihtiyaçlarını başarı, bağlılık ve güçlü olma başlıkları altında toplamıştır. Buna göre bireyin kendi alanında en iyi olma arzusunun altında yatan neden başarma güdüsüdür. İnsanın toplum içinde yaşayabilme içgüdüğü onu gruplarla bağ kurmaya yönlendirir. Bağ tesis edebildiği oranda motivasyon gerçekleşir. Güçlü olma ihtiyacının gerisinde ise belirsizliği ortadan kaldırma veya kontrol altında tutma güdüsü yatmaktadır (Eren, 2010: 526).

1.2.2. Süreç Kuramları

Süreç kuramları insan davranışına, davranışın başlangıç ve bitiş süreleri arasındaki süreçte etki eden değişkenleri açıklarlar. Davranış Şartlandırma Yaklaşımı, Beklenti Teorileri, Eşitlik Teorisi ve Amaç Teorisi bu gruptadır.

Vroom'un geliştirdiği Beklenti Kuramına göre iş ve davranıştaki başarı, ödüllendirmeye dayanır. Bireyin davranışının ortaya çıkmasında içsel ve dışsal faktörler birlikte etkilidir. Bireyler farklı faktörlerle motive olurlar ve hedeflerine ulaşmak için sunulan alternatiflerden kendilerine uygun olanı seçerler. Birey bir davranışı sergilediğinde istediği bir ödülün kendisine sunulacağına ve gösterilen hedefe ulaşabileceğine inanırsa motive olur (Eren, 2010: 533, 534).

Adams, Eşitlik Teorisi adını verdiği çalışmasında, bireylerin içinde bulundukları örgüt içinde kendileri ile aynı işi yapanlara sağlanan haklarla kendilerine sağlanan hakları sürekli karşılaştırmalarından ve eşitsizliği fark etmeleri durumunda demoralize olmalarından yola çıkarak, örgüt içinde eşitliği sağlamanın çalışanların motivasyon düzeyini artıracaklarını ileri sürmüştür (Adams, 1963).

Pavlov ve Skinner gibi düşünürlerin katkılarıyla şekillenen Davranış Şartlandırma Yaklaşımı, birey davranışlarının şekillenmesinde çevresel unsurların etkili olduğu savına dayanmaktadır. Bu yaklaşım davranışı kaynaklarından çok sonuçları ve kazandıracakları üzerinde durmaktadır. Gerçekleştirilen davranış neticesinde ödül kazanan birey, bu davranışa devam edecek ve bunu pekiştirerek öğrenecektir (Eren, 2010: 545).

Locke ve Bryan'ın ortaya koyduğu Amaç Belirleme Teorisi'ne göre amaçlar insan davranışlarını yönlendirme işlevi görür. Kişinin amaç ve ihtiyaçlarını belirleyen değerleridir ve kişi bu yolla kendisi için karlı olanı belirleyebilir. Bu

teorinin iki önemli katkısı vardır, birincisi; spesifik hedefler genel hedeflere göre performansı daha fazla artırır. İkincisi; hedef ne kadar zor olursa kişi o kadar fazla çalışmak durumunda kalacaktır (Locke ve Bryan, 1968).

1.2.3. Kamu Hizmet Motivasyonu Kuramı

Kamu personelinin motivasyonunu sağlayan araçların özel sektör çalışanlarınınkinden farklı olabileceği fikrini içeren KHM, içsel faktörleri incelemiştir. KHM yaklaşımının ilk temsilcileri kuramlarını, iç motivasyon unsurlarının kamu çalışanlarını özel sektör çalışanlarına oranla daha çok etkiledikleri tezine dayandırmışlardır (Wright, 2008). Kamu görevlileri için onları daha etkin çalışmaya güdüleyecek teşvikler belirlenirken, KHM'nin işaret ettiği kamu yararı, vatandaşlık görevi, tutku ve fedakârlık gibi unsurların dikkate alınması gerekmektedir (Vandenabeele vd., 2014: 781). Perry ve Wise'in (1990) kamudaki motivasyona yaklaşımları da benzer biçimde fedakârlık ve toplum yanlılığı gibi diğerleri için iyi şeyler yapma vurgusu üzerinde şekillenmektedir. Bu yaklaşımda fedakârlık kavramı bir kişinin bir başkasının ihtiyacını kendi ihtiyacının önüne koymasını ifade ederken, toplum yanlılığı kavramı diğerlerine kazandırma çabası olarak açıklanmaktadır (Perry ve Hondeghem, 2008).

2. TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE MOTİVASYON ARAÇLARI

Kamu sektöründe motivasyonun temel işlevi nitelikli personeli kurumda tutmak ve yönetsel etkinliği sağlamaktır. Kalifiye personeli elde tutma hususunda kamu örgütleri özel sektör örgütleriyle rekabet halindedir. Yüksek kamu borçlarının, kamu örgütlerinin önemli kozu olan yüksek maaşı etkisizleştirmesi onları farklı arayışlara yöneltmiştir (Acatrinei, 2010: 2). Bu arayış kamuda personel yönetimi uygulamalarında farklı yöntemler doğurmuştur. Türk personel rejimi de son elli yıl içinde kariyer ve kadro modellerinin uygulanmasına dönük çekişme içerisinde karmaşıklaşmıştır (Güler, 2005).

Türk kamu personel rejiminde kamu personelinin kimler olduğuna dair bir uzlaşa henüz yoktur (Kayar, 2015: 26). Bu çalışma, Anayasa'nın 28. maddesi kapsamında devlet, KİT ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren

memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personel ile sınırlandırılmıştır. Mevzuatta motivasyon açıkça tanımlanmamış ancak kavramın içeriği ile uyumlu düzenlemelere yer verilmiştir.

2.1. Parasal İçerikli Motivasyon Araçları

Bireyin alım gücünü artırma işlevi gören bu güdüleyicilerin etki dereceleri kişiye, örgüte, pozisyona ve topluma göre farklılık gösterebilir. Örneğin, gelişmiş bir toplumda ücret artışı etkin bir güdüleyici değildir (Eryılmaz, 2008: 305). Bunun yanında, yönetici pozisyonundaki kamu çalışanları görevde yükselme, otonom alan tanıma ve yetkilendirilme gibi hususlarla motive olurken yönetilen pozisyonundaki çalışanlar parasal güdüleyicilerden daha fazla etkilenirler (Bright, 2005; Kamdron, 2005; Boyne, 2002; Ellickson ve Logston, 2001; Perry vd. 1989; Baldwin, 1987, 1991; Rainey, 1976, 1979; McClelland, 1961). Ampirik araştırmalarda içsel faktörlerin, kamu görevlilerinin motivasyonunu özel sektördekilere oranla daha fazla etkilediği tespit edilmiştir (Cowley ve Smith, 2013). Özel sağlık kuruluşu çalışanlarını güdüleyen hususların başında takdir edilme gelirken (Bulut ve Çavuş, 2015: 13) kamu sağlık çalışanlarında ilk sırayı maaş ve döner sermaye gibi ekonomik faktörlerin aldığı (Kılıç ve Keklik, 2012: 152), kamu sağlık yöneticilerinde ise sırasıyla takdir edilme, katılım ve ücret artışı biçiminde sıralandığı (Çakal vd., 2011: 172) görülmüştür. Geleneksel güdüleme yaklaşımında ekonomik araçlar vurgulanırken modern yaklaşımda sosyo-psikolojik ve yönetsel araçlar vurgulanmaktadır (Ölçer, 2005: 3). Bu bağlamda, kamuda personel motive edilirken beklentileri, yasal sınırlamalar, iç dinamikler ve dış faktörler göz önünde tutulmalıdır (Tozlu, 2015: 250).

2.1.1. Ek Ödemeler

Kamu personeline mevzuat dışı ödeme yapılamaz. Ek ödeme olarak düzenlenen ödemeler ise özlük hakkı statüsündedir ve amir bu ödemeyi yapma konusunda tercihte bulunamaz. Kamu görevlilerine ödenen ücretler aylık, sözleşmeli ücreti, gündelik, ödül, temsil giderleri, ders görevi ücreti, fazla çalışma ücreti, iş gücüğü zammı, iş riski zammı, temininde güçlük çekilen personel zammı, mali sorumluluk tazminatıdır (657 sayılı Kanun, md. 146, 147). Bunların yanında kira yardımı, doğum ve ölüm yardımı, aile yardımı, çocuk yardımı gibi ödemeler yapılmaktadır. Haftalık (40) saatin üzerindeki mesailer ile salgın hastalık ve tabii

afet gibi olağanüstü durumlardaki fazla mesailer için ödeme yapılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 178).

Yükseköğretimde kaliteyi artırmak için Akademik Teşvik Ödeneği, taşra üniversitelerinde çalışmayı teşvik etmek için ise az gelişmiş bölgelerde görevli öğretim elemanlarına Geliştirme Ödeneği ödenmektedir (2547 sayılı Kanun, md. 14). Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda (TSKPK) ise subay, astsubay ve uzman erbaşlardan güç olan işlerde çalışanlara iş güclüğü zammı, hayat ve sağlık için tehlike arz eden hizmetlerde çalışanlara iş riski zammı, temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunanlara temininde güçlük zammı, Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan saymanlara mali sorumluluk tazminatı ödenmesi düzenlenmiştir (926 sayılı Kanun, Ek md. 3). 2330 sayılı Kanun'a göre TSK, MİT, EGM, Sahil Güvenlik, J. Gen. K.lığı ve Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü personeline görevleriyle ilgili hastalık, sakatlık ve ölüm gibi hallerde kendilerine veya yasal mirasçılarına ek ödeme yapılmaktadır (md. 1).

Maddi güdüleme araçlarının yoğun kullanıldığı kesim Kamu İktisadi Teşebbüsleridir (KİT). 399 sayılı KHK'da KİT personelinin kurumda kalmaya, yaratıcılık ve girişimciliğini artırmaya, başarı ve çabaya özendirilecek özlük hakkı sisteminin önemi vurgulanmıştır (md. 1). KİT'teki sözleşmeli personele en az asgari ücret düzeyinde, temel ücret ile başarı ve kıdem ücretleri toplamından oluşan sözleşme ücreti ödenir. Sicil ve başarı değerlendirmesine göre başarı ücreti, kurumda kaldığı süreye göre kıdem ücreti ödenir. Bankacılık ve sigortacılık faaliyetiyle bilfiil uğraşan KİT personeline, sigorta acentelik komisyonlarından pay verilmektedir. Personelin kendisi, eşi ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin vefatı durumunda yardım yapılmaktadır. Diğer uygulama ise sağlık çalışanlarına yönelik döner sermaye ödemeleridir (209 sayılı Kanun, md. 5). Bu uygulamayla Türkiye'de performans ölçümüne dayalı maddi ödüllendirmeye dönük yeni bir model yaratılmıştır (Ayдын ve Demir, 2007).

2.1.2. Maddi Ödülle Ödüllendirme

Maddi ödül, bir yenilik getiren, öneri sunan, buluş yapan, yaratıcılık gösteren, emsalleri arasında öne çıkan çalışana verilen ve ekonomik değeri olan bir ödüldür (Acuner, 2010: 49). Burada ödülle eylem arasındaki bağ çalışana hissettirilmeli ve ödüllendirme bu bağ koparmayacak kadar çabuk yapılmalıdır

(Keser, 2006: 167). İkincisi, ödüllendirilen dâhil, çalışanlar ödülün hak edildiğine ikna olmalıdır. Aksi takdirde, ödülü alanda beklenen motivasyon gerçekleşmezken diğer çalışanların motivasyonu da düşebilir.

Emisallerinden fazla gayret göstererek tasarruf sağlayan, kamu zararını engelleyen veya azaltan, kamu kaynağında artış sağlayan, hizmet kalitesinin yükselmesine katkı yapan kamu görevlisine, somut verilere dayanmak şartıyla başarı belgesi verilir. Bu personele bakan veya vali tarafından para ödülü verilebilir (657 sayılı Kanun, md. 122).

Emniyet mensuplarından ülkenin güvenlik ve esenliği, devletin çıkarları ve kişilerin can, ırz ve mallarını korumada yüksek hizmetleri görülenler, yaşamını ortaya koyarak büyük yararlıklar gösterenler para ödülü ile ödüllendirilebilir (3201 sayılı Kanun, md. 86). Kolluk görevlilerinden kaçak malzemenin yakalanmasında katkısı bulunanlara ikramiye ödemesi yapılmaktadır (5607 sayılı Kanun, md. 23).

TSK personelinden icra ettikleri görevlerde liyakat, feragat, yüksek hizmet veya yaşamını ortaya koyarak büyük yararlılık gösteren, görevde üstün başarı sağlayan, projeler ortaya koyarak yenilik getiren, buluş yapan, eser yazan veya tercüme yapanlar, askeri okullardan dereceyle mezun olanlar, müsabakalarda dereceye girenler, proje ve sempozyumlarda TSK'yı başarıyla temsil edenler ödüllendirilmektedir (926 sayılı Kanun, md. 202). İç Hizmet Yönetmeliğinde (İHY) ise maddi ödülün sakıncalarına değinilerek, manevi ödüllerin tercih edilmesi, maddi ödülün görevin ödül karşılığında yapılması algısı yaratacağı belirtilmiştir (md. 51, 52).

KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelden olağanüstü gayret göstererek verimlilik veya karlılığı artıran, yararlı buluş yapan, büyük zararların doğmasını önlemede üstün gayret gösterenler ödüllendirilebilmektedir. Sözleşmeli personelin temel ücreti de sicil notuna göre belirlenmektedir. Sicil dosyası sözleşmeli personel hakkında yapılacak işlemlerde ana dayanaktır. Sicil puanı (D) olan personele ek bir ücret ödenmezken sicil notu iyi olanlara notlarının derecesiyle orantılı başarı ücreti ödenmektedir.

2.1.3. Sosyo-Ekonomik Olanaklar

Kamu sektöründeki ekonomik yönlü diğer olanaklar ise lojman, personel servisi, sosyal tesis ve gündüz bakımevi olarak sıralanabilir. Kamu görevlileri

piyasadan düşük fiyatlara bu olanaklardan yararlanabilirler. Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile diğer kamu tüzel kişilerine ait kamu konutlarından belirlenen şartları taşıyan kamu görevlileri yararlanabilmektedir. Öğretmenevleri, polis evleri, ordu evleri, kamu kurum ve kuruluşlarına ait misafirhaneler bu kapsamdadır. Kamu kurumları, ihtiyaç halinde çocuk bakımevi ve sosyal tesis kurabilirler (657 sayılı Kanun, md. 191). Personel servisi uygulaması bir diğer güdüleyicidir. Personel servisi olanağının sunulmadığı kentlerde görev yapan jandarma ve emniyet teşkilatı personeli kamuya ait toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanabilirler.

Sosyo-ekonomik imkânlarının kısıtlı olduğu bölgelerde görevli personele her iki yıllık kesintisiz görev için ilave bir kademe ilerlemesi yaptırılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 164). Bu personelin görevli olduğu yerde, çocuklarının hak kazandıkları orta dereceli okul bulunmaması durumunda, bu okulların bulunduğu yerlerde devlet pansiyonlarından indirimli yararlanabilirler (657 sayılı Kanun, md. 199). Hizmette onuncu yılını dolduran personele Toplu Konut Fonundan öncelikli ve özel şartlarda kredi verilmektedir (657 sayılı Kanun, md. 192).

2.2. Sosyal Araçlar

Çalışanın saygınlığını artırmaya dönük yönetici davranışları, motivasyon düzeyini yükseltir. Kamu sektöründe bu tür araçların kullanılmasının önünde yasal bir engel de yoktur.

2.2.1. Huzurlu İş Ortamı

İş ortamının fiziksel şartları ve örgütün sosyo-kültürel değerleri bireylerin motivasyonunda önemlidir (Acuner, 2010: 51). Çalışma ortamının kalitesi güdüleyici etkenler arasında ekonomik getirisi olan hususlardan hemen sonra gelmektedir (Kılıç ve Keklik, 2012: 152). Kamu yöneticisi, huzurlu bir iş ortamına karşı en önemli tehdit olan dedikoduyu önlemek için şeffaf, adil, eleştirilere ve önerilere açık, her tür etnik, dini ve ideolojik farklılığa eşit mesafede duran, iletişime açık bir yönetim sergilemelidir. Astlarıyla arasına mesafe koyan yönetici, örgütün sosyal dinamiklerinden haberdar olamaz, isabetli karar veremez, astlarının performanslarını göremez ve adil davranamaz. Kurumsal amaçlar ve süreç konusunda yeterli bilgilendirilmeyen ve söz hakkı tanımayan çalışanlar gelişmeleri hatalı değerlendirirler.

2.2.2. Sosyal Etkinliklerin Teşvik Edilmesi

Mesai saatleri içerisinde çalışanlar birbirlerini örgütsel hiyerarşi içerisinde sahip oldukları resmi rolleri ile görürler. Sosyal etkinlikler, çalışanların birbirlerini bu resmi rolleri dışındaki eş, anne-baba gibi rolleriyle tanımalarını sağlar. Geliştirilen enformel bağ, formel bağlarla sağlanamayan değerleri örgüte kazandırır. Tarihi ve kültürel geziler, spor müsabakaları, sinema ve tiyatro günleri, doğum günü kutlamaları, milli ve dini bayram kutlamaları, doğum ve ölüm gibi insanın ruhen en kırılgan olduğu dönemlerde çalışanın yanında olma gibi faaliyetler sosyal etkinlik örnekleri olarak değerlendirilebilir.

2.2.3. Ödüllendirmenin Kamuoyuna Duyurulması

Bireyin motivasyonunda içsel faktörler yanında çevrenin değerlendirmesi de önemlidir. Bireysel davranışlara değer atfeden toplumdur. Birey, başarı getiren davranışının içinde bulunduğu sosyal çevre tarafından bilinmesini ister. Ödülün, en üst amir tarafından diğer çalışanların ve ailesinin huzurunda verilmesi, görüntü ve ses kaydı alınması, haber haline getirilerek kurum dergisinde, ayın personeli panosunda ve basın yayın organlarında yayımlanması personeli motive edecektir. TSK personeline takdim edilen ödül, madalya, diploma, nişan, para ödülü gibi teşvik ediciler toplu törenlerde en üst amir tarafından verilmektedir. Bu personelin resimleri askerî neşriyatla yayımlanmaktadır (İHY, md. 53). Kurumların ve bireylerin ödüllendirildiğini kamuoyuna sunan bu tür uygulamalara yerel ve ulusal basında sıklıkla rastlanmaktadır.

2.3. Psikolojik Araçlar

Gelişmekte olan toplumlarda maddi güdüleyicileri motivasyon düzeyine etkisi daha fazla iken gelişmiş toplumlarda itibar, takdir görme, iş güvenliği, adil ve eşit ücret, yetki alanı tanıma gibi faktörlerin maddi güdüleyicilerden daha etkili olduğu saptanmıştır (Eryılmaz, 2008: 305). Türk kamu çalışanlarını motive eden faktörlerin araştırıldığı bir çalışmada da benzer sonuçlar bulunmuştur. Öztürk ve Dündar (2003) tarafından yapılan çalışmada kamu çalışanlarını motive eden faktörlerin başında takdir edilme, yükselme olanakları, söz hakkı tanıma gelmektedir. Liou ve Nyhan (1994) kamu yöneticilerine, parasal motive ediciler yerine, çalışanın sadakatini yükseltmeyi öğütlemektedirler.

2.3.1. İş Güvencesi

İş güvencesi, çalışanın meşru sebep olmaksızın işine son verilememesini, kariyer ilerlemesinden ve sosyal güvenlik haklarından yoksun bırakılamamasını ifade eder. Perry ve Hondegghem'a (2008) göre iş güvencesi, kamu sektörü çalışanlarını güdüleyen geleneksel araçlardandır. İş güvencesi, kamu çalışanını tarafsız davranmaya cesaretlendirmeyanında iş güvencesi zırhına bürünerek görevi aksatma davranışına yönlendirebilir. Sağlanan bu güvence, kamu yöneticilerinin astlarını gerektiğinde cezalandıramadıkları yönünde serzenişine neden olmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi araştırmacıları, kamu yöneticilerinin çalışanları nasıl motive edecekleri sorusunun cevabını aramaktadırlar (Behn, 1995: 315, 318).

Türk kamu personel rejimi, kamu görevlilerine yaşam boyu meslek ve geniş sosyal güvenlik olanakları sunmaktadır (Güler, 2005). Kamu görevlileri yasal iş güvencesi ile korunmalarının yanında amirlerinin keyfi ve hukuk dışı eylem ve işlemlerine karşı da korunurlar (657 sayılı Kanun, md. 18, 21). Mevzuattaki düzenlemeler dışında TSK personelinin hukuki statüsü de koruma altındadır (926 sayılı Kanun, md. 7). TSK personeli maruz kaldığı hukuksuzluğu bir üst amire yazılı olarak bildirir ve uygulanan yaptırımı idari yargıya taşıyabilir. Sözleşmeli KİT personelinden sicil puanı (D) olup başka bir amir yanında altı ay süreyle denemeye tabi tutulanlar burada da başarısız olursa ancak sözleşmeleri feshedilir. KİT personeli sendika kurabilir, sendikaya üye olabilirler. Gerekli nitelikleri taşıması, boş pozisyon bulunması ve sicil değerlemesinin A veya B düzeyinde olması durumunda terfi edebilirler (399 sayılı KHK, md. 9).

Sendika üyeliği iş güvencesini pekiştiren bir diğer haktır. Memurlar Anayasa'da ve özel kanunda belirlenmiş hükümlere bağlı kalarak, sendika ve üst kuruluş kurabilir ve bunlara üye olabilirler (657, md. 22). Sendikalaşma kamu çalışanına tek başına mücadele edemeyeceği sorunların çözümünde destek sunarak kendini güçlü hissetme duygusu yaşatır.

2.3.2. Yasal Haklara ve Özel Yaşama Saygı

Personel sisteminin parçalı ve karmaşık yapısı yasal düzenlemelere de yansımıştır. Bu karmaşık sistemde personele özlük haklarını tahakkuk ettirmekle yükümlü olan personel ve maliye birimleri hata yaparak kamu zararına neden olmak istemezler ve tereddüt yaşadıkları durumlarda kamu zararına neden olmaktansa, bir yaptırıma uğramayacaklarını düşündüklerinden, personelin özlük

hakkını ihlal etmeyi seçerler. Yönetici, personel birimini ve mali birimi denetleyerek bu tür aksaklıklara mahal vermemelidir. Kamu çalışanlarının diğer hakları ise izinlerdir. Bunlardan yıllık izinlerin planlanmasında hizmetin aksamaması yanında hakkaniyete uygunluk aranmalıdır. Doğum, ölüm, hastalık gibi belirli şartlarda verilen izinlerin kullanılmasında kolaylık sağlanmalıdır. Ampirik bir çalışmada çalışanların haklarını koruma ve adil görev dağılımının motivasyonu artırdığı tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 454). Kamu çalışanlarının, etnik köken, inanç, ibadet, siyasi tercih gibi kişisel değerlerine saygı gösterilmesi kamu yöneticilerinin yasal sorumluluğudur. Özlük haklarından yararlanmada bu niteliklerin liyakat ilkesinin önüne geçmemesi gerekir. Kamu yöneticileri yasal sorumlulukları olmasının yanında motivasyonu artırma adına da bu ilkelere uymalıdır. Çünkü birey, değer yargıları, inançları ve fikirleri nedeniyle iş çevresi ve yönetim tarafından psikolojik baskıya maruz kalmayacağına inanırsa motive olabilir.

2.3.3. Güven Telkin Etme

Güven telkin etme, kamu görevlisinin görevini ifa ederken karşı karşıya kalacağı olumsuz durumlarda amirinin veya kurumunun desteğini hissetmesidir. Güven telkin etmeye dönük araçlar; memurun göreviyle bağlantılı bir itilafta farklı bir yargılama usulüne tabi olmasıdır (657 sayılı Kanun, md. 24). Bu ayrıcalık 4483 sayılı Kanun'la düzenlenmiş olup yargılanmaları idarenin iznine bağlıdır. Kamu görevlisinin iftiraya uğraması durumunda müfteriye kamu davası açılması (657 sayılı Kanun, md. 25), yargılama sonrasında beraat etmesi durumunda tüm masraflarının devletçe karşılanması şeklinde sıralanmaktadır. Kamu görevlisinin göreviyle bağlantılı eylemlerinden yargılanması durumunda, kendisine yardımda bulunulmakta, avukatlık ücreti mensubu olduğu kurumun bütçesinden karşılanmaktadır (3713 sayılı Kanun, md. 15; 2559 sayılı Kanun, Ek md. 9; 5607 sayılı Kanun, md. 22; 6001 sayılı Kanun, md. 25; 211, md. 87; 926 sayılı Kanun, md. 32).

Kamuda yönetici pozisyonunda bulunan bürokratlar ise verdikleri emir ve kararların arkasında durarak, astlarına yetki ve imza devri yaparak ve inisiyatif alanı tanıyarak onlara güven duyduklarını gösterebilirler. Bu işlem sorumluluğun asli sahibi olan amirin astının kişiliğine ve bilgisine olan güveninin göstergesi olarak algılanıp, astları motive edecektir. Çalışanlara kendi bilgi ve tecrübelerini hayata geçirebilme olanağı sunulmalı, otonom alan tanınmalı ve bu alana açıkça

suç sayılan eylemlerde bulunmadığı veya büyük çaplı bir kamu zararı olasılığı öngörülmediği müddetçe müdahale edilmemelidir. Amir, verdiği emirlerin arkasında durarak doğacak sorumluluğu üstlenmeli ve asılları tarafından verilen kararları desteklemeli, üst makamlara karşı asıllarını savunmalı ve kollamalıdır. Onlara duyduğu güveni asıllara göstermek, yetkilendirmek ve yaratıcılıklarından yararlanmak çalışanları motive eder (Barlı ve Özen, 2008: 453).

2.3.4. Görev (Yer) Değişikliği ve Aile Bütünlüğünün Korunması

Kamu sektöründe görev yeri değişikliğiyle bağlantılı temel uygulama tayinlerdir. Bazı meslek çalışanları belirli periyotlarla zorunlu atamaya tabi iken bazıları talepleri halinde atamaya tabi tutulmaktadır. Bunun birinci nedeni personelin kamu gücü yetkisini kullanmada tarafsızlığını yitirme ihtimali, ikincisi görev şartlarının zorluğu ve sosyo-ekonomik imkânsızlıklar nedeniyle bazı bölgelerdeki görevlerin sıra dâhilinde görülmesi ihtiyacıdır. Bu tür yerlere personel görevlendirilmesi sürecinde personel tercihlerini göz önünde bulundurmak motivasyonu artırıcı etki sağlayacaktır. Aile bütünlüğünün korunması prensibi kapsamında kamu görevlisi olan eşlerin birlikte atama görmelerinin sağlanması için kurumlar ve bakanlıklar arasında koordinasyon kurulmaktadır. Eşlerden herhangi birisi için atama görülen yerde uygun kadro bulunmazsa o yerdeki görev süresiyle sınırlı olarak ilgili eş izinli sayılmaktadır (657 sayılı Kanun, md. 72).

2.3.5. Personeli Faaliyet Sonuçları Konusunda Bilgilendirme

Eylem ve işlemleri sonrasında yarattığı toplumsal faydayı görme olanağına sahip olan çalışanın iş tatmin düzeyi ve motivasyonunu artırır. Kurumun topluma katkısını çalışanlara göstermek motivasyonlarını artırır (Barlı ve Özen, 2008: 453; Kılıçlar, 2015: 402). Kamu çalışanlarından bir kısmı görevleriyle bağlantılı katma değeri görebilmektedir. Yakaladığı hırsızın tutuklandığını gören polis memuru, ameliyat ettiği hastanın iyileştiğini gören doktor, yetiştirdiği öğrencinin sınavdan yüksek not aldığını gören öğretmen örnek gösterilebilir. Bir diğer grup ise yarattığı artı değeri görme olanağından yoksundur. Ameliyathaneyi ve hasta odasını temiz tutarak enfeksiyonu önleyen hastabakıcı, sınıfı temiz ve havadar tutan hizmetli, olay yeri incelemesinde delili bulup dosyaya ekleyen olay yeri inceleme görevlisi başarıda katkısı bulunan fakat elde edilen ürün ile emekleri

arasında bağlantı kurulmayan çalışanlardır. Bu dezavantajlı duruma, kamu bürokrasisinin katı hiyerarşisi de eklendiğinde alt seviye çalışanlar ürettikleri ürünün artı değerini görememekte ve motive olamamaktadırlar (Re'em, 2010: 11). Kamu bürokrasisinde dikey örgütlenmeye bağlı olarak yetki ve sorumluluk üst kademelerde toplanmıştır (Tortop vd., 1999: 75). Dolayısıyla elde edilen başarı üst yöneticilere atfedilmektedir. Bürokrat yöneticiler ise başarıyı sahiplenme, başarısızlığı ise astlarına yansıtma eğilimi taşırlar. Astlarını motive etmek isteyen kamu yöneticisi, başarısızlıkları sahiplenip başarıyı astlarına yansıtmalıdır. Başarı örgüte atfedildiğinde ancak motivasyon artar.

2.3.6. Örgütsel ve Mesleki Değerler

Bireyler mensubu olmaktan gurur duydukları örgütleri temsil eden nesneleri bulundurmaktan gurur duyarlar. Kurumları hakkında toplumda var olan düşünce bireylerin motivasyonunu etkiler (Arslan ve Karacaoğlu, 2017). Toplum nezdinde olumlu imaja sahip olan kurumların ve mesleklerin mensupları, bu mensubiyetlerinin dış çevre tarafından bilinmesinden haz alırlar. Hekimlerin DR uzantılı, emniyet mensuplarının 155 uzantılı araç plakası alma eğilimleri ile kurumların logolarının olduğu rozet ve kravat iğnelerini takmak buna verilebilecek bazı örneklerdir. Saygın ve markalaşmış örgütlere mensubiyet, bireylere toplumsal bir saygınlık katmasının yanında onlardan belirli standartların üzerinde davranış sergileme beklentisini beraberinde getirir. Bu standartların üzerinde kalmayı hedefleyen çalışan, beklenen sorumlulukları yerine getirmeye odaklanır.

2.4. Örgütsel Araçlar

Çalışanların motivasyonlarına ilişkin bir kısım araçların ise organizasyonun yapısı, işleyişi ve bunlara ilişkin prosedürlerle bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir. Ortak bir nihai hedef, bu hedefe ulaşmada kontrol noktası olarak ara hedefler belirleme, örgüt içi düzenli bilgi akışı, yetki devri, inisiyatif alanı tanıma gibi araçlar bu kapsamda ele alınabilir.

2.4.1. Amaç Birliği Sağlama

İnsan doğasında kendi çıkarını maksimize edecek davranış sergileme eğilimi vardır. Bu durum bireyleri kişisel amaçlarını gerçekleştirecek biçimde davranmaya sevk eder. Bireyin bu doğal reflekslerini örgütün menfaati doğrultusunda kullanmak

isteyen yönetici, bireysel amaçlarla uyumlu örgütsel hedefler belirlemelidir. İlk adım, bireyleri örgütsel hedefler konusunda bilgilendirmektir. Yapbozdaki yerini görmek ve o yeri doldurmak çalışana haz verir. Böylece birey eserini görebilme olanağı kazanır. Kurumsal amaçların belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken hususlar; amacın çok kolay veya çok zor tayin edilmemesi, geri bildirim sisteminin işletilmesi, yönetimin belirlediği amaçlarda ısrarcı olması, başarı beklentisi, amacı gerçekleştirme başarısının ödülle desteklenmesi, amaçların kesin ifadelerle belirlenmesi şeklinde sıralanabilir (Barutçugil, 2004: 379, 380). Amaç birliğinin sağlanması durumunda tüm örgüt bir bütün halinde aynı istikamette hareket eder.

2.4.2. Hedefler Belirleme

İş ortamında çalışanların motivasyonlarını olumsuz etkileyen unsurlardan biri belirsizliktir. Geleceğe ilişkin kurumsal planlardan haberdar olmayan çalışanlar, kendilerinin gelecekteki konumlarını tahayyül edemez ve gelecekteki pozisyonlarına yönelik kişisel alt yapılarını oluşturamazlar. Bu tür olumsuz durumları önlemek için yönetim, nihai amacını, bu amaca giden ara hedeflerini belirlemeli ve çalışanlara yeterli bilgilendirmeyi yaptıktan sonra kişisel ara hedefler vermelidir. Bu hedeflerin çalışan tarafından tam ve doğru biçimde anlaşılması gerekir. Araştırmalar çalışanların kendilerinden beklenen hedefleri açıkça anladıklarında ve bu hedefleri ulaşılabilir olarak algıladıklarında motivasyon düzeylerinin yükseldiğini göstermektedir (Wright, 2007). Diğer bir husus ise verilen bireysel ara hedeflere ulaşma seviyesinin tespit edilmesi, aksayan hususların ve aksaklığa sebep olan nedenlerin belirlenmesi, bireysel hatalardan kaynaklanan kısmının ilgisine geri bildiriminin sağlanmasıdır. Hedeflere ulaşma düzeyi tespit edilip geri bildirim yapılmadıkça beklenen başarı sağlanamaz.

2.4.3. Yetki ve Sorumluluğun Astlara Devredilmesi

Yetki devri, yöneticinin yetkilerinin bir kısmını astlarına devretmesidir. Devredilen yetki ile yüklenen sorumluluk denk olmalıdır. Yetkiyi devralacak astın bu yetkiyi kullanabilecek gelişmişlik düzeyinde olması ve sorumluluğu kaldırarak kapasitede olması gerekir. 3046 sayılı Kanun'da bakan, müsteşar ve her kademede bakanlık ve kuruluş yöneticisinin yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği düzenlenmiştir (3046 sayılı Kanun, md. 38). Yetki ve sorumluluğun devri astların örgütle bütünleşmesine katkı sağlar. Yetkilendirme

yapmadan sorumluluk yüklemek çalışanı zor durumda bırakır. Duyulan güvenin bir göstergesi olarak yetkilendirme yapmak ve yaratıcılıklarından yararlanmak çalışanları motive eder (Barlı ve Özen, 2008: 453). Yetki devredilen çalışanın, kendisine duyulan güven nedeniyle motivasyon düzeyi artar.

2.4.4. Örgüt İçi İletişim ve Öneri Kanallarını İşletme

Türk kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım hizmet etmekten çok hükümet etmek yönündedir. Bu anlayış bürokrasinin topluma bakışı yanında üst düzey bürokratların alt kademe memurlara yaklaşımında da hissedilir. Devlet örgütünün merkezinde konuşlanmış dar bir kesimin çevreyi şekillendirmesi ve karar sürecinde çevrenin görüşlerini önemsememesi Türk kamu örgütlerinde yaygındır. Kamu örgütlerinde yönetsel faaliyet, yukarıdan talimat göndermek biçiminde olup alt kademelerin önerilerinden yararlanma ve geri bildirim istemeye dönük bir yönetsel kültür gelişmemiştir. Bu durum, yönetimle icracı birimler arasındaki iletişim kanalının kurulması ve işletilmesini önlemektedir.

Sağlıklı işletilen iletişim süreci belirsizlikleri yok ederek motivasyon düzeyini yükseltir. Sağlıklı iletişim ancak, astların önerilerini üst kademelere sunabilecekleri iletişim kanallarıyla mümkündür. Türk kamu personel rejiminde birey genç yaşlarda bürokrasiye katılır ve zamanla yükselir. Yenilik arayışında olan genç personel örgütü değişime zorlarken, değişimi otoritesine tehdit gören kıdemli personelin direnciyle karşılaşır. Önerileri karar verici birimin önüne gelene kadar kırılır ve örgütün tabanı ile tavanı arasında etkin iletişim kurulamaz. Bu durum yaratıcılığı yok etmekte ve başarıya kayıtsızlık durumu yaratmaktadır. Alan araştırmalarında yaratıcılığın motivasyonu artırdığı tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 453).

Çalışanın performansının kendisine iletilmesini ifade eden geri bildirim de önemli motivasyon araçlarındandır (Yeager ve Vocino, 1985: 570). Geri bildirim, kararların uygulanmasında yaşanan aksaklık ve sorunların yönetime bildirilmesi yanında, amaçlara ulaşma düzeylerinin yönetimce çalışanlara bildirilmesini de içerir. Böylece personelde farkındalık yaratılacak, fikirlerine değer verilmesi onda değerlilik hissi yaratır.

2.4.5. Bağımsız Alan (İnisiyatif) Tanıma

Yöneticinin göreve yönelik talimatlarında, ast personele ne yapılacağını bildirip nasıl yapılacağı konusunda kararı astın vermesi inisiyatif olarak

tanımlanabilir. İnisiyatif tanıma, çalışanı sonraki görevlere hazırlamanın yanında motivasyon düzeyini de artırır. Personele görev tevdi edilirken bu husus göz önünde tutulmalıdır. Çünkü iş dizaynı çalışanın özerkliği prensibini de içerir (Perry ve Porter, 1982: 96). İnisiyatif tanımak yetki devriyle benzerlik gösterse de içinde farklı unsurları barındırır. Yetki devrinin yapıldığı hallerde bile devreden, devralana yetkinin kullanıldığı her durumda müdahale etmemeli, hata yaparak öğrenmesine müsaade etmelidir. Yetki devrinde dikkate alınması gereken bir diğer önemli nokta inisiyatif alanı tanınan çalışanın kendisine verilen bu yetkiyi kullanabilecek bilgi ve yetkinlik düzeyinde olmasıdır. Aksi takdirde telafisi güç kamusal zararlar doğabilir.

2.5. Yönetmelik Araçlar

Yönetmelik motivasyon araçları örgütsel veya sistemsel olmanın ötesinde yöneticinin yeteneği ve vizyonu ile doğrudan bağlantılıdır. Görevlendirmelerde çalışanların yeteneklerini göz önünde bulundurma, yasal şartlar oluştuğunda cezai müeyyide uygulama, rekabeti teşvik etme, adil davranma, esneklik, performansı ölçme, hizmet içi eğitim olanakları gibi hususlar bu kapsamda ele alınabilir.

2.5.1. Kişinin Niteliğine Uygun Görev Tevdi Etme

Personel temininde temel prensip işe göre çalışan almaktır ancak kamu örgütlerine personel alımında siyasi ve bürokratik nedenlerle bu prensibi etkin biçimde uygulanamamaktadır. Kamu yöneticisi çalışacağı kişileri seçme yetkisine sahip değildir. Tek seçeneği, elinde var olan beşeri sermayeyi azami kazanç sağlayacak biçimde kullanmaktır. Bireyi kapasitesinin üzerinde çalışmaya zorlamak da kapasitesinin altında kullanmak da olumsuz sonuçlar doğurur.

Çalışana kapasitesinin üzerinde görev verilmesi durumunda hizmet kalitesi düşer, örgüt imajı zarar görür ve kendini başarısız hisseden bireyin motivasyonu düşer. Bu bağlamda çalışanın pozisyonunun değiştirmek veya meslek içi kurslarla çalışana nitelik kazandırmak gerekir. Kurum çalışanın kapasitesinin altında bir pozisyonda görevlendirmek de üstün vasıflılık algısı yaratarak motivasyonu olumsuz etkileyebilir. Motivasyon üzerinde çalışmalar yapmış psikologların vurgu yaptıkları nokta, değerli ve anlamlı gelen işlerin motive edici olduğudur (Herzberg, 1968; Maslow, 1943; McGregor, 1957). Kamu yöneticileri bunu anlatabildikleri takdirde nitelikli kişilerin kamu sektörünü tercih edip, ilave çaba harcayarak

kendilerinden beklenenin üstünde başarı göstermelerini sağlayabilir (Behn, 1995: 319). Verilen görevin çalışanı ruhen tatmin etmesi de gereklidir. Personel, gösterdiği özel çaba ile kendini diğerlerinden ayırt eden nitelikleri kazandığında, bu yeteneklerini kullanabileceği görevler ister. Kendinden daha vasıfsız olduğunu düşündüğü kişiyi amir olarak kabul etmekte zorlanır ve bundan kamu hiyerarşisi zarar görür. Bu durumda çalışan kurumuyla uyum sorunu yaşayarak örgütün dışına itilir veya örgütü terk eder. Her iki durumda da kamu bürokrasisi nitelikli işgücünü kaybeder.

2.5.2. Cezalandırma

Kamu bürokrasisinin geleneksel yapısında yöneticiler astlarını güdülemek yerine cezalandırma yoluyla zorlamayı tercih ederler. Bu anlayış kendini yasalarda da göstermekte olup, personelin ödüllendirilebileceği hususlar dar tutulurken cezalandırma hususunda amire geniş takdir yetkisi tanınmıştır. Devlet memurlarına verilebilecek cezalar uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma biçiminde sıralanmıştır. İlaveten, aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenlerin 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı, dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamamaktadır (657 sayılı Kanun, md. 125, 132). Benzer bir düzenleme de TSK disiplin kanununda yer almaktadır. TSK personeline, disiplinsizlik olarak tanımlanan fiilleri işlemeleri durumunda uyarma, kınama, hizmete kısmi süreli devam, aylıktan kesme, hizmet yerini terk etmeme, hapis ve TSK'dan ayırma cezaları uygulanabilmektedir (6413 sayılı Kanun, md. 11). Bu düzenleme ast konumundaki personele yönelik sert yaptırımlar getirmesinin yanında, amir pozisyonundaki kişilerin verebileceği cezaları tasnif edip fiilin karşılığı olan cezayı açıkça belirttiği için keyfi muameleyi kaldırmıştır.

Personel mevzuatlarındaki son değişikliklerle çalışanların hakları koruma altına alınmıştır. Karşı hukuk başvuru yolları genişletilmiştir. Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilir ve idari yargı yoluna da başvurulabilir (657 sayılı Kanun, md. 135). Yetkisini kötü kullanan amirlere de caydırıcı düzenlemeler getirilmiştir. Böylece cezalandırma yerine eğitici yöntemlerin uygulanması anlayışı yaygınlaşmıştır. Yöneticilerce, cezalandırmanın son çare olarak ve nadiren başvurulana uygulama olduğu tespit edilmiştir (Barlı ve Özen, 2008: 442).

Kamu sektöründe yöneticinin yasal şartlar olduğu halde ceza vermekten imtina etmesi veya astının suçunu ört bas etmesi görevi kötüye kullanma suçu oluşturur. Bu durumda yöneticinin ceza vermekten kaçınamaz ancak verilen cezanın sebep olunan kamu zararıyla orantılı olmasına özen gösterilmelidir. Özellikle çalışanı ilk hatasında en ağır biçimde cezalandırmak veya genç personeli eğiterek yetiştirmek yerine cezalandırarak sicilini bozmak bireysel motivasyon ve kurumsal aidiyete zarar verir.

2.5.3. Yarışma ve Rekabeti Teşvik Etme

Rekabet, maddi veya manevi bir ödül elde etmek için, verilen işi diğerlerinden daha iyi yapma çabasına girmek ve bu çabayı sürdürmektir (Güney, 2011: 319). Kamu örgütlerinin özel sektördeki hem cinslerinden bir farkı da tekel nitelikleridir ve bu nitelik kamu sektöründe piyasadaki biçimiyle rekabete olanak tanımaz. Kamu örgütlerinde yaygın anlayış, tüketim odaklıdır. Tasarruf ve üretim ikinci plandadır. Bu bağlamda kamu sektörü örgütleri arasında kontrolsüz bir rekabet uygulaması kamu kaynaklarının bu rekabete kurban edilmesi anlamına gelir ki bu durum kamu yararına uygun değildir. Ancak, kamu sektörünün belirli bir kesiminde rekabet teşvik edilebilir. Kamu kurumlarının rekabet içinde olmadıkları bir yönetim anlayışı içinde, kamu görevlileri arasında rekabet yaratmak rasyonel bir uygulama olamayacaktır.

Kamu sektöründe KİT'ler piyasada rekabet şartlarında faaliyet yürütmektedirler. Örgütlerin içinde bulundukları şartlar doğrudan personel yönetim sistemlerine de yansımaktadır ve KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personelin boşalan kadrolara terfileri ve ek ödemeleri emsalleri karşısında daha başarılı olmalarına bağlıdır. Bunun yanında sözleşmeli KİT personeli dışında kalan personel arasında da farklı türde rekabet söz konusudur. Örneğin üniversiteler sıralamada önde olan öğrencileri ve nitelikli öğretim elemanlarını kendine çekme konusunda birbirleriyle rekabet halindedirler. Hakim ve savcıların başsavcılık, başsavcı vekilliği, adli erkan başkanlığı, yüksek yargı üyeliği gibi üst düzey pozisyonlara yükseltilmelerinde de rekabet söz konusudur. TSK içerisinde askeri birlikler kendi bağlıları arasında farklı branşlarda yarışmalar düzenleyip başarılı olanları ödüllendirmektedirler. İllerde taşra örgütlenmesi olan kurumlar ve bakanlıklar bağlılarını değişik biçimlerde değerlendirmelere tabi tutarak başarı sıralaması yapmakta ve başarılı bulunan illere, merkezin olanaklarından yararlanmada öncelik vermektedirler. Kamu örgütleri ise kamu sektörüne has rekabet ortamında, başarının çalışanların çabasına bağlı olduğu bilinciyle, çalışanlar arasında rekabet tesis etmektedirler.

2.5.4. Adil Yönetim

Yönetici, personeli arasında adaleti tesis edebildiği ölçüde yasal otoritesini pekiştirebilir. Kendisine adil muamele yapılmayan bir kamu görevlisinin astlarına ve hizmet sunduğu vatandaşlara adil davranması beklenemez. Ceza, ödül, terfi ve ücret artışı gibi konularda adalet, çalışanların haklarını korumak, görevleri adil dağıtmak, sorunları titizlikle ve kısa zamanda çözüme kavuşturmak gibi uygulamalar motivasyonu artırıcı unsurlardır (Barlı ve Özen, 2008: 454). Amir, yetkisini kullanırken yasal ve idari mevzuatın dışına çıkamaz ve maiyetine eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde davranmak zorundadır (657 sayılı Kanun, md. 10). Benzer biçimde, TSK'da görevli amir, izinlerin mevsimlere göre dağıtılmasında eşitliğin sağlanmasına dikkat etmeli, bunun mümkün olmaması durumunda adil bir düzenleme yapmalıdır (İHY, md. 5). Kamu yöneticisi gelişen durumlara göre ortaya çıkan müşterek görevleri personel arasında eşit biçimde dağıtmalıdır. Kurumun iş yükünün belirli birkaç personelin üzerine yıkılması ve bunun süreklilik göstermesi örgüt içinde hoşnutsuzluk yaratacaktır. İş yükü altında ezilen personelde haksızlığa uğradığı hissi yaratarak motivasyonu kırarken diğerlerinde ise kendilerini değersiz hissetme ve kendini geliştirememesi hissi yaratarak motivasyon düzeyini düşüreceklerdir.

2.5.5. Esnek Mesai Uygulamaları

Kamu personelinin çalışma esaslarını belirleyen yasaların tamamında maaş karşılığı haftalık çalışma süresi kırk saat olup ilave mesailerde çalışanlara ek ödeme yapılmaktadır. Sağlık ve güvenlik gibi alanlarda görevli personele getirilen düzenleme ise farklıdır. Sağlık çalışanları yirmidört saat aralıksız nöbet hizmeti yerine getirmeleri durumunda iki gün istirahat hakkı kazanırken TSK personeli bu tür görevlerinin son tatil gününe rastlaması durumunda ertesi gün istirahat hakkı kazanmakta ve bu yoğun mesai yükü onlara yıpranma payı olarak geri dönüp, erken yaşta emeklilik hakkı elde etmektedirler. Memurların mesai başlangıç ve bitiş saatleri illerde vali, merkezde Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Bunun yanında, belirlenen bu saatler Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak Bakanlar Kurulunca görevin mahiyetine göre değişiklik göstermektedir (657 sayılı Kanun, md. 100). Bayan memurlara hamilelik dönemlerinde, engellilere ise istememeleri durumunda gece nöbeti veya vardiyası görevi verilememektedir. Engelli veya bakıma muhtaç çocuğu olan memurlar ile bebeği olan bayan memurlara emzirme izni verilmektedir. Danıştayın 2015/5308 sayılı kararı ise akademik personelin mesai zorunluluğu hakkında emsal teşkil etmektedir. Bu

karara göre, akademik personel planlanan ders saatleri dışında diğer memurlar gibi mesaiye gelmeye zorlanamamaktadır. Kararın amacı akademik personelin ders saatleri dışında gerçekleştireceği bilimsel araştırmaları kurum içinde yapma zorunluluğunun olmamasıdır.

2.5.6. Yükselme Olanakları

Kamu sektörünün cezbedici yönlerinden biri de yükselme olanaklarıdır. Bu olanaklar yasal düzenleme altındadır. Personel rejiminin ilkelerinden olan kariyer, devlet memurunun kendi sınıfı içinde en üst dereceye kadar yükselebilmesini ifade etmektedir. Liyakat ilkesi ise kamu hizmetine girme, yükselme ve görevin sona erdirilmesinde herkese eşit olanaklar sunulmasıdır (657 sayılı Kanun, md. 3). Kariyer sistemi memura yükselme yanında üst görevlere hazırlanma olanağı sunmaktadır (Güler, 2005: 232). Ampirik bir çalışmada motivasyon araçları içerisinde yükselme olanaklarının yukarılarda yer aldığı görülmüştür (Öztürk ve Dündar, 2003: 57-67). Bir başka çalışmada da kariyer ve yükselme olanakları kamu çalışanlarını motive eden geleneksel araçlar içinde sayılmıştır (Perry ve Hondeghe, 2008).

Görevlerin mevzuat çerçevesinde yapılmasını teşvik için son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memura, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanmaktadır. Ayrıca, sosyo-kültürel anlamda geri kalmış bölgelerde görev yaparak sosyo-ekonomik olanaklardan mahrum kalan kamu personeline ise fiilen icra ettiği her iki yıl için bir kademe ilerlemesi daha verilmektedir (657 sayılı Kanun, md. 64). TSK'da görevli subay ve astsubaylar da 60 ve üzerinde sicil not ortalamasına sahip olmaları durumunda ancak bir üst rütbeye terfi edebilmektedirler. 95 ve üzeri not ortalamasına sahip olanlardan, kuvvet komutanları tarafından uygun görülenler ödül olarak erken terfi almaktadır. Muharip sınıfların oranının yüksek tutulma sebebi fiilen daha riskli görevlerde bulunmalarıdır. Astsubayları motive eden bir diğer uygulama da subaylığa geçebilme olanaklarıdır (926 sayılı Kanun, md. 109).

2.5.7. Çalışanların Karar Sürecine Katılımı

Çalışanların karar sürecine katılımı kararlarda isabet oranını artırır, etkin yönetim sağlar ve değerlilik hissi yaratarak motivasyon düzeylerini yükseltir. Uygulama büyük çaplı ilave bir maliyet yaratmamaktadır. Alınan kararlara

çalışanların da katılımını sağlamak, şeffaflık gibi hususlar basit ve uygulanabilir motivasyon araçlarıdır (Barlı ve Özen, 2008: 452). Bu araçların kullanılmasında yasal bir engel bulunmamakla birlikte, aslıların kararlarının dikkate alınması yönünde bir düzenleme yoktur. Katılımlı karar verme, kamu görevlilerinin kendi özlük haklarıyla ilgili hususlar dışında kurumlarının idari işlem ve eylemlerine itiraz etme veya yargıya taşıyarak yürürlüğünü durdurma ve iptal ettirme yetkilerinin olmaması nedeniyle uygulanamamaktadır (657 sayılı Kanun, md. 21). Bu durumda, kararın hatalı olduğunu fark ettiği halde müdahale yetkisi olmayan çalışanın motivasyonu düşebilir. Özellikle, Türk kamu yönetiminin kronik rahatsızlığı olan siyasi kayırmacılığın ürünü olan vasıfsız kamu yöneticilerinin yönettiği kurum personelinin motivasyon düzeyi olumsuz etkilenebilir.

Birey, katkısının olduğu kararı sahiplenir. Bu bağlamda, karar doğrultusunda kendi üzerinde düşen görevleri boşlamaz ve ayak diremez. İleri sürdüğü fikir kararda yer bulmasa bile, bunun nedenlerini öğrenme olanağı elde ettiği için bilinçli davranır. Gerçekleştirilen karar toplantılarında diğer personelin fikirlerini öğrenme imkânı bulduğundan, yeterli bilgi sahibi olur. Yapılan alan araştırmalarında kararlara katılımın çalışanların motivasyonunu yükselten önemli bir husus olduğu görülmüştür. Çalışana söz hakkı verilmesi, kamu çalışanlarını motive eden hususlar arasında takdir edilme ve yükselme olanaklarından sonra yer almaktadır (Öztürk ve Dündar, 2003). Kamu hastane yöneticileri üzerinde yapılan çalışmada motivasyonu artıran unsurlar arasında kararlara katılım üst sıralarda yer almaktadır (Çakal vd., 2011: 172).

2.5.8. Hizmet İçi Eğitim Olanakları

İçinde bulunduğumuz enformasyon çağında değişim hiç görülmediği kadar hızlı gerçekleşmektedir. Toplumun sürekli ve hızlı değişen taleplerini karşılamak, değişimi anlayabilen, takip edebilen ve yönünü öngörebilen personel ile mümkündür. Kamu hizmetlerinin icracıları olan kamu çalışanlarının bu değişimi kavrayabilecek seviyede eğitilmiş olmaları gerekir. Merkezi ve yerel otoritelerin etkinliğinin artırılmasında kamu görevlilerinin eğitim kapasitesi ve yetenekleri motivasyonlarıyla birlikte anılmaktadır (Raudeliniena, 2014: 720). Dış çevre ile etkileşim bağlamında, hizmet araçlarında, yasal ve idari mevzuatta ve yönetim paradigmalarında yaşanan değişimi takip edebilme niteliği hizmetiçi eğitim ve kurslarla personele kazandırılmalıdır. Bu doğrultuda kamu örgütlerinden bir kısmı, meslek içi kurs ve eğitimler düzenleyerek, üniversiteler ve diğer eğitim

kurumlarıyla protokoller düzenleyerek çalışanlarına eğitim aldirmakta ve eğitimi teşvik etmektedirler.

Kamu yöneticisi astlarının eğitilmelerinden sorumludur (657 sayılı Kanun, md. 10). Kamu görevlilerinin yetişmelerini sağlamak, verimliliği artırmak ve üst görevlere hazırlamak için hizmet içi eğitimler planlanmalıdır (657 sayılı Kanun, md. 214). Kamu görevlilerine verilen hizmetiçi eğitim memurun üst kademedeki gerçekleştireceği görevlere yöneliktir (Güler, 2005: 196). Kamu görevlileri bilgi ve görgülerini artırmak, mesleklerine ait hizmetlerde yetiştirilmek ve eğitilmek üzere yurtdışına da gönderilmektedirler. Meslek içi eğitim kamu çalışanının motivasyonunu da etkilemektedir. Bir çalışan işini en iyi nasıl yapacağı konusunda eğitilmezse başarıma duygusunu yitirir (Eryılmaz, 2008: 305). Kaliteli kamu hizmeti sunmanın ön şartı, çalışanların becerilerini geliştirerek motivasyonlarını artırmaktır (Tozlu, 2015: 254). Alan araştırmasında hizmet içi eğitim ile motivasyonun aynı yönlü ve güçlü ilişki içinde oldukları ancak her personelin hizmet içi eğitimin katkısına aynı düzeyde inanmadığı, üst kademedeki hizmet içi eğitimin katkısına inanç yüksekken alt kademe bu inancın azaldığı görülmüştür (Görmüş ve Kahya, 2014: 46, 47).

2.5.9. Performans Değerlendirmesi

Performansa dayalı yönetim Türk kamu yönetimi için henüz yenidir. Yasal düzenleme altına alınmakla birlikte sisteme aktarılması ve etkin biçimde kullanılmasında bir takım sorunlar yaşanmaktadır. Kamu görevlilerinin başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak kamu örgütlerince değerlendirme ölçütleri belirlenebilir (657 sayılı Kanun, md. 122). Performans değerlendirmesine geçmenin ön şartı, kariyer sisteminden iş sınıflaması sistemine geçmektir. Böylece hedefler ve standartlar belirlenebilecek ve iş ölçümü gerçekleşecektir (Güler, 2005: 296). Kamuda hizmetlerin çeşitliliği ve aynı iş için farklı statüde personel istihdam edilmesi iş ölçüm standartlarının belirlenmesini engellemektedir. İş ölçümünün zor olduğu alanlarda sistemin uygulanabilirliği zayıftır (Acuner, 2010: 49). Performansa dayalı yönetimde ücret ile performans arasında doğrudan bir bağlantı kurulmaması durumunda beklenen sonucun gerçekleşmesi olanaksızdır.

EGM personelinin performanslarına göre değerlendirileceğine ilişkin 3201 sayılı Kanun'a göre, kurumun stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda performans değerlendirme sistemi oluşturulacaktır. Performans değerlemesi sonrası elde edilen

sonuç, personelin kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, ödüllendirilmesinde ve görev yeri değişikliği uygulamalarda kullanılacaktır (3201 sayılı Kanun, md. 85). Bu düzenlemeyle, performansa dayalı doğrudan bir ödeme olmamakla birlikte, özlük haklarının düzenlenmesinde performans kriterinin kullanılması olanaklı hale gelmiştir. Performansa dayalı yönetimde çalışanların hedefleri ile yetki ve sorumluluk sınırlarını belirlemek gerekir.

Onuncu Kalkınma Planı'nda kamu çalışanlarının etkinliklerini artırmak için performans ölçüm uygulamalarına duyulan ihtiyaç belirtilmiştir. Bu doğrultuda, eğitim sektöründe öğretmenlerin performanslarını ölçmeye dönük pilot uygulamalar yapılmış ancak bu uygulamalar, yöneticilerin keyfi tutumlarıyla şekillendiği gerekçesiyle sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin tepkisiyle karşılanmıştır. Performans ölçümüne dönük yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte, bunun nasıl yapılacağını içeren uygulamaya dönük bir alt düzenleme veya kılavuz henüz oluşturulamamıştır.

Hedeflerin belirlenmesi çalışanın performansını ölçmeye dönük gözlemlenebilir standartları ve bu standartlara ulaşım düzeyini tespit etmeyi içerir (Perry ve Porter, 1982: 95). Performans teşvik planı gibi dışsal ödüller ne tamamen yok sayılmalı ne de öncelikle çözüm olarak görülmelidir (Wright, 2007). Performansa dayalı ödeme sisteminin kamu sektöründe uygulanması, özel sektörle arasındaki farklar nedeniyle, beraberinde bir takım riskler getirir (O'Riordan, 2013: 17). Performansa dayalı ücretlendirme uygulamalarında risklerle karşı karşıya kalan gelişmiş devletler bu yöntemi terk etmeye başlamışlardır (UNDP, 2014).

SONUÇ

Araştırma, kamu sektöründe kullanılan motivasyon araçlarının özel sektörde uygulananlarla benzer ve farklı yönlerinin neler olduğu; özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektörüne uyarlanmasının önünde yasal ve sistematik engellerin olup olmadığı sorularına cevap aramayı amaçlamıştır. Bu bağlamda, ifa ettiği görevler ve sunduğu hizmetlerdeki çeşitliliğe bağlı olarak, bünyesinde bir birinden farklı statü ve sistematiklerde personel istihdam eden Türk kamu yönetiminin, çalışanlarını motive etmekte kullandığı araçların özel sektördeki hem cinslerinden daha az olmadığı, aksine, özel sektörün sunmakta güçlük yaşayacağı bir takım hakların kamu çalışanlarına tanındığı tespit edilmiştir.

Kamu görevlisinin maaşına ilave olarak tanınan, yaptığı göreve göre değişen maddi ödül, temsil gideri, ders görevi ücreti, fazla çalışma ücreti, iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, temininde güçlük çekilen personel zammı, mali sorumluluk tazminatı, mahrumiyette görev yapanlara ilave ödeme ve devlet yurtlarından çocuklarını indirimli yararlandırma hakkı, şehit ve gazi yakınlarına anayasal pozitif ayrımcılık, lojman, personel servisi, aile yardımı, ölüm yardımı, doğum yardımı, üçüncü derece ve altındaki kamu görevlilerine diplomatik pasaport hakkı, iş güvencesi, suçlamayla karşı karşıya kalan kamu görevlisine hukuki yardım olanağı, soruşturmalarında ayrı bir yargı metodunun işletilmesi, sosyal tesis ve dinlenme kampları, yükselme olanakları, aile bütünlüklerinin korunması, ücretli ve ücretsiz izin hakları, görev yerini değiştirme talep hakkı, görev tanımlarında yer alan kamu hizmetleri dışında bir hizmette çalıştırılamamaları, hizmet içi eğitim olanakları gibi hususlar, kamu sektörüne özgü olan ve çalışanların motivasyonlarını doğrudan etkileyen hususlardır.

Sayılan motivasyon araçlarına ilaveten, özel sektör tarafından uygulanan ancak kamu yöneticisinin uygulamasında yasal olarak sakınca olmayan performans değerlendirmesi yapma, çalışanların yaratıcılığını teşvik etme ve fikirlerine değer verme, kararlara katılımlarını sağlama, esnek çalışma saatleri, yapıcı bir yarışma ve rekabet ortamı oluşturma, görevlendirmelerde çalışanın niteliğini dikkate alma, inisiyatif alanı tanıma, geri bildirim isteme veya geri bildirimde bulunma, örgüt içi iletişim kanallarına işlev kazandırma, yetki ve sorumluluk devri, kurumsal hedefler belirleme, çalışanın kuruma bağlılığını artırmaya yönelik uygulamalar, personele ürettiği ürünü gösterebilme, sevgi ve saygıya dayalı bir iş ortamı, güven telkin etme gibi araçlar da kullanılabilmektedir.

Kamu sektöründe maddi içerikli motivasyon araçlarının kullanılmasında özel sektörden farklı bir takım prosedürler vardır. Öncelikle, maddi ödül, yasal şartların oluşması durumunda ancak üst düzey yöneticiler tarafından (taşrada valiler, merkezde ilgili bakan) verilebilir. İkincisi, kamu çalışanlarını motive edebileceği değerlendirilen ve mali boyutu da olan lojman, personel servisi, kreş gibi olanakların amirin inisiyatifinde bir ödüllendirme biçiminde olmayıp özlük hakkı olarak düzenlenmiş olmasıdır.

Özel sektör motivasyon araçlarının Türk kamu sektörüne uyarlanmasının önünde yasal ve sistematik engellerin olup olmadığı sorusu ele alındığında, özellikle maddi içerikli araçların kamu sektöründe kullanılmasının önünde bir takım yasal engeller olduğu söylenebilir. Kamu sektörü kuruluşlarının önemli bir

kısmı kar amaçlı değil hizmet amaçlı faaliyet yürütmekte olup, sundukları hizmetin parasal olarak ölçülebilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda KİK'te görevli sözleşmeli personel ile sağlık personeli dışındaki personele performansla dayalı ilave bir ödeme yapılması yasal olarak mümkün değildir. Her kamu hizmetinin sonucu bir finansal kâra karşılık gelmediği için, elde edilen kârdan çalışanlara pay verilmesi de mümkün olmamaktadır.

Bir başka engel ise kamu gelirlerinin toplanması ve harcanmasının ancak kanunla yapılabilmesidir. Kamu kaynakları yasayla belirlenen alanlar dışında kullanılamaz ve gene yasayla belirlenen istisnai durumlar dışında harcama kalemleri arasında kaynak transferi yapılamaz. Kamu yöneticileri yasayla sınırlandırılan miktarın üstünde bir maddi ödül veremezler. Maddi ödül için ayrılan ödenek dışında bir başka ödenek ödüllendirme için kullanılamaz.

Son olarak, işten uzaklaştırma veya sözleşmesini feshetme baskı ve korkusu ile kamu çalışanının görevini yapmaya zorlanamamasıdır. Kamu görevliliği yasal şartlar oluşmadan bir çalışanın işten atılamadığı ve zorla emekliye sevk edilemediği güvenceli bir yapıdadır. Kamu çalışanı kurumunun ve amirlerinin keyfi muamelelerine karşı yasal koruma ve güvence altındadır.

Sonuç olarak, Türk kamu personel yönetiminde personeli motive edeceği değerlendirilen pek çok düzenleme ve uygulamanın olduğu görülmektedir. Bu düzenlemeler özel sektörde kullanılan motivasyon araçlarıyla karşılaştırıldığında bazı farklılıklar içerse de kamu yöneticileri bu araçları kullanma yönünde bilinçlendirilip cesaretlendirildiklerinde personelin motivasyon düzeyinin artacağı ve bunun kamusal faaliyetlerin etkinlik düzeyinin yükselmesine yansıtacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Acatrine, N. (2010), Public Service Motivation, from a Pure Public Administration Phenomenon to a Universal Behavior, beyond Public-Private Divides; A New Theoretical Perspective.
- Acuner, Ş. A. (2010), Örgüt Kültürünü Oluşturan Unsurların Çalışanlar Üzerindeki Motivasyonel Etkileri, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 713, Ankara.
- Adams, J. S. (1963), "Wage Inequities, Productivity and Work Quality", The Journal of Abnormal and Social Psychology, Vol 67, No 5: 9-16.
- Anderfuhren-Biget, S., Varone F., Giauque D. and Ritz, A. (2010), "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Sector Motivation Matter?", International Public Sector Management, 13 (3): 213-246.
- Arslan, M. ve Karacaoğlu, K. (2017), Kamu Çalışanlarının Kurumsal İtibar Algılarının Onların Kamu Hizmet Motivasyonuna Etkileri: Nevşehir İlçe Belediyeleri Örneği, YEBKO-2017, Adana.
- Aydın, S. ve Demir, M. (2007), Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi, T.C. Sağlık Bakanlığı, Gözden Geçirilmiş 2. Basım, Ankara.
- Baldwin, J. N. (1991), "Public versus Private Employees: Debunking Stereotypes", Review of Public Personnel Administration, 11, 2: 1-27.
- Baldwin, J. N. (1987), "Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential", Public Personnel Management, 16, 2: 181-193.
- Barlı, Ö. ve Özen, Ü. (2008), "Maddi Değer Taşımayan Motivasyonel Araçlar Bağlamında Kamu ve Özel Sektör Karşılaştırması", Atatürk Üniversitesi SBE Dergisi, C. 12 S. 2: 437-455.
- Barutçugil, İ. (2004), Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi, Kariyer Yayıncılık, İstanbul.
- Başaran, İ. E. (1991), Örgütsel Davranış İnsanın Üretim Gücü, Gül Yayınevi, Ankara.
- Behn, R.D. (1995), "The Big Questions of Public Management", Public Administration Review, 55, 4: 313-324.
- Boyne, G. A. (2002), "Public and Private Management: What's the Difference?", Journal of Management Studies, 39 (1): 97- 122.

- Bright, L. (2005), "Public Employees with High Levels of Public Service Motivation: Who are They, Where are They, and What do They Want?", *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 138-154.
- Buelens, M., and Van den Broeck, H. (2007), "An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations", *Public Administration Review*, 67(1): 65-74.
- Bulut, E. ve Çavuş, G.(2015), "Liderlik, Motivasyon ve Ödüllendirme İlişkilerinin İncelenmesinde Kısmi En Küçük Kareler Yol Analizinin Kullanılması", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2: 591-614.
- Cho, Y. J. and Perry, J. L. (2012), "Intrinsic Motivation and Employee Attitudes: Role of Managerial Trustworthiness, Goal Directedness, and Extrinsic Reward Expectancy", *Review of Public Personnel Administration*, 32: 382-406.
- Choi, S. and Whitford, A. B. (2013), "Merit-based Pay and Employee Motivation in Federal Agencies", *Issues in Federal Agencies*, 63: 1-10.
- Cowley, E. and Smith, S. (2013), *Motivation and Mission in the Public Sector: Evidence from the World Values Survey*, Working Paper No. 13/299, The Centre for Market and Public Organization.
- Çakal, Ö. vd. (2011), "Özel ve Kamu Hastane Yöneticilerinin Motivasyon Düzeylerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Sayı 25: 157-175.
- Ellickson, M. C. and Logsdon, K. (2001), "Determinants of Job Satisfaction of Municipal Government Employees", *State and Local Government Review* Vol. 33, No. 3: 173-184.
- Emmert, M. A. and Taher, W. A. (1992). "Public Sector Professionals: The Effects of Public Sector Jobs on Motivation, Job Satisfaction, and Work Involvement", *American Review of Public Administration*, 22: 37-49.
- Eren, E. (2010), *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Frank, S. A. and Lewis, G. B. (2004), "Government Employees: Working Hard or Hardly Working?", *American Review of Public Administration*, 34(1): 36-51.
- Görmüş, A. Ş. ve Kahya, V. (2014), "Hizmet İçi Eğitim Programlarının Kamu Çalışanlarının Motivasyonuna Etkisi: Eti Maden İşletmelerinde Bir Uygulama", *Optimum Journal of Economics and Management Sciences*, Vol. 1, No. 1: 37-50.

- Güler, B.A. (2005), Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güney, S. (2004), Açıklamalı Yönetim-Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Güney, S. (2011), Örgütsel Davranış, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Herzberg, F. (1968), "One More Time: How do You Motivate Employees?", Harvard Business Review, Vol. 46, No. 1: 53-62.
- Jurkiewics, C. L., Massey, T. K. and Brown, R. G. (1998), "Motivation in Public and Private Organizations", Public Productivity & Management Review, 21(3): 230-250.
- Kamdron, T. (2005), "Work Motivation and Job Satisfaction of Estonian Higher Officials", International Journal of Public Administration, 28: 1211-1240.
- Kayar, N. (2015), Kamu Personel Yönetimi, Ekin Yayınları, Bursa.
- Keser, A. (2006), Çalışma Yaşamında Motivasyon, Alfa Akademi Basım Yayımlarını Dağıtım, İstanbul.
- Khojasteh, M. (1993), "Motivating the Private vs Public Sector Managers", Public Personnel Management, 22(3): 391-401.
- Kılıç, R. ve Keklik, B. (2012), "Sağlık Çalışanlarında İş Yaşam Kalitesi ve Motivasyona Etkisi Üzerine Bir Araştırma", Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, C. 14, s. 2: 147-161.
- Kılıçlar, A. vd. (2015), "Mülki İdarecilerin Astlarını Motive Etme Davranışlarını Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma", İşl. Ar. Der., 7/2: 388-409.
- Koçel, T. (2011), İşletme Yöneticiliği, Beta Yayınları, İstanbul.
- Liou, K. and Nyhan, R. C. (1994), "Dimensions of Organizational Commitment in the Public Sector: An Empirical Assessment", Public Administration Quarterly, 18(1): 99-118.
- Locke, E. A. ve Bryan, J. F. (1968), "Goal-Setting as a Determinant of the Effect of Knowledge of Score on Performance", The American Journal of Psychology, Vol. 81, No. 3: 398-406.
- Maslow, A. (1954), Motivation and Personality, New York: Harper & Row.
- Maslow, A. H. (1943), "A Theory of Human Motivation", Psychological Review, Vol. 50, 370-396.
- McClelland, D. (1961), The Achieving Society, New York: The Free Press.

- Oran, F. Ç., Güler, S. B. ve Bilir, P. (2016), "İş Motivasyonunun Örgütsel Bağlılığa Olan Etkisinin İncelenmesi: Sultangazi/İstanbul İlköğretim Okullarında Bir Araştırma", *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 35: 236-252.
- O'Riordan, J. (2013), *Public Service Motivation, State Of The Public Service Series*, Anforas Riaracháin Institute Of Public Administration.
- Ölçer, F. (2005), "Departmanlı Mağazalarda Motivasyon Üzerine Bir Araştırma", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 25: 1-26.
- Öztürk, Z. (2013), "Kamu Kurumlarında Motivasyon", *Uzman Bakış, Maliye Uzmanları Derneği*: 32-41.
- Öztürk, Z., DüNDAR, H. (2003), "Örgütsel Motivasyon ve Kamu Çalışanlarını Motive Eden Faktörler", *C.Ü. İİBF Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2: 57-67.
- Perry, J. L. (2000), "Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 471-488.
- Perry, J. L. and Hondeghem, A. (2008), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford: Oxford University Press.
- Perry, J. L., Petrakis, B. A. and Miller, T. K. (1989), "Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System", *Public Administration Review* 49(1): 29-37.
- Perry, J. L. and Porter, L. W. (1982), "Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations", *The Academy of Management Review*, Vol. 7: 89-98.
- Perry, J. L. and Wise, R. L. (1990), *The Motivational Bases of Public Service*, *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.
- Rainey, H. G. (1982), "Reward Preferences among Public and Private Managers: In Search of the Service Ethic", *American Review of Public Administration*, 16(4): 288-302.
- Rainey, H. G. (1979), "Perceptions of Incentives in Business and Government: Implications for Civil Service Reform", *Public Administration Review*, 39:5: 440-448.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W. and Levine, C. H. (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36:2: 182-201.

- Rashid, S. and Rashid, U. (2012), "Work Motivation Differences between Public and Private Sector", American International Journal of Social Science, Vol. 1 No. 2: 24-33.
- Raudeli-nien-a, J. and Meidut-Kavaliauskien-, I. (2014), "Analysis of Factors Motivating Human Resources in Public Sector", Procedia-Social and Behavioral Sciences, 110: 719-726.
- Re'em, Y. (2010), Motivating Public Sector Employees: An Application-Oriented Analysis of Possibilities and Practical Tools, A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the Degree of Executive Master Public Management, Hertie School of Governance, Berlin.
- Robbins, S. P., (1996), Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications, Seventh Edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice, Hall International Inc.
- Skinner, B. F. (1953), Science and Human Behavior, New York: Macmillan .
- Şimşek, M. Ş. ve Çelik A. (2011), Yönetim ve Organizasyon, Eğitim Akademi Y. Yayınları, Konya.
- Tortop, N., İşbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer M. A. (2016), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara.
- Tozlu, A. (2015), "Kamu Görevlilerinin Performansa Dayalı Ödül Tercihleri", Maliye Dergisi, Sayı 168: 249-273.
- UNDP (2014), Motivation of Public Service Officials: Insights for Practitioners, UN Global Centre for Public Service Excellence.
- Vandenabeele, W., Brewer, G. A. and Ritz, A. (2014), "Past, Present, and Future of Public Service Motivation Research", Public Administration, 92(4): 779-789.
- Vural, Z. B. A. (2005), Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Wright, B. E. (2008), Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research, In Perry J. and Hondeghem A. Motivation in Public Management: The Call of Public Service, Oxford: Oxford University Press.
- Wright, B. E. (2007), "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", Public Administration Review, 67(1): 54-64.

- Wright, B. E. (2001), "Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model", J-PART II, 4: 559-586.
- Yeager, S. J., Rabin, J., Vocino, T. (1985), "Feedback and Administrative Behavior in the Public Sector", Public Administration Review, 45(5): 570-575.
- 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Rehabilitasyon Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun.
- 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu.
- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu.
- 2330 sayılı Nakdi Tazminat Kanunu.
- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu.
- 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyeti Kanunu.
- 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu.
- 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu.
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında ... Kanun.
- 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu.
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.
- 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu.
- 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.
- 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu.
- Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliği.
- Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliği.

KURUMSAL KURAMIN VARSAYIMLARINA KAMU KESİMİNDE UYUM BAĞLAMINDA BİR ELEŞTİRİ: TÜRKİYE’DE SAĞLIK KURUMLARI ÖRNEĞİ

*CRITICISM IN THE CONTEXT OF COMPLIANCE WITH INSTITUTIONAL
THEORY ASSUMPTIONS IN PUBLIC SECTOR: EXAMPLE OF HEALTH
INSTITUTIONS IN TURKEY*

Ela ÖZKAN CANBOLAT*
Emine ÇELİKSOY**

ÖZ

Bu çalışma, benimsenen bir yapı, süreç ya da uygulamanın yaygın olmasının o yapı, süreç ya da uygulamanın her zaman kurumsallaştığı anlamına gelmediğini araştırmak için yapılmaktadır. Bu çalışma, bir örgütteki yapı, süreç ya da uygulamanın benimsendiği her durumda yaygınlaşmadığını savunmakta, eşbiçimliliğin artmasına rağmen kurumsallaşmanın gerçekleşmediği durumları da ortaya çıkartmaktadır. Çalışmanın önemli varsayımı kurumsallaşmadaki bu eksikliği kaynaklara olan bağımlılıkla ifade etmesidir. Çalışma, Türkiye’de Sağlık Bakanlığına bağlı kurumların benzer (eşbiçimli) yapı, süreç ya da uygulamaları benimsediklerinde devlete olan bağımlılıklarının bu eşbiçimlilikteki yaygınlaşma hızına etkisini ölçmek amacı ile yapılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre, bu kurumların yaygınlaşmasında kaynaklara olan bağımlılıklarının etki riskinin olduğu saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsallaşma, Eşbiçimlilik, Kaynak Bağımlılık, Sağlık Politikası, Sağlık Bakanlığı.

ABSTRACT

This article discusses that when an adopted structure, process or practice is common, that does not always mean that it is institutionalized. This study argues that when an organization adopts a structure, process or practice it does not always become common and presents the cases where institutionalization did not occur although isomorphism advanced. The main assumption of this study is its explanation of this institutional imperfection by resource dependency. This study was made with the purpose of measuring the effect of the dependency of Ministry of Health institutions to the speed of commonness in isomorphism when they adopt similar structures, processes and practices. The results indicated that these institutions’ dependency to resources has an effect risk on their commonness.

Keywords: Intuitionism, Isomorphism, Resource Dependency, Health Policy, Turkish Ministry of Health.

-
- Bu çalışma IV. Örgüt Kuramı Çalıştay’ında sunulan bildiriden hazırlanmıştır.
 - * Doç. Dr., Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü, elaozkan@karatekin.edu.tr
 - ** Dr. Öğr. Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eceliksoy@karatekin.edu.tr

GİRİŞ

Örgütsel çevre ve burada yer alan örgütlerin nitelikleri günümüze kadar “uyum” kavramı ile ifade edilmektedir. Burns ve Stalker (1961) ile Lawrence ve Lorch (1967) örgüt ve çevre arasındaki bu uyumu tek, kesin nesneler olarak görmektedir. Bu bağlamda çevrenin örgüt üzerindeki belirleyici etkisi ön plana çıkmaktadır. Kurumsal yaklaşım örgütsel çevreyi, içinde etkileşen örgütlerin zorlayıcı, kural koyucu ve taklitçi baskıları inşa ettiği örgütsel alan olarak kavramlaştırmaktadır (Palmer ve Biggart, 2002). Örgütler birbirlerinin yapılarını, stratejilerini ve kültürlerini kopya etmekte, diğer örgütlerin davranışlarını benimsemektedir (DiMaggio ve Powell; 1983). Aynı kurumsal çevrede faaliyet gösteren firmalar örgütsel formları açısından büyük benzerlikler göstermektedirler. Kurumsal yaklaşımlar, örgütsel alandaki düzenleyici kurumları, odak örgütleri, sosyal baskıları, ortaklık ilişkilerini ve sosyal yapı işlevlerini (Meyer ve Rowan, 1977; Scott, 1995, DiMaggio ve Powell, 1991), örgüt ve örgüt dışındaki uyum ve bu uyumdan kaynaklanan baskılar olarak görmektedir. Bu baskılar aynı tip örgüt biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmakta (DiMaggio ve Powell, 1983), benzer örgüt yapıları da alanı daha homojen hale getirmektedir.

Kaynakbağımlılık bakış açısına göre, örgütlerin hangi faaliyetle uğraştıkları, hangi yapıyı ve uygulamayı benimsedikleri hangi süreçleri kullandıkları sadece amaçları ya da yöneticilerine bağlı değildir. Örgütün içinde bulunduğu çevrenin yarattığı baskı ve kısıtlar da önem arz etmektedir (örgüt kuramları). Belirsizlik sebebi olarak görülen çevre aslında kıt kaynakların barındığı yerdir. Bu çevrede örgütler bir yandan istikrar sağlamaya çalışırken bir yandan serbest davranmak isterler. Çevre faktörleri (baskılar ve kısıtlar) örgütü tek bir tercihe, saf bir adaptasyona ya da uyumsuzluğa mecbur bırakmaz. Tercih imkânları olan örgütler kendi çıkarları doğrultusunda çevreye karşılık verir, ya uyum sağlar ya da değişime gider. Örgütün yer aldığı çevreye bağımlılığının 2 temeli vardır. Birincisi, örgütün alışverişine sebep olan kaynağın o örgüt için önemi yani değeridir. İkincisi ise kaynak teminindeki kısıtlardır. Aslında örgütün kaynak edinme ihtiyacı tek başına örgütün bağımlılığına etki etmemektedir. Kaynak temin etmek için kurulan ilişkiler bağımlılık oluşturmaktadır (Pfeffer ve Salancik, 1978).

Bu çalışma, benimsenen bir yapı, süreç ya da uygulamanın yaygın olmasının, o yapı, süreç ya da uygulamanın her zaman kurumsallaştığı anlamına gelmediğini araştırmak için yapılacaktır. Yaygınlığından dolayı kurumsallaştığı düşünülen sağlık sistemindeki kurumların ne ölçüde kurumsallaştığını araştırmayı

amaçlamaktadır. Bu bağlamda bu araştırma, aynı zamanda bir örgütteki yapı, süreç ya da uygulamanın benimsendiği her durumda yaygınlaşmadığını savunmakta, eşbiçimliliğin artmasına rağmen kurumsallaşmanın gerçekleşmediği durumları da ortaya çıkartmaktadır. Çalışmanın en önemli varsayımlarından biri de kurumsallaşmadaki bu eksikliği, kaynaklara olan bağımlılıkla ifade etmesidir. Örgütün kaynaklara olan bağımlılığı azaldıkça eşbiçimliliğin yayılma hızı (kurumsallaşma) da azalmaktadır. Yapı, süreç ya da uygulamadaki eşbiçimliliğin yaygın olmaması ise ileride değişimi getirebilmektedir. Bu durum, kurumsal kuramın baskın kurumsallaşma açıklamasının aksine kurumsallaşmanın zamanın ve yaygınlığın bir fonksiyonu olamayacağını (Özen, 2010:17-32), farklı faktörlerin örgütün içinde bulunduğu çevredeki kaynakları kullanma şekli ile ilişkisini anlamlandırmak açısından önemlidir.

1. KURUMSAL YAKLAŞIMLAR

Eski kurumsal kuram (Selznick, 1948:121; Clark, 1960), örgütleri yerel ilişkilere yerleşik, vefaya dayalı, yüz yüze ilişkilerle şekillenmiş örgütler arası davranışlara bağlı görmektedir. Yeni kurumsal kuram ise, örgütleri örgütsel sektör, alan ya da toplum içine yerleşik görmektedir. Kurumsal ve örgütsel değişimi etkileyen faktörler, yeni kurumsal kuramın özellikle dikkatini çekmektedir. Sorge (1996), aktörlerin içselleştirdikleri ve ürünü oldukları sosyal çevreyi olduğu gibi kabul etmektense içinde bulundukları çatışma ve çelişki ortamında örgüt veya sosyal çevrenin alt sistemlerinde değişikliğe gittiğini savunmaktadır.

Örgütsel alan içinde yapılan işle doğrudan ilişkili olmayan yazılı olmayan kurallar ya da belli formlarda örgüt yapı ve üyelerinin karakteristiklerine rastlanmaktadır. İşgücünün niteliği, örgüt büyüklüğü, sermaye yoğunluğu, yönetsel bürokrasi, insan kaynakları ve kullanılması zorunlu olan araç-gereçler o örgütsel alana özgü iş yapma usulleri ile örgütsel formları yaratır (Scott, 1991: 179). Örgütsel formlar, örgütün kendi popülasyonu içerisindeki uygulamalarını yönlendirme noktasında belirleyicidir (Tümer, 2008:). Örgütsel formlar her ne kadar örgüt popülasyonu ya da toplulukları ile ilişkilendirilse de sosyal içeriği göz ardı edilmelidir. Sosyal kodlanmış kimlikler olarak ifade edilen örgütsel formlar aslında sosyo-kültürel özelliklerin toplumca kabul edilmiş biçimleridir (Polos, Hannan ve Carroll, 2002). Bu noktada topluluklar tarafından oluşturulmuş kimlikler-benzerlikler örgütsel formların içeriğini oluşturmaktadır.

Kurumsal yaklaşım, örgütsel formların şekillenmesinde kurumsal çevrenin rolünü ön plana çıkarırken, örgütlerin sürekliliğinde verimlilik kadar kurumsal meşruiyetin de önemini ortaya çıkartmıştır (Meyer ve Rowan, 1977; DiMaggio ve Powell, 1983). Meşruiyet kavramı, Suchman (1995) tarafından toplumsal sistemin değerlerine, inançlarına, kurallarına, tanımlamalarına uygun, arzu edilen bir biçimde davranmak olarak tanımlanırken aslında örgütsel davranışların bir baskı ve zorlama sonucu oluştuğunu ifade etmektedir. Toplumsal sistemin öngörülerine uygun hareket etmek isteyen örgütler; bu alanda pozitif bir imaj oluşturmakta, kaynaklara rahat ulaşmakta, bu alanda daha az direnç ile karşılaşmakta ve örgüt faaliyetlerini rahatça sürdürebilmektedir (Zucker; 1991). Bu bağlamda aynı boyutta ve alanda servis, ürün ve fonksiyonlardaki benzerlikleri ile tanımlanan, faaliyet gösteren örgüt toplulukları göze çarpmaktadır. Kurumsal yaklaşım örgütsel çevreyi, içinde etkileşen örgütlerin zorlayıcı, kural koyucu ve taklitçi baskıları inşa ettiği örgütsel alan olarak kavramlaştırmaktadır (Palmer ve Biggart, 2002). Örgütler birbirlerinin yapılarını, stratejilerini ve kültürlerini kopya etmekte, diğer örgütlerin davranışlarını benimsemektedir (DiMaggio ve Powell; 1983). Bir topluluktaki firmalar aynı kurumsal çevrede faaliyet gösterdikleri için örgütsel formları açısından büyük benzerlikler göstermektedirler. Kurumsal yaklaşımlar, örgütsel alandaki düzenleyici kurumları, odak örgütleri, sosyal baskıları, ortaklık ilişkilerini ve sosyal yapı işlevlerini (Meyer ve Rowan, 1977; Scott, 1995, DiMaggio ve Powell, 1991), örgüt ve örgüt dışındaki uyum ve bu uyumdan kaynaklanan baskılar olarak görmektedir. Bu baskılar aynı tip örgüt biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmakta (DiMaggio ve Powell, 1983), benzer örgüt yapıları da alanı daha homojen hale getirmektedir.

Powell (1991), örgütlerin alanda uyum gösterdikleri kurumları ifade ederken, bu uyum nedeni ile örgütlerin kendilerini meşrulaştırmak zorunda kaldığını savunmaktadır. Tolbert ve Zucker (1983) çalışmalarında, örgütsel yenilikleri erken dönemde benimseyenlerin bunu daha çok teknik ve ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak adına yaptığını, daha sonra benimseyenlerin ise bunu daha çok sosyal uygunluk, alanda meşruiyet kazanma adına yaptığını bulmuştur. Örgütsel alandaki farklılıkların ve sosyal ilişkilerin birbiri ile bağlantısının araştırıldığı kurumsal yaklaşımların birçoğunun temelinde, yeniliklerin benimsenmesi (Zucker, 1983; Westphal vd., 1997), bu yeniliğin benimsenme hızı (Tushman, 1977) ya da yeniliğin desteklenmesine katkılar (Shan, Walker ve Kogut, 1994) ifade edilmektedir.

Yeni kurumsal yaklaşımlar bilişsel, normatif ve zorlayıcı baskıların örgüt yapılarına etkisini, yeni pratiklerin oluşumunu ve yayılımını izah etse de (Scott, 1995); örgütlerin bulundukları alana olan bağımlılıklarındaki farklılıkları yeterli düzeyde açıklayamamaktadır (Lounsbury, 2001). Özellikle eski kurumsal teori, örgütsel değişimi örgütün sadece yerel çevreye olan uyumu ile ilişkilendirirken, yeni kurumsal teori bu değişimde çevreye olan uyum ve eşbiçimli hareketlerin yanı sıra örgütsel faaliyetlerin durağanlığını da vurgulamaktadır (DiMaggio ve Powell, 1991).

Örgüt ve kurum arasındaki farka değinen Selznick (1996), bir örgütün kurum olması için özel karaktere sahip olması, farklı rekabet özellikleri taşıması ve kapasite dışı özellikler inşa etmesi gerektiğini belirtmektedir. Aldrich (1979: 269), örgütlerin dikkate alması gereken en önemli faktörü, diğer örgütler olarak ifade etmektedir. Örgütler yaşamsal faaliyetlerini sürdürürken, sadece kaynaklar ve müşteriler için rekabet etmemekte, politik güç ve kurumsal meşruiyet de elde etmeye çalışmaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983).

Kurum sosyal yaşamın örgütlendiği, yönetildiği ve içinde gerçekleştiği alan olarak ifade edilmektedir (Zanden, 1986). Bu noktada kurum, insanların belirli ilişki ağları ile sarılı olduğu ve diğer bireyler ile ilişkilerinde geliştirmiş oldukları ortak anlayışlar doğrultusunda davranış gösterdikleri alanlar olarak ifade edilmektedir (Vander Zander, 1986). Kurumsallaşma ise toplumsal faaliyetlerin tekrarlanması ve bu faaliyetlere farklı kişilerce benzer anlamlar yüklenmesi sürecidir. Kurum kalıplaşmış toplum anlayışını ifade ederken, kurumsallaşma bu zaman içinde tekrarlanarak kalıp haline gelme sürecini ifade etmektedir. Bu bağlamda toplumsal değişime rağmen kendisini yeniden üreten yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır (Jepperson, 1991: 144). Aktörler arasında karşılıklı olarak onaylanarak beslenen alışkanlıkların kural ya da kuralmış gibi bir değer kazanması olarak ifade edilen kurumsallaşma bir “derece” sorunudur. Buna rağmen kurumsal yaklaşımlar kurumsallaşma ile alakalı dönüşümü ifade ederken aslında değişimden çok var olan örgütsel formun nasıl korunduğu ve sürdürüldüğü üzerinde durmaktadır (Zucker, 1991).

Kurumsallaşma düzeyinin kaç aşamadan oluştuğuna dair üzerinde uzlaşa sağlanmış bir görüş birliği yoktur. Atila ve Küskü (2006), kurumsallaşma düzeyini; kurumsal değil, kurumsallaşma yolunda ilerlemekte, kurumsal ve yüksek derecede kurumsal şeklinde dört aşama olarak ifade etmektedir. Özen (2007: 300), kurumsallaşma düzeyini üç aşamalı olarak ortaya koymuştur. Bunlar, alışıma veya ön kurumsallaşma aşaması, nesnelleşme veya yarım kurumsallaşma aşaması ve

çökme veya tam kurumsallaşma aşamasıdır. Tavşancı (2009) ise kurumsallaşma düzeyini kurumsal olmama, ön kurumsallaşma, yarı kurumsallaşma, kurumsallaşma ve tam kurumsallaşma olmak üzere beş aşamalı olarak ortaya koymuştur.

Kurumsal olmama aşaması kurumsallaşmanın hiç olmadığı noktadır. Bu aşama örgütlerin kuruluş yıllarında ortaya çıkmaktadır. Jepperson (1991: 145)’a göre bu aşama çok kısa sürer. Çünkü her örgüt bilinçli veya bilinç dışı olarak biraz kurumsallaşır. Ön kurumsallaşma aşaması kurumsallaşmanın başlangıç aşamasıdır. Bu aşamada, örgütün kurum kültürü ile politikaları ve çevrenin zorlamaları doğrultusunda biçimsel olmayan bir şekilde kurallar ve ortak paylaşılan değerler oluşmaya başlar (Tavşancı, 2009). Ancak kurallar ve değerlerde önemli zaafılar, iletişimsizlik ve kopukluklar oluşabilir. Yarı kurumsallaşma aşaması biçimsel organizasyon yapısının ve faaliyet yapısının tam olarak olmasa da tanımlandığı ve uygulandığı aşamadır. Bu aşamada güncelleştirmeler yapılmaktadır.

Kurumsallaşma aşamasında örgütlerin biçimselleşme, biçimsel yapıya uyum, toplumsal değerlere uyum, şeffaflık, kurumsal sosyal sorumluluk yönünden kurumsallaşmaları büyük ölçüde tamamlanmıştır. Ancak profesyonelleşme ve kültürel güç ile ilgili eksiklikleri olduğu görülmektedir (Tavşancı, 2009). Tam kurumsallaşma aşamasında kurum kültürü güçlenmiş durumdadır. Kuralların, prosedürlerin, değerlerin alışkanlık haline gelmesi söz konusudur. Örgüt yapısı, köklü değişimlerden olumsuz etkilenmeyecek şekilde kişilerden bağımsız bir yapıya bürünerek yüzde yüz oranında kurumsallaşmıştır.

Kurumsal yaklaşımlar, farklı örgütsel formlar ile onların işleyişlerinin tanımlanmasında her ne kadar başarılı kabul edilse de bazı örgüt biçimlerinin diğer seçenekler arasından neden seçildiği ve neden örgütsel biçimlerin zaman içinde belirli yönlerde doğru değişim gösterdiğinin açıklanmasında yetersiz kalmaktadır (Brint ve Karabel, 1991: 343). Kurum kelimesinin hem durağanlık hem de değişim ifade edebileceği düşünülürse (Strang ve Sine, 2002), çevre-örgüt arasındaki ilişkinin sadece çevreye uyum ile sınırlandırılmayacağı ortaya çıkmaktadır. Sonuçta örgütlerin çeşitli düzeylerdeki ilişkilerinin, özellikle yerleşik ilişkilerinin, düzenli ve sürekli olarak eşbiçimli örgütsel formlarla sonuçlanmayacağını düşünmek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda belki de bir yapı, süreç ya da uygulamanın o alanda eşbiçimli hale gelmesi bu yapı, süreç ya da uygulamanın her zaman kurumsallaştığı anlamına gelmediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Aslında buradaki temel sorunsal, örgütsel çevreye bakıldığında uzun yıllar yaygın biçimde benimsenmesine rağmen neden bazı yapı, süreç ya da uygulamaların kurumsallaşmadığı ya da kurumsallaşamadığıdır.

2. KAYNAKBAĞIMLILIK YAKLAŞIMI

Örgütsel çevre ve burada yer alan örgütlerin nitelikleri genellikle “uyum” kavramı ile ifade edilmektedir. Burns ve Stalker (1961) ile Lawrence ve Lorch (1967) örgüt ve çevre arasındaki bu uyumu tek, kesin nesneler olarak görmektedir. Bu bağlamda çevrenin örgüt üzerindeki belirleyici etkisi ön plana çıkmaktadır. Son dönem çalışmalarında çevre kavramı aktörlerin birbirleriyle doğrudan bağlantılarının bulunduğu bir alanda çözümlenmektedir (Pfeffer and Salancik, 1978). Bu noktada çevre birey ve örgütlerden meydana gelen, örgütün doğrudan ilişki içinde olduğu, faaliyetlerinin dolaylı olarak ilişkili olduğu yakın bir çevredir. Örgütsel başarı ise örgütsel ya da bireysel amaçlardan çok bunların faaliyetleri ile ilgilidir. Örgütler diğer örgüt ya da örgüt gruplarının taleplerine karşılık verebildiği sürece başarılı olmaktadır. Bu da ancak örgütlerin tercih imkânlarını serbestçe kullanabildiklerinde, çıkar ve imkânlarına göre çevreyi yönetip uyum sağladıklarında gerçekleşmektedir (Pfeffer and Salancik, 1978). Çevrede etken bir rolden çok edilgen roller üstlenen örgütler burada gelecekteki durumlarının ne ölçüde öngörülebildiği ya da doğru tahmin edilebildiği konusunda belirsizlik yaşamaktadırlar. Çevrenin oluşturduğu güçlük ve tehdit karşısında örgütlerin neleri neden yaptıkları önem kazanmakta belirsizlik sonucu ortaya çıkan faaliyetler çevreyi daha da karmaşıklştırmaktadır. Bu noktada çevre güç odağı haline gelmektedir.

Güç sistematik olarak tüm topluluk üzerinde yapılırsa makro boyutta bir inceleme, ilişkisel olarak aktörler arasındaki ilişki şekilleri üzerinde yapılırsa mikro bir örgüt çalışması olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütlerdeki güç ilişkilerini anlamak için hem aktörlerin ilişki şekillerini, hem de bütünü ile topluluk yapısının güç miktarını ve çeşitliliğini dikkate almak gerekmektedir. Güç, örgütlerde değişim teorisi ve bağımlılık çalışma alanında incelenmektedir. Güç genellikle bağımlılığın tersi olarak ifade edilmektedir (Brass, 2002). Kaynak bağımlılığı teorisi, gücün kritik kaynakların kontrolü ile elde edileceğini savunmaktadır. Örgütler iş-faaliyet süreçlerinde dış kaynaklardan yararlanırken, içinde bulundukları sosyo-kültürel çevreye, ki bu politik çevreyi de kapsamaktadır, bağımlı hale gelmektedir. Örgüt bünyesinde de güç önemli bir kavramdır. Karar alma süreçlerinin temelidir ve siyasi bir nitelik taşır (Pfeffer and Salancik, 1978). Örgütün ihtiyacı olan kaynaklar sadece örgüt bünyesinde sağlanamaz. Bu kaynak ihtiyacı örgütün içinde bulunduğu çevreden sağlanabilir. Kaynakları kıt olan örgütler başka örgütlerden kaynak temini yoluna gitmektedir. Örgütlerin güç ve kaynaklara olan bağımlılıkları

bu noktada önem kazanmakta, örgütler arası ilişkiler örgüt iç bünyesi ve karar alma süreçleri ise bu bağlamda siyasi bir bakış açısı ile değerlendirilmektedir.

Belirsizlik sebebi olarak görülen bu çevre aslında kıt kaynakların barındığı yerdir. Bu çevrede örgütler bir yandan istikrar sağlamaya çalışırken bir yandan serbest davranmak isterler. Çevre faktörleri (baskılar ve kısıtlar) örgütü tek bir tercihe, saf bir adaptasyona ya da uyumsuzluğa mecbur bırakmaz. Tercih imkânları olan örgütler kendi çıkarları doğrultusunda çevreye karşılık verir, ya uyum sağlar ya da değişime gider.

Örgütler için sadece kaynak ve müşteri elde etmeye dayalı rekabet hayati önem taşımamakta, politik güçler ve kurumsal meşruiyet de hayati önem taşımaktadır (DiMaggio ve Powell, 1983). Örgütler, diğer örgütlerdeki yapı ve uygulamaları kendi firmalarına taşıyabilmek için o toplumdaki çıkar gruplarının desteğini almak istemektedir. Fikirlerin, diğer örgütler tarafından da benimsendiği ve bundan ekonomik çıkar elde edileceği düşünülür ise (Scott, 1995: 1-25) fikirlerin örgütsel alanda meşrulaşması kaçınılmazdır. Örgütler birbirlerini taklit etmektedir çünkü aynı faydaları sağlayacakları beklentisi içindedirler. Ortaklık kuruluşları aracılığı ile bağ kurmaya çalışmaktadırlar. Meslek odaları, belediye encümeni, dernekler, siyasi partiler ve sivil toplum kuruluşlarının yönetiminde bizzat bulunarak ya da bu kuruluşların organizasyonuna yardımcı olarak söz sahibi olmaya çalışmaktadırlar. Bu noktada, profesyonel kurumları da önemli birer düzenleyici faktör olarak değerlendirmek (Greenwood vd., 2002) yanlış olmayacaktır. Devlet öncülüğünde bulunan kamu kurumları ve ticari birliklerde görev alan yöneticiler, alandaki örgütleri kendi örgüt formlarına yakınlaştırmaya çalışmaktadır. Örgütlerde karar alma mekanizmalarında bulunan aktörlerin diğer aktörlerle aynı örgüt uygulamalarında bağ kurmaları, aynı yardım kurumlarına bağışta bulunmalarına, aynı siyasi partilere üye olmalarına neden olmaktadır. Örgütsel alandaki bu politik amaçlı birliktelik örgütlerin yönetim yapılarında ve ortak stratejilerinde değişiklik yapmalarına neden olmaktadır.

Pfeffer ve Salancik (1978), örgüt içi performans (verimlilik) kadar örgüt dışı faaliyetlerin (etkililik) de önemini göz önünde bulundurarak çevrenin belirleyici rolünü daha iyi ifade etmiştir. Sosyal çevre kısaca sosyal normlar ve devlet düzenlemelerinden oluşmaktadır ve politik çevreyi de kapsamaktadır. Bu çevreyi örgüt belirleyemese de yönetmektedir (Pfeffer ve Salancik, 1978). Burada aslında altı çizilmek istenen nokta örgütlerin içinde bulundukları bu çevrede güç farklılıklarını oluşturan koşulların neler olduğu, kaynaklara ulaşmadaki zorluk ya da kolaylıkların o örgütün yapı, süreç ya da uygulamasının kurumsallaşmasında rol oynayıp oynamadığıdır?

Kaynakbağımlılık yaklaşımı, çevrenin oluşturduğu güçlük ve tehditler karşısında örgütlerin esas kaygısının örgütlerin mevcudiyetinden çok bu mevcudiyetin devamlılığı olduğunu ifade etmektedir (Pfeffer ve Salancik, 1978). Bu bağlamda kurumsal yaklaşımlardan farklı olarak sadece örgüt meşruiyeti üzerinde durmaz aynı zamanda bu meşruiyetin sürekliliği ve sürdürülebilirliğine de vurgu yapar. Yaşamsallıklarının sürekliliği ve sürdürülebilirliği için kaynak temininin istikrarı ya da kaynak sağlayanın desteği gerekir (Üsdiken, 2007). Bu noktada örgütün tek başına kaynak edinme ihtiyacı önemini yitirirken kaynak temininde kurulan örgütler arası ilişkilere olan bağımlılıklar önem kazanır.

3. BİR MODEL ÖNERİSİ

Örgütler sadece hammadde, sermaye, insan ve bilgiye ihtiyaç duymamaktadır (Meyer ve Rowan, 1977). Faaliyetlerini sürdürmek isteyen örgütler, sosyal kabullere de ihtiyaç duymaktadır. Örgüt gruplarının, devlet düzenlemelerinin, sosyal normlarının örgüt faaliyetlerindeki önemi göz önünde bulundurulursa, örgütü bulunduğu alanda anlamada, meşruiyet kavramı ön plana çıkmaktadır. Çünkü toplum, örgüt faaliyetlerinin kullanılabilirliğini ve meşruiyetini oluşturmaktadır (Pfeffer ve Salancik, 1978). Bir noktada güç ve saygınlık için gerekli olan meşruiyet (Powell, 1991) kavramı, sosyal ilişkilerden doğan ve bireye avantaj sağlayan kaynaklar bütünüdür. Örgütler çevreye uyum gösterirken, çevredeki örgütlerden etkilenmekte, onları taklit etmekte ve eşbiçimli yapılar sergilemektedir. Karşılıklı ilişkilere dayalı bağların çoğalması alanda meşruiyet algısının çoğalmasına ve alana uyum bağlamında normatif baskıların kullanılmasına neden olmaktadır (Galaskiewicz ve Wasserman, 1989; Palmer, Jennigs ve Zhau, 1993). Örgütler özellikle taklitçi eşbiçimlilik yolu ile birbirine benzerken, devlet ya da bağlı bulundukları kuruluşların zorlayıcı etkisi ile de eşbiçimli yapılar sergileyebilmektedir. Örneğin, aynı ticaret borsasına bağlı firmaların, girdi alım, ihracat tasdiki gibi rutin faaliyetlerini bu kurumun şartlarına göre yapması gerekmektedir. Tanınmış bir kurumsal çevreye uyum ile örgütler pozitif bir imaja sahip olmakta, kaynaklara rahat ulaşmakta, daha az direnç ile karşılaşmakta, daha kolay satmakta, örgüt faaliyetlerini daha verimli ve etkin bir şekilde yerine getirebilmektedir (Zucker, 1991). Örgütsel alana karşı örgütlerin duyduğu bu bağlılık, ihtiyaç duyulan kaynak ve kaynakların kıtlık durumu ile yakından alakalıdır. Faaliyetlerini sürdürmek isteyen örgütler, çevrelerindeki kaynakları kullanırken girdileri elde etmek için birleşmeler, konsorsiyumlar (şirketler birliği) ve stratejik işbirliklerine ihtiyaç duymaktadır (Pfeffer and Salancik, 1978).

Örgütün yer aldığı çevreye bağımlılığının iki temeli vardır. Birincisi, örgütün alışverişine sebep olan kaynağın o örgüt için önemi, yani değeridir. Bu değer, örgütün tüm ilişkilerinden doğan alışverişlerindeki girdi - çıktı payı ve faaliyetlerini sürdürmede gösterdiği önem olarak ifade edilebilir. İkincisi ise kaynak teminindeki kısıtlardır. Kaynağı elinde bulunduran ya da denetiminde görece daha fazla yetkiye sahip olan örgüt, çevresindeki diğer örgütlere nazaran daha az bağımlıdır, bu noktada eşit olmayan bağımlılık güç farklılığı yaratır. Örgütler karşı karşıya bulundukları bağımlılıklar ve bu bağımlılıkların derecelerine göre hareket tarzları-stratejiler belirlerler. Örgütler kaynaklara olan bağımlılıklarını azaltmak ve işlerine karışılmasını önlemek için diğer örgütlere söz geçirme imkânlarını çoğaltmaya çalışacaklardır. Bu onlara aynı zamanda bağımsız hareket etme imkânı verecektir. Bu bağlamda kaynak alışverişi sebebi ile kurulan örgütler arası ilişkilerde söz geçirme, bilginin korunması, saklanması ve kullanılmasında özerk hareket etme önem kazanmaktadır. Aslında örgütün kaynak edinme ihtiyacı tek başına örgütün bağımlılığına etki etmemektedir. Kaynak temin etmek için kurulan ilişkiler bağımlılık oluşturmaktadır (Pfeffer and Salancik, 1978).

Özellikle zorlayıcı baskıların yoğun olduğu durumlarda örgüt içinde bulunduğu çevresini kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirme ve değişim yapmak için uğraşmaktadır. Pfeffer and Salancik (1978), zorlayıcı durumlarda örgütün atabileceği adımları üçe ayırır: Örgüt bağımlılık yapısını değiştirmeye çalışır, örgütler arası eşgüdüm-koordinasyonu artırır ve çevrenin şekillenmesinde siyasi ve kamu kurumlarını etkilemek için uğraşır. Örgütler benzer niyetlerle çevrelerini değiştirmek isterler, bağımlılıklarını azaltmaya çalışırlar. Örgütler arası alanda ilişkilerinde birlikte hareket etmelerini sağlayan birbirleri ile eşgüdümelerini artıran ve kendi yapı-süreç ve uygulamalarında az değişikliğe neden olan bağlar kurarlar. Bu bağların kurulmasındaki temel sebep kaynaklara kolay erişmenin yanı sıra örgütlerin birbirine daha yakınlaşması, bilgi alışverişinin hızlanması, oluşan dernek- birlikler ya da karteller gibi yapılarla meşruiyetin sürekli hale gelmesidir. Böylelikle örgüt, içinde bulunduğu çevrenin en azından bir bölümünü müzakere edebilecekleri bir yer haline getirmeye çalışmakta ve yavaş yavaş kendi kurallarından oluşan bir meşruiyet olgusu oluşturmaya başlamaktadır. Bu noktada benzer yapı-süreç ve uygulamanın yayılma hızı yavaşlayabilmektedir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayan yasa-yönetmelik gibi yasal düzenlemelerinde örgütlerin içinde bulundukları çevreyi etkilediği düşünülmektedir. Çevreyi biçimlendirmeye çalışan örgütler siyasi bir aktör gibi hareket ederek kamu kurum

ve kuruluşlarının ulusal ve yerel kararlarını etkilemeye çalışırlar. Eğer kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarının örgütün faaliyetleri açısından önemi hayati ise örgüt çevreyi etkileme çabalarına tek başına girer eğer önemli değil ise bu girişimlerde yer almaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının kararlarının önemi vasat kabul ediliyor ise toplu temsil yolları muhtemeldir (Üsdiken, 2007).

Hipotez 1: Örgütün kaynaklara olan bağımlılığı azaldıkça eşbiçimliliğin yayılma hızı (kurumsallaşma) da azalmaktadır.

4. BİR KAMU HİZMETİ ÖRNEĞİ: TÜRKİYE’DE SAĞLIK HİZMETİ

Türkiye’de sağlık hizmetleri kamu kesiminin temel hizmet alanı içinde görülmektedir. Bu bağlamda temel sağlık hizmetleri toplumun tümünü kapsayacak şekilde yürütülmeye çalışılmaktadır. Temel sağlık hizmetlerinin dışında kalan bilhassa ikinci ve üçüncü basamak tedaviye yönelik hizmetler, piyasa ekonomisi tarafından da üretilmektedir. Hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasında öncelikle sağlık hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin artırılması ve bu bağlamda devletin yarı kamusal mal niteliği olan bu hizmetlere önem vermesi bir zorunluluk olarak güncel hayatın bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır (Altay, 2007: 42).

Devlet, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenlemektedir. Devlet bu görevini kamu ve özel kesimdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak ve onları denetleyerek yerine getirmektedir. Devlete verilen bu görevi yerine getirmekle sorumlu ve yetkili organ Sağlık Bakanlığıdır.

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin en belirgin özellik “karmaşık örgütlenme”dir. Sağlık hizmetlerinin planlanmasından ve sunulmasından birinci derecede sorumlu olan kurum, Sağlık Bakanlığıdır. Ancak, ülkemizde sağlık hizmeti sunan tek kurum Sağlık Bakanlığı değildir. Milli Savunma Bakanlığına, diğer bazı Bakanlıklar (Milli Eğitim, Ulaştırma gibi), kamu iktisadi kuruluşları, bankalar, üniversiteler, silahlı kuvvetler, bazı sivil toplum kuruluşları, azınlık kuruluşları ve özel sektör de doğrudan sağlık hizmeti sunmaktadır. Öte yandan, bütün bu karmaşık yapı içinde bile, Sağlık Bakanlığı ülke düzeyindeki sağlık hizmetlerinin sorumlusu ve en yaygın hizmet ağına sahip olan kurumdur (Öztek, 2004: 69).

5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu çalışmanın teorik çerçevesi, T.C. Sağlık Bakanlığı kurumlarının benzer (eşbiçimli) yapı, süreç ya da uygulamalarını benimsediklerinde kurumsallaşma düzeylerinde devlete olan bağımlılıklarını ölçmek amacı ile yapılmıştır. Bu araştırmanın analiz düzeyi örgütler, araştırma alanı ise sağlık kurumlarıdır. Bu noktada T.C. Sağlık Bakanlığına bağlı kurumların 1980-2010 yılları arasındaki özellikleri-nitelikleri ve harcamaları ile ilgili veri toplanmıştır. Bu kurumlar ile ilgili bilgiler T.C. Sağlık Bakanlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’den elde edilmiştir. Vakıf üniversitelerinin altında faaliyet gösteren hastaneler ile devlet hastanelerinin altında faaliyet gösteren hastaneler aynı örgütsel formlar olarak kabul edilmiştir. Çünkü tüm hastane formları sosyal olarak biçimlendirilmiş, sosyo kültürel ihtiyaç ve beklentiler sonucu ortaya çıkmış benzer yapı, süreç ve uygulamaları ifade edebilmektedir. Özellikle bu benzerlik hastane yapılarında süreç ve uygulamaya göre daha yoğundur. Bu çalışmada ayrıca askeri hastanelerin bütçelerini sağlık bakanlığından almamaları, denetim ve veri tutma noktalarında sağlık bakanlığına değil Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı olmasından dolayı askeri hastaneler kapsam dışında tutulmaktadır.

Analiz birimi olarak ele aldığımız örgütler ve bunların örgütler arası ilişkileri ve karşılıklı etkileşimi nicel bir çalışma olan Veri Madenciliği Analizi: Karar Ağacı Modeli ile ifade edilmiştir. Karar ağacı modeli, grupları daha etkili bir şekilde tanımlamanıza, gruplar arasındaki ilişkileri keşfetmenize ve gelecekte ortaya çıkabilecek olayları tahmin etmenize yardımcı olur. Bu çalışmada karar ağacı modeli oluşturulurken büyüyen ağaç algoritması modellerinden CRT (Classification and regression trees) modeli kullanılmıştır. Çünkü bu model verileri bölümleyen ve doğru türdeş alt kümeler üreten tam ikili ağaç algoritması hesaplamaktadır (Breiman, Friedman, Olshan ve Stone, 1984: 25).

Karar ağaçları Bierman ve Friedman tarafından 1973 yılında önerilmiş olup değişkenleri parçalayarak bir ağaç oluşturmaya dayanmaktadır (Ulusoy, 2013: 97). Yöntem, kolay anlaşılabilir kurallar üretmesi, kuralların görselleştirilebilmesi ve farklı değişken yapılarına uygun güçlü algoritmalara sahip olması sebebiyle en sık kullanılan veri madenciliği tekniklerindendir (Gülpınar, 2008: 5). Karar ağaçları diğer sınıflandırma yöntemleriyle karşılaştırıldığında yapılandırılması ve anlaşılması bakımından daha kolay olması sebebiyle sınıflandırmada sıkça kullanılan bir yöntemdir (Atılğan, 2011: 20).

Verilerin sınıflandırılmasında en çok kullanılan yöntemlerden biri olan karar ağaçları yöntemi, sınıfı belli olan verilerin hangi sınıfa dâhil olacağını, bilgi kazancı en fazla olan düğümden başlayarak oluşturmaya çalışır (Sezer, 2008: 5). Karar ağacı yöntemi sadece bir alanda değil, analizlerinin çok büyük bir bölümünü mantık ve yoruma dayandıran birçok bilim dalında da kullanım alanı bulmaktadır (Gülpınar, 2008: 129).

Karar ağacı yapısına bakacak olursak; bir karar ağacı; sıra ve sütunlara yerleştirilmiş kayıt ve eylemlerden oluşur. Karar ağacı, işlemi yani kayıtlar tamamlandığında yapılacak eylemleri gösterir (Aydın, 1992: 30). Proje değerlendirilmesinde karar ağacı çözümü, sondan başa doğru (sağdan sola doğru) yapılır ve projenin net bugünkü değeri ağacın kökünde yer alan değerdir (Alper ve Anbar, 2011: 52).

Karar ağaçlarının yapısı, bir karar alma bilgisi için gerekli olan seçenek, sonuç, olasılık gibi parçalara önem verir (Köse, 2004: 28). Ağaç üç tür düğüme sahiptir. Birincisi giriş ve sıfır veya daha fazla çıkış kenarı olmayan bir kök düğüm, ikincisi her biri tamamen bir giriş kenarına ve iki veya daha fazla çıkış kenarına sahip olan iç düğümler ve üçüncüsü her biri tamamen bir giriş kenarına sahip olan ve hiç çıkış kenarı olmayan yaprak veya uç düğümlerdir.

Çalışmada uygun olacağı düşünülerek karar ağacı yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışmanın temel sorunsalı sağlık kurumlarındaki eşbiçimliliğin yaygınlaşmasında bu kurumların kaynaklara olan bağımlılığının etki riskini araştırmaktır. Bu modelde kurumsallaşmanın yaygınlaşması bağımlı değişken, bu kurumların devlete olan bağılılıkları bağımsız değişken olarak ifade edilmiştir. Bağımlı değişken olan kurumsallaşma için sağlık kurumlarındaki yataklı ve yataksız kurumların sayılarının tüm sağlık kurumu sayılarına oranları alt grup olarak belirlenmiştir. Bu yataklı ve yataksız kurum sayıları içinde SSK, Sağlık Bakanlığı, Üniversite ve Özel Hastane sayıları bulunmaktadır. Bu alt grup oluşturulduktan sonra bir endeks belirlenmeye çalışılmıştır. Bu noktada araştırmanın başlangıç yılı olan 1980 yılındaki o alt gruba ait değer 100 olarak hesaplanmış, sonraki yıllar değeri ise temel yıla göre orantı yolu ile hesaplanmıştır. Bu değer belirlenmesinden sonra bir önceki yıla göre değişim oranı örneğin,

1981 yılının 1980 yılına göre değişim oranı= (1981 değeri/1980 değeri) tek tek tüm yıllar için hesaplanmıştır. Daha sonra o ve bir önceki döneme ait değişim oranı çarpılmıştır. En son bulunan değerden 1 çıkartılmıştır. Bulduğumuz değer o döneme ait “yaygınlaşma endeksi” olarak ifade edilmiştir. Formül ile açıklanacak olursa:

“Yaygınlaşma endeksi” = $f(x)$ ve

Değişim oranı = $y(x)$ ve a = değişim değeri ise

$$y(x) = \sum_{i=1980}^{2010} a_{i+1}/a_i$$

$$f(x) = \left(\sum_{i=1980}^{2010} y(x_i) * y(x_{i-1}) \right) - 1$$

Bağımsız değişkenler olarak ifade ettiğimiz sağlık kurumları “bağıl özerklik oranı” ise sağlık harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı ve kamu yatırımları içindeki payı ile oluşturulmuştur. Bu paylar değerlendirilirken başlangıç ödeneği değil harcamalar dikkate alınmıştır.

Devlet, yüklendiği görevleri yerine getirebilmek için önemli harcamalar yapmak zorundadır. Kamu kesiminin mali faaliyeti, pozitif alanda kamu harcamalarıyla ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamaları, bu harcamalarla yapılan işlerin niteliğine göre idari, harcamanın ekonomik niteliğine göre de ekonomik olmak üzere başlıca iki şekilde sınıflandırılır. İdari sınıflamada harcamalar yapılan hizmetin niteliğine göre genel yönetim ve düzen hizmetleri, sosyal hizmetler ve ekonomik nitelikteki hizmetler olmak üzere üç grupta toplanır. Genel yönetim ve düzen hizmetleri, genel yönetim, temsil, yasama, düzen, güvenlik, yargı ve savunma hizmetlerini kapsar. İkinci grupta yer alan, vatandaşlara refah sağlayan hizmetler, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yardım, konut, vb.; üçüncü grupta yer alan ekonomik nitelikteki hizmetler ise tarım, sanayi, ticaret konularındaki hizmetler, altyapı hizmetleri ve yatırımlardır.

Türkiye’de bütçede kullanılan ekonomik sınıflandırmaya göre harcamalar; cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayrılmaktadır. 1980’li yıllarda dünyadaki konjonktüre bağlı olarak Türkiye’de de kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmıştır. Bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1980-1986 döneminde yüzde 20 dolaylarında dalgalanarak, 1986 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 23,6’ya ulaştıktan sonra sürekli olarak azalmış, 1993 yılında

yüzde 11,0’a, 1995 yılında yüzde 6,0’a, 2000 yılında yüzde 3,8’e gerilemiştir (Ağcakaya, 221).

1980’li ve 1990’lı yıllar arasındaki politika farklılıklarının etkisini minimize etmek için sağlık harcamalarının hem destekli bütçe içindeki payına hem de kamu yatırımları içindeki payına bakılmış ve bu noktada bağımsız değişkenler iki harcama kalemine göre ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

“Bağıl özerklik oranı” alınırken özellikle genel bütçe ve genel yatırımlarda sağlık harcama oranlarına bakılmıştır ve bir oran bulunmuştur. Bunun temel sebebi harcama kalemleri dikkate alınırken enflasyon, devalüasyon gibi temel ekonomik göstergelerin etkisinden arındırılarak analize dahil edilmesi gerektiğidir.

6. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Karar ağacı analizi, karar probleminin, gelecekteki belirsiz olaylara bağlı olan tüm olası alternatif hareketlerinin yapılandırılmasını mümkün kılan bir yöntemdir. Başka bir ifadeyle, karar ağacı yöntemi, projenin ömrü boyunca sıralı şekilde karar vermeyi gerektiren durumlarda, olası sonuçları ve alternatifleri şematik olarak karar alıcıya gösteren bir yöntemdir (Alper ve Anbar, 2011: 51). Bununla birlikte karar ağacının çok büyük olmadığı durumlarda isabet oranı artmaktadır (Gülpınar, 2008: 86).

Karar ağacı ardışık olası kararları ile onların her bir doğal durum veya şartlar grubu altında beklenen sonuçlarını gösterir. Ardışık kararlar ve olaylar bir ağacın dalları gibi grafiksel olarak gösterilir ve karar ağacı olarak isimlendirilir. Karar ağacının yapısı ilk karar ile başlar, bir ardışık kararlar ve olaylar serisi ile zaman içinde devam eder. Karar ağacı; çizilen çeşitli seçeneklerde sonuçların olasılıklarını karşılaştırarak tahmin değerlerini belirlemek için ağaca benzer diyagram kullanan bir karar alma grafik metodu olarak da tanımlanır. Karar ağacı; doğal durumlar veya her bir durum setinin beklenen sonuçlarını bulmak sırasıyla olası kararların analizini yapmak ve göstermek için kullanılan grafiksel bir tekniktir (Köse, 2004: 27).

Karar ağaçlarında öğrenme algoritması basittir. Ortaya konan öz bilginin gösterimi kolaylıkla anlaşılabilir. Karar ağaçları yalnızca kararları göstermezler aynı zamanda kararların açıklamasını da içerirler. Karar ağaçları bilgi keşfi sırasında pek çok test gerçekleştirerek hedefi tahmin etmede en iyi sırayı bulmaya

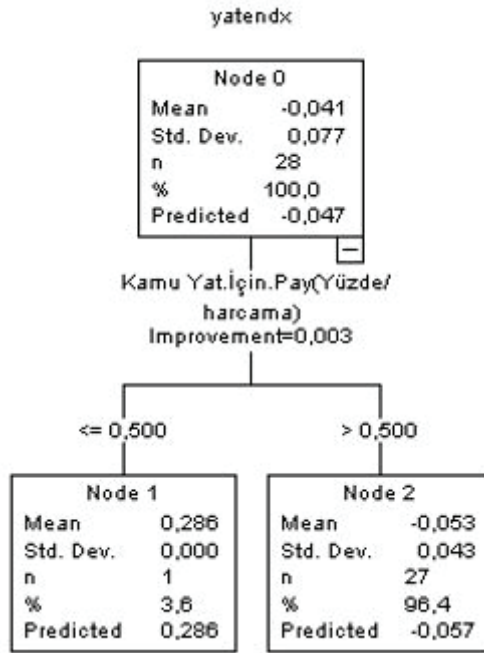
çalışırlar. Her bir test karar ağacındaki dalları oluşturur ve bu dallar da diğer testlerin gerçekleşmesine neden olur (Emel ve Taşkın, 2005: 225).

Karar ağacı oluşturmak için çok sayıda algoritma geliştirilmiştir. Bu algoritmalar içerisinde başlıcaları; CHAID (Chi-Squared Automatic Interaction Detector), CRT (Classification and Regression Trees) (Breiman et al 1984), ID3 (Quinlan 1986), Exhaustive CHAID, C4.5 (Quinlan 1993), MARS (Multivariate Adaptive Regression Splines), QUEST (Quick, Unbiased, Efficient Statistical Tree), C5.0, SLIQ (Supervised Learning in Quest) (Mehta et al 1996), SPRINT (Scalable Parallelizable Induction of Decision Trees) (Shafer et al 1996) algoritmalarıdır (Sezer, 2008: 29). Bu çalışmada CRT (Classification and Regression Trees) algoritması kullanılmıştır. CRT algoritması, ikili karar ağacı oluşturan, bağımlı değişkenin kategorik veya nümerik olmasına bağlı olarak ya sınıflandırma ya da regresyon ağaçları üreten parametrik-olmayan bir tekniktir.

Bu çalışma benimsenen bir yapı, süreç ya da uygulamanın yaygın olmasının o yapı, süreç ya da uygulamanın her zaman kurumsallaştığı anlamına gelmediğini araştırmak ve yaygınlaşmada kaynaklara bağımlılığın etkisini ölçme amaçlı yapılmıştır. Bu noktada T.C. Sağlık Kurumlarının yaygınlaşma endeksi ve kaynaklara bağımlılığı arasındaki ilişki ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu araştırmada kullanılan yaygınlaşma endeksi iki farklı boyutta yataklı kurumlar ve yataksız kurumlar için ayrı ayrı çıkartılmış ve bu endeksler sırası ile Sağlık Bakanlığının kamu yatırımlarındaki payı ve konsolide bütçe içindeki payı ile ilişkilendirilmiştir.

Yapılan analizler sonucunda elde edilen bulgulara göre sağlık kurumları içerisinde yer alan yataklı kurumların yaygınlaşmasında Sağlık Bakanlığının kamu yatırımlarındaki payının etkisi görece (konsolide bütçe içindeki payına göre) daha fazla bulunmuştur. Kamu yatırımlarında Sağlık Bakanlığının payı arttıkça bu bakanlığa bağlı yataklı kurumların yaygınlaşma riski de artmaktadır (Şekil 1).

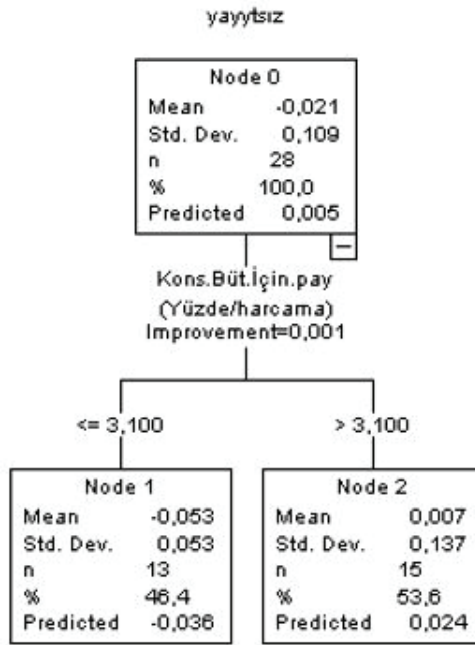
Şekil 1: Yataklı Sağlık Kurumlarının Yaygınlaşma Oranı



Bir başka ifadeyle, aynı alanda bulunan örgütlerin kaynaklara olan bağımlılıkları arttıkça bu örgütlerin kurumsallaşıp, yaygınlaştığı görülmektedir. 1983-2010 yılları arasında yataklı sağlık kurumlarının kaynaklara bağımlılığı azaldıkça (kamu yatırımlarındaki payları düştükçe), bu kurumların yaygınlaşma riski de düşmektedir (%3,6). Bu yıllar arasında yataklı sağlık kurumları sayılarının artmasında bu kurumların kamu yatırımlarındaki paylarının artmasının etki riski %96,4 olarak hesaplanmıştır.

Yapılan analizler sonucunda yataksız sağlık kurumlarının yaygınlaşmasında ise Sağlık Bakanlığının konsolide bütçe içindeki payının etkisi görece (kamu yatırımları içindeki payına göre) daha fazla bulunmuştur. Konsolide bütçede Sağlık Bakanlığının payı arttıkça bu bakanlığa bağlı yataksız kurumların yaygınlaşma riski de artmaktadır (Şekil 2). Ancak bu risk yataklı kurumlar da %96,4 iken yataksız kurumlarda %53,6 olarak ölçülmüştür.

Şekil 2: Yataksız Sağlık Kurumlarının Yaygınlaşma Oranı



Bu araştırma, aynı zamanda bir örgütteki yapı, süreç ya da uygulamanın benimsendiği her durumda yaygınlaşmadığını savunmakta, eşbiçimliliğin artmasına rağmen kurumsallaşmanın gerçekleşmediği durumları da ortaya çıkartmaktadır. Çalışmanın en önemli varsayımı ise kurumsallaşmadaki bu eksikliği kaynaklara olan bağımlılıkla ifade etmesidir. Örgütün kaynaklara olan bağımlılığı azaldıkça eşbiçimliliğin yayılma hızı (kurumsallaşma) da azalmaktadır. Yapı, süreç ya da uygulamadaki eşbiçimliliğin yaygın olmaması ise ileride değişimi getirebilmektedir. Bu durum, kurumsal kuramın baskın kurumsallaşma açıklamasının aksine kurumsallaşmanın zamanın ve yaygınlığın bir fonksiyonu olamayacağını (Özen, 2010: 17-32), farklı faktörlerin örgütün içinde bulunduğu çevredeki kaynakları kullanma şekli ile ilişkisini anlamlandırmak açısından önemlidir.

Bu çalışmada sağlık kurumlarındaki eşbiçimliliğin yaygınlaşması ile aynı dönemde bu kurumların kaynaklara olan bağımlılığı arasındaki ilişki gösterilebilmiştir. Bu modelde kurumsallaşmanın yaygınlaşması bağımlı değişken, bu kurumların devlete olan bağımlılıkları bağımsız değişken olarak ifade edilmiştir.

SONUÇ

Bu çalışmanın temel sorunsalı sağlık kurumlarındaki eşbiçimliliğin yaygınlaşmasında bu kurumların kaynaklara olan bağımlılığının etki riskini araştırmaktır. Bu modelde kurumsallaşmanın yaygınlaşması bağımlı değişken, bu kurumların devlete olan bağlılıkları bağımsız değişken olarak ifade edilmiştir. Bağımlı değişken olan kurumsallaşma için sağlık kurumlarındaki yataklı ve yataksız kurumların sayılarının tüm sağlık kurumu sayılarına oranları alt grup olarak belirlenmiştir. Bu yataklı ve yataksız kurum sayıları içinde SSK, Sağlık Bakanlığı, Üniversite ve Özel Hastane sayıları bulunmaktadır. Bu alt grup oluşturulduktan sonra bir endeks belirlenmeye çalışılmıştır. Bu noktada araştırmanın başlangıç yılı olan 1980 yılındaki o alt gruba ait değer 100 olarak hesaplanmış, sonraki yıllar değeri ise temel yıla göre orantı yolu ile hesaplanmıştır. Bu değer belirlenmesinden sonra bir önceki yıla göre değişim oranı örneğin,

1981 yılının 1980 yılına göre değişim oranı= (1981 değeri/1980 değeri)

tek tek tüm yıllar için hesaplanmıştır. Daha sonra o ve bir önceki döneme ait değişim oranı çarpılmıştır. En son bulunan değerden 1 çıkartılmıştır. Bulduğumuz değer o döneme ait “yaygınlaşma endeksi” olarak ifade edilmiştir.

Bağımsız değişkenler olarak ifade ettiğimiz sağlık kurumları “bağıl özerklik oranı” ise sağlık harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı ve kamu yatırımları içindeki payı ile oluşturulmuştur. Bu paylar değerlendirilirken başlangıç ödeneği değil harcamalar dikkate alınmıştır.

Yapılan analizler sonucunda elde edilen bulgulara göre sağlık kurumları içerisinde yer alan yataklı kurumların yaygınlaşmasında Sağlık Bakanlığının kamu yatırımlarındaki payının etkisi görece (konsolide bütçe içindeki payına göre) daha fazla bulunmuştur. Kamu yatırımlarında Sağlık Bakanlığının payı arttıkça bu bakanlığa bağlı yataklı kurumların yaygınlaşma riski de artmaktadır.

Yapılan analizler sonucunda yataksız sağlık kurumlarının yaygınlaşmasında ise Sağlık Bakanlığının konsolide bütçe içindeki payının etkisi görece (kamu yatırımları içindeki payına göre) daha fazla bulunmuştur. Konsolide bütçede Sağlık Bakanlığının payı arttıkça bu bakanlığa bağlı yataksız kurumların yaygınlaşma riski de artmaktadır.

Bu araştırma, aynı zamanda bir örgütteki yapı, süreç ya da uygulamanın benimsendiği her durumda yaygınlaşmadığını savunmakta, eşbiçimliliğin

artmasına rağmen kurumsallaşmanın gerçekleşmediği durumları da ortaya çıkartmaktadır. Çalışmanın en önemli varsayımı ise kurumsallaşmadaki bu eksikliği kaynaklara olan bağımlılıkla ifade etmesidir. Örgütün kaynaklara olan bağımlılığı azaldıkça eşbiçimliliğin yayılma hızı (kurumsallaşma) da azalmaktadır. Yapı, süreç ya da uygulamadaki eşbiçimliliğin yaygın olmaması ise ileride değişimi getirebilmektedir.

Bir yapı, süreç ya da uygulamanın yaygın olmasının o yapı, süreç ya da uygulamanın her zaman kurumsallaştığı anlamına gelmediğini savunan bu araştırma, yaygınlığından ötürü kurumsallaştığı düşünülen sağlık kurumlarının kaynaklara olan bağımlılıklarının azaldıkça yapı, süreç ya da uygulamaların daha da çeşitli hale gelebileceği yönünde verilere erişmiştir.

KAYNAKÇA

- Aldrich, H. E. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Alper, D. ve Anbar, A. (2011), Proje Değerlemesinde Karar Ağacı Analizi ve Reel Opsiyon Yaklaşımının Karşılaştırılması. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, Ocak, Cilt:7, Sayı:1, 47 -66.
- Atılğan, E. S. (2011), *Karayollarında Meydana Gelen Trafik Kazalarının Karar Ağaçları ve Birliktelik Analizi ile İncelenmesi*, Hacettepe Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Atıla E. ve Küskü F. (2006), *Görünürde Kurumsallık: Aile İşletmeleri Örneği*, 2. Aile İşletmeleri Kongresi Kongre Kitabı:191-198, İstanbul Kültür Üniversitesi, Koçel, Tamer (Ed), İstanbul,14-15 Nisan 2006.
- Aydın, D. E. (1992), *Karar Ağacı ve Cobol*, Ankara: Doruk Yayınları.
- Burns, T. ve Stalker, G. M. (1961), *The Management of Innovation*, London: Tavistock.
- Burkhardt, M. E. ve Brass, D. J. (1990), "Changing Patterns or Patterns of Change: The Effect of a Change in Technology on Social Network Structure and Power", *Administrative Science Quarterly*,35:104-127.
- Brass, D. J. (2002), "Intraorganizational Power and Dependence", Baum, Joel A. C. (Ed), *The Blackwell Companion to Organizations*:138-157, Oxford: Blackwell.
- Brint S. ve Karabel J. (1991), *Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges*, Powell, W.W. ve P.J. DiMaggio (Der.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*:1-4, Chicago: University of Chicago Press.
- Clark, B. R. (1960), The "Cooling Out Function" in Higher Education, *American Journal of Sociology*, 65:569-576.
- DiMaggio, P. J. ve Powell W. W. (1983), *Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- DiMaggio, P. J. ve Powell W. W. (1991), *Introduction*, Powell, W. W. ve P. J. DiMaggio (Der.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*:1-4, Chicago: University of Chicago Press.

- Galaskiewicz, J. ve Wasserman, S. (1989), “Mimetic and Normative Processes within an Interorganizational Field: An Empric Test”, *Administrative Science Quarterly*, 34:3, 1989, 454-479.
- Greenwood, R., Suddaby, R. ve Hinings, C. R. (2002), “Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields”, *Academy of Management Journal*, Vol. 45, No. 1.
- Gülpınar, V. (2008), *Avrupa Birliği Ülkeleri ile Türkiye’nin Ekonomik Göstergelerinin Karar Ağacı Yöntemi ile Karşılaştırılması*, Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Jepperson, R. L. (1991), *Institutions, Institutional Effects and Institutionalism*, Powell, W. W. ve P. J. DiMaggio (Der.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*:143-164, Chicago: University of Chicago Press.
- Lawrence, P. R. ve Lorsch, J. W. (1967), *Organization and Environment*, Boston: Harvard Business School Press.
- Lounsbory, M. (2001), *Institutional Sources of Practice Variation: Staffing College and University Recycling Programs*, *Administrative Science Quarterly*, 46:29-56.
- Meyer, J. W. ve Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Özen, S. (2000), *Kurumsal Kuram Işığında TKY’nin Türkiye’deki Yayılım Sürecinin Dinamikleri*, 8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildirileri: 303-319, 25-27 Mayıs 2000, Erciyes Üniversitesi: Nevşehir.
- Özen, S. (2007), “Yeni Kurumsal Kuram: Örgütleri Çözümlemede Yeni Ufuklar ve Yeni Sorunlar”, Sargut, S. ve Özen, S. (Der.) *Örgüt Kuramları*, 237-330, Ankara.
- Özen, S. (2010), *Yeni Kurumsal Kuramın Dayandığı Siyasal Sistem Varsayımları ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, 1. Örgüt Kuramı Çalıştayı Bildirileri: 17-32, 12-13 Şubat 2010, Başkent Üniversitesi: Ankara.
- Palmer, D. A. ve Biggart, N. W. (2002), *Organizational Institutions*, Joel A. C. Baum (Der.), *The Blackwell Companion to Organizations*: 259-280, Oxford: Blackwell.
- Palmer, D. A. ve Jennings, P. D. ve Zhou, X. (1993), “Late Adoption of the Multidivisional form by Large U.S. Corporations: Institutional, Political, and

- Economic Accounts”, *Administrative Science Quarterly*, 38, 100-131.
- Pfeffer J. ve Salancik, G. (1978), *The External Control of Organizations*, Harper & Row, New York.
- Powell W. W. (1991), *Expanding the Scope of Institutional Analysis*, Powell W. W. ve P. J. DiMaggio (Der.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis: 183-203*, Chicago: University of Chicago Press.
- Selznick, P. (1948), “Foundations of the Theory of Organization”, *American Sociological Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 25-35.
- Selznick, P. (1996), *Institutionalism “Old” and “New”*, *Administrative Science Quarterly*: 41(2), 270-277.
- Sezer, Ü. (2008), *Karar Ağaçlarının Birliktelik Kuralları ile İyileştirilmesi*, Kocaeli Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Scott, W. R. ve Meyer, J. (1991), “The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence”, içinde (Ed. W. W. Powell ve P. J. DiMaggio) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1991, pp.108-140
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shan, W., Walker, G. ve Kogut, B. (1994), *Interfirm Cooperation and Startup Innovation in the Biotechnology Industry*, *Strategic Management Journal*, 15:387-394.
- Sorge, A. (1996), *Societal Effects in Cross-National Organization Studies: Conceptualizing Diversity in Actors and Systems*, R. Whitley ve P.H. Kristensen (Der.), *The Changing European Firm: Limits to Convergence*:67-86, London: Routledge.
- Strang, D. ve Sine, W. D. (2002), *Interorganizational Institutions*, Baum, Joel A.C. (Der.) *The Blackwell Companion to Organizations*, Oxford: Blackwell, 497-519.
- Suchman, M. C. (1995), “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Review*, Vol. 20, pp. 571-610.
- Tavşancıl, S. (2009), *Firmalardaki Kurumsallaşma Düzeyinin Rekabet Gücüne Etkisi Üzerine Bir Araştırma*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Tümer, A. B. (2008), Kurumsallaşma ve Türkiye’de TS-EN-ISO 9000 Belgeli Özel Hastanelerde Bir Uygulama, Gazi Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Tolbert, P. S. ve Zucker, L. G. (1983), Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935, *Administrative Science Quarterly*, 28: 22-39.
- Tushman, M. L. (1977), Communication Across Organizational Boundaries: Special Boundary Roles in the Innovation Process, *Administrative Science Quarterly*, 22: 587-605.
- Ulusoy, G. (2013), Karar Ağacı Analizi ile AB Genişleme Kriterlerinin Değerlendirilmesi, Marmara Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Üsdiken, B. (2007), Çevresel Baskı ve Talepler Karşısında Örgütler: Kaynak Bağımlılığı Yaklaşımı, Sargut, S. ve Özen, S. (Der.) Örgüt Kuramları, 77-133, Ankara.
- Westphal, J. D. ve Zajac, E. J. (1997), Defections from the Inner Circle: Social Exchange, Reciprocity and the Diffusion of Board Independence in U.S. Corporations, *Administrative Science Quarterly*, 42: 161-183.
- Westphal, J. D. ve Gulati, R. (1999), Cooperative or Controlling? The Effects of CEO-board Relations and the Content of Interlocks on the Formation of Joint Ventures, *Administrative Science Quarterly*, 44: 473-506.
- Zanden, J. (1986), *The Social Experience: An Introduction to Sociology*, New York: Random House.
- Zucker, L. (1983), Organizations as Institutions, Samuel B. Bacharach (Der.), *Research in the Sociology of Organizations*, 2: 1-42, Greenwich, CT: JAI Press, APP.
- Zucker, L. (1991), Postscript: Micro Foundations of Institutional Thought (The Role of Institutionalization in Cultural Persistence makalesine ek) W. W. Powell ve P. J. DiMaggio (Der.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

TAKİPTEKİ KREDİLER ORANI VE MEVDUATLARIN BANKACILIKTA ZİMMET SUÇUNA ETKİLERİ

*THE EFFECTS OF NON-PERFORMING LOANS RATIO
AND DEPOSITS ON BANK EMBEZZLEMENT*

Afşin ŞAHİN*

ÖZ

Bankacılıkta zimmet vakaları makroekonomik ve finansal göstergelerden etkilenebilmektedir. Bu çalışmada; En Küçük Kareler (OLS) yöntemi ve Türkiye 2002-2016 çeyrek dönem verisi kullanılarak, takipteki kredilerin toplam krediler içindeki payının ve mevduatların bankacılık sektöründe zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısına etkileri tahmin edilmektedir. Elde edilen bulgulara göre, her iki değişken de mahkûm sayısını artırmaktadır. Ekonomi büyürken, bankacılık sektöründe kredi genişlemesinin olduğu dönemlerde, sektörün gevşek kredi koşullarını uygulaması zimmet vakalarını artırabilecektir. Bu nedenlerle, bankaların kurum içi denetim mekanizmalarında sıkılaştırmaya gitmeleri, kurum içi ve kurum dışı denetimlerin etkinliğinin artırılması ve teknolojiye daha fazla yararlanılması önem taşımaktadır.

Anahtar Sözcükler: Bankacılıkta Zimmet, OLS, Krediler.

ABSTRACT

Embezzlement cases in banking can be affected by macroeconomic and financial indicators. This study estimates the effects of the share of non-performing loans over total loans and deposits on the number of criminals sentenced from bank embezzlement by using Ordinary Least Squares (OLS) method and Turkish quarterly data spanning 2002-2016. According to the findings, both variables increase the number of prisoners. When the economy is growing, during the expansion periods of bank credits, loose credit conditions of banks may increase the embezzlement cases. For these reasons, it is important that banks tighten their internal control mechanisms, increase the efficiency of internal and external audits and benefit more from the technology.

Keywords: Bank Embezzlement, OLS, Credits.

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, Bankacılık Bölümü, Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu, afsinsahin@gazi.edu.tr

GİRİŞ

Bankacılık sisteminde gerçekleştirilen usulsüz işlemler; banka karlılığını, itibarını ve çalışma biçimini olumsuz yönde etkileyen önemli vakalar arasında yer almaktadır. Bunlar arasında, özel ya da kamu bankası çalışanları tarafından işlenebilen ve sadece kamu görevlilerinin işleyebileceği görevi kötüye kullanma suçundan farklılıkları söz konusu olan zimmet suçunun araştırılması önem taşımaktadır. Konunun hukuki boyutu yanında, makro-finance açıdan da bir takım inceleme ve değerlendirmelere tabi tutulması gerekmektedir. Bankacılık sektöründe, zimmet vakaları ile makro iktisadi ve finansal göstergeler arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Bunlardan birincisi iktisadi büyüme değişkenidir: İktisadi genişleme ya da daralma dönemlerinde, enflasyon ve işsizlik gibi makroekonomik değişkenler önemli ölçüde etkilenmektedir. Bununla birlikte, konjonktür dönemlerinde ekonomide likidite düzeyi de farklılaşmakta, bankacılık suçları ve zimmet vakaları etkilenmektedir.

İktisadi krizler öncesinde, banka çalışanlarının gevşek ya da usulsüz kredi politikaları izleyebildikleri, geçmiş finansal deneyimlerde görülmüştür. Usulsüz para talebi olarak da adlandırılacak zimmet vakaları, iktisadi kriz dönemlerinde normal şartlara kıyasla artışa geçebilmektedir. Olumsuz iktisadi koşullarda, kredi talep edenler bankalara kıyasla kendi şirketleri ya da finansal tabloları ile ilgili çok daha fazla bilgiye sahiptirler ve bu bilgileri kasten ve bilerek gizleyerek bankacılık kesimini yanıltabilmektedirler. Asimetrik bilgi problemi, bu gibi kredi işlemlerinde söz konusu olmaktadır. Eğer kredi kullanan firma, bankayı yanıltarak krediyi temin etmişse, dolandırıcılık suçu işleyecektir. Diğer taraftan, kredi veren şube personeli, firma sahibi ile ortak hareket ederek, banka kaynağını üçüncü kişilere usulsüz olarak kullandırmış da olabilir. Bu durumda, banka çalışanı açısından zimmet suçu söz konusu olacaktır. Bankalar, kurumsal müşterilerine kredi kullandırmadan önce, mali tahlil ya da istihbarat raporları hazırlamaktadırlar. Bu rapor ve kredi başvuru formundaki bilgiler, kredi vermekle yükümlü banka çalışanlarının ters seçim sorununu en aza indirmek amacıyla uygulanmaktadır. Diğer taraftan, banka çalışanları banka kaynaklarını kendi kaynakları kadar titiz ve muntazam esaslara göre kullanmayabilirler. Bu durumda ahlaki çöküntü problemi ortaya çıkmaktadır. Bankacılık kesimi, sıkı para politikası koşulları ve belirsizlik konjonktürüne ulaşıldığında ise kredi hacimlerini daraltmaktadırlar. Ters iktisadi şoklarda, resesyon ve krizlerde ters seçim problemi ile karşılaşmamak için verdikleri kredileri kısmaktadırlar. Seçiciliğin arttığı olumsuz iktisadi koşullarda;

reel sektörün zarar görmemesi açısından, bazı durumlarda bilanço ve mali yapısı zayıf firmalara verilen krediler yeniden yapılandırılabilir. Diğer taraftan, likiditenin bol olduğu genişleme dönemlerinde, bankaların firmalara ve tüketicilere kullandığı kredi hacmi artmaktadır. Her iki durum da banka çalışanları açısından belirli riskleri beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, yıllık zimmet verisinin çeyrek dönem frekansa dönüştürülmesi aşamasında, Reel Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla verisinden yararlanılmıştır. İkinci değişken grubu, bankacılık sektörü bilanço büyüklükleri ve oranları ile ilgilidir. Bankacılıkta kar oranları, kredilerle ilgili göstergeler ve likidite zimmet vakalarını etkileyebilmektedir.

Bu çalışmada, takipteki kredilerin toplam krediler ve alacaklar içindeki payı ve bankaların toplam mevduatlarının 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısına etkilerini ortaya koyan duyarlılık parametreleri, 2002-2016 çeyrek dönem verisi ile En Küçük Kareler Yöntemi (OLS) kullanılarak kestirilmeye çalışılmaktadır. Zimmet rakamları, Kanun'un 160(a) basit zimmet ve 160(b) nitelikli zimmet maddeleri kapsamında mahkûm olmuş kişi sayısının toplanmasıyla elde edilmiştir. Yıllık olarak yayınlanan bu veriler toplulaştırıldıktan sonra, Sax ve Steiner (2013)'in geliştirdiği R programı kodları ile çeyrek dönem frekansa dönüştürülmüştür. Çalışmada elde edilen bulgular, takipteki krediler oranının ve mevduatlardaki artışın bankacılıkta zimmetten mahkûm olmuş kişi sayısını artırdığına işaret etmektedir. Çalışmanın birinci kısmında literatür taraması yer almaktadır. Konu ile ilgili daha önce yapılmış pek çok çalışmanın temel noktalarından bahsedilmiştir. İkinci kısımda, Türkiye'de bankacılık sektörünün genel görünümü ile ilgili bilgiler sunulmuş, zimmet suçu ile ilgili kanun maddelerine yer verilmiş ve açıklamalarda bulunulmuştur. Üçüncü kısımda, son yıllarda sıklıkla uygulanmaya başlanan düzenleyici etki analizi ekonometrik olarak gerçekleştirilmektedir. Bu amaçla: veri seti ve yöntem tanıtılmakta, Türkiye'de zimmet verileri Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Adalet Bakanlığı kaynaklarından toplulaştırılmakta ve frekans ayrıştırma uygulanmaktadır. Dördüncü bölümde modelden elde edilen bulgular raporlanmaktadır. Beşinci bölümde, elde edilen bulgular yorumlanmakta ve neden sonuç ilişkisi kurulmaktadır. Çalışma sonuç ve öneriler kısmı ile tamamlanmaktadır.

1. LİTERATÜR TARAMASI

Literatürde bankacılık sektöründe dolandırıcılık, zimmet vakaları ve diğer usulsüz işlemler ile ilgili yapılmış çeşitli çalışmalar söz konusudur. Cressey (1953)'in geliştirdiği dolandırıcılık üçgeni teorisi; baskı, fırsat ve rasyonelleşme kavramlarından oluşmaktadır. Ajala, Amuda ve Arulogun (2013)'a göre dolandırıcılık, banka varlıklarını azaltmaktadır. Akinyomi (2012), bankaları etkileyen dolandırıcılık türlerine ilişkin anket düzenlemekte ve dolandırıcılıkta kişisel hırsın temel etkileyen unsur olduğunu ve banka çalışanlarının dolandırıcılık olayları içinde genellikle yer aldığını göstermektedir. Akinyomi (2012), bankalarda eğitimin artırılması ve iç kontrol sisteminin geliştirilmesiyle beraber, bankacılık sektöründe dolandırıcılık vakalarının azaltılabileceğini belirtmektedir. Akindele (2011)'ye göre Nijerya'da bankacılık sisteminde dolandırıcılığı artıran temel unsurlar sırasıyla: eğitim ve iletişim noksanlığı, liderlik eksikliği ve iş tatminsizliğidir. Ona göre, iç denetimle dolandırıcılık vakaları tespit edilse bile: güvenlik güçlerinin konuya yeterince ilgi göstermeyebildiklerini ya da banka yöneticilerinin olayı kapatma eğiliminde olabildiklerini belirtmektedir. Emmy, Chinwe ve Emmanuel (2016), Nijerya bankacılık sisteminde, Johansen koentegrasyon yöntemiyle, verilen kredilerle dolandırıcılık vaka sayısı arasında uzun dönemli bir ilişki bulunmaktadır. Ojeaga, Ikpefan ve Odejimi (2013), Nijerya bankacılık sisteminde; yüksek mevduat, yüksek faiz, para arzı artışı, ortalama ücretlerdeki azalma ve bankaların düşük düzeyde kredi vermesinin dolandırıcılık eğilimlerini artırdığını tespit etmektedir. Onlara göre, 2007-2008 küresel krizini takiben, Nijerya'da bankacılık sisteminde dolandırıcılık faaliyetleri artışa geçmiştir. Alao (2016), lojistik regresyon yöntemi ile bankalarda dolandırıcılık faaliyetlerinin Nijerya'da banka kayıplarını artırdığını göstermektedir. Adeoye ve Adeoye (2014)'nin yaptığı tahminlere göre, bankacılıkta risk yönetimi uygulamaları, Nijerya'da banka dolandırıcılığının önlenmesinde önem taşımaktadır.

Geppert (2016), iktisadi büyüme ve daralma dönemlerinde zimmet vakalarının seyrini inceleyen ABD ekonomisi 1991-2012 dönemi verisi ile yaptığı analizinde, bağımlı değişken olarak zimmet vakası sayısını ve bağımsız değişken olarak ise iktisadi koşulları almaktadır. Çalışmasına göre, işçevrimleri ile zimmet sayısı arasında anlamlı bir ilişki söz konusu değildir. Kirk (2008)'e göre resesyon dönemlerinde zimmet vakaları artmaktadır. Diğer taraftan, Povel, Singh ve Winton (2007)'a göre ise; iktisadi büyüme dönemlerinde ortaya çıkan aşırı iyimserlik nedeniyle zimmet vakaları artmaktadır. Hulsart, James ve Cummings (2012)'e

göre, resesyon dönemlerinde zimmet olayları artmaktadır ve onlara göre zimmet yaygınlığı ile iktisadi küçülme arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Tanzi (1998)'ye göre, yolsuzluk ekonomide yatırımları azaltarak iktisadi büyümeye zarar vermektedir. Tanzi (1998), öngörülemeyen yolsuzlukların tıpkı ekonomide vergiler gibi etkiler yaratacağını ve yabancı doğrudan sermaye girişini olumsuz yönde etkileyeceğini ifade etmektedir. Tanzi ve Davoodi (2000), ekonomik büyüme ve yolsuzluk arasında ters yönlü bir ilişki bulmaktadır. Aïd (2009)'e göre, yolsuzluk iktisadi büyümeyi önemli ölçüde azaltmaktadır. Albanese (2008: 345), parasal borçlar ve ihtiyaçları, zimmet suçlarını artıran önemli faktörler arasında sıralamaktadır.

Wooldridge (2013: 3)'de suçun iktisadi belirleyicilerinin tahmini ile ilgili bir örnek yer almaktadır. Kriminal faaliyetlerde bulunulan zaman miktarını bağımlı değişken: ücret, istihdam, yasal gelir, yakalanma olasılığı, mahkûmiyet olasılığı, beklenen ceza, yaşı ise bağımsız değişkenler olarak almaktadır. Wooldridge (2013: 313)'daki modelde, t-1 zamanında aynı suç oranı ve t zamanında aynı işsizlik oranına sahip iki şehirde, geriye kalan parametre ile kolluk kuvvetlerine yapılan harcamaların etkisinin ölçülebileceği gösterilmektedir. Ghasemi (2017) iktisadi, demografik ve caydırma değişkenlerini kullanarak, suç oranının belirleyicilerini, ABD Kuzey Karolina bölgesindeki 90 adet ilçeye ilişkin 2003-2012 yılları arası gözlem değerleri yardımıyla tahmin etmektedir. Çalışmasına göre, yakalanma olasılığı suç oranını azaltmaktadır. Çilingirtürk (2004), yeni açılan dava sayısının reeskont faiz oranından ve eğitim düzeyinden pozitif biçimde etkilendiğini göstermektedir. Dimant ve Tosato (2017), yolsuzluğun ekonomide yarattığı olumsuzluklar ve iktisadi değişkenlerin yolsuzluk üzerindeki etkileri konularında kapsamlı bir literatür taraması sunmaktadırlar.

2. TÜRKİYE'DE BANKA KREDİLERİ VE BANKACILIKTA KREDİLERDEN KAYNAKLI ZİMMET SUÇU

Finansal gelişme, ekonomide toplam kredilerin toplam üretime oranı arttıkça yükselmektedir. Ancak kredi hacminin genişlemesi, iktisat politikalarında her zaman olumlu karşılanmamaktadır. Netice itibariyle, banka kredileri hane halkı ve firmalar açısından borç niteliği taşımaktadır. Kredi hacminin artması ve bankaların gevşek para politikası koşullarında kredi hacimlerini artırmaları, zimmet eylemlerinin gerçekleşme olasılığını teşvik edebilmektedir. Bu nedenle;

sağlıklı bir para politikası ve bankacılık sektörü için, banka kredilerinin seyrinin ve niteliğinin detaylı ve analitik biçimde incelenmesi önem taşımaktadır.

Türkiye ekonomisinde, 2016 yılı itibariyle çok önemli bir kısmı yabancı sermayeli bankalardan oluşan toplam 34 adet mevduat bankası bulunmaktadır. Şube sayısı 12 binden fazla olup sektörde 210 bine yakın kişi istihdam edilmektedir. (BDDK, 2016). Sektör bilançolarının toplam aktif büyüklüğü 2016 yılı itibariyle 2.731 Milyar TL'ye, kredileri 1.734 Milyar TL'ye ve mevduat büyüklüğü 1.454 Milyar TL'ye ulaşmıştır. (TCMB, EVDS).¹ Türkiye'de bankaların Toplam Aktif/GSYH oranı %120 civarındadır ve 2012-2015 yılları arasında önemli bir artış trendine girdiği görülmektedir (TBB, 2016a). Toplam Mevduat/GSYH oranı 2015 yılı itibariyle %63 civarındadır. (TBB, 2016a,b). Türkiye'de toplam kredilerin GSYH'ye oranı %70 civarındadır ve bu oran Güney Afrika (%190) ve Çin (%163) gibi ülkelerin gerisindedir. Ancak kredi hacmi yüksek ülkelerin aynı zamanda takipteki kredi alacakları da yüksektir. (TBB, 2016a). Türkiye'de Aralık 2015'de (Aralık 2014'de) Takipteki Krediler (Brüt)/Toplam Krediler ve Alacaklar oranı %3 (%2.7)'dür. Takipteki Krediler (Net)/Toplam Krediler ve Alacaklar %0.7 (%0.7) olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de takipteki kredilerin toplam kredilere oranının 2011 yılı sonrası artış trendine girdiği ve özellikle bu oranın kredi kartları ve tüketici kredilerinde 2015 yılında %5'in üzerine çıktığı görülmektedir. Türkiye; Brezilya, Güney Afrika ve Polonya ile beraber bankacılık sektöründe aktifler içinde yüksek krediye sahip ülkeler arasında yer almaktadır. (TBB, 2017: 16).

Sorunlu Krediler (Takibe Dönüşmüş Alacaklar + Tahsili Gecikmiş Alacaklar) / Toplam Krediler oranı 2015 yılı itibariyle gelişmekte olan ülkelerde %8.5 iken, gelişmiş ülkelerde %5.8 civarında seyretmiştir. Güney Afrika, Rusya ve İtalya'da bu oran %16'nın üzerindedir. Türkiye'de ise gelişmiş ülkeler düzeyinde seyretmektedir (TBB, 2017: 40). Türkiye'de bankaların kullandığı kredilerin önemli bir kısmını kurumsal krediler oluşturmaktadır. Bankacılık sektöründe kredi/mevduat oranının yüksek olması ve kurumsal kredilerin sektörde önemli bir yer tutması, güven ve kural bütünlüğü kavramlarını gündeme getirmektedir. Ancak sektörün kredi hacminin yüksek olması, beraberinde kredilerden kaynaklı zimmet vakalarında da artışı getirebilmektedir. Tahsili gecikmiş alacaklar üzerinde Kredi Garanti Fonu'nun (KGF) etkilerinin değerlendirilmesi bu aşamada önem taşımaktadır. KGF, Türkiye'de bir anonim şirket olarak 1991 yılında kurulmuş; zamanla çeşitli

1 Bu kısımda sunulan verilere ilişkin ayrıntılı grafik ve tablolar makalede yer kaplamaması açısından konulmamıştır ancak talep edilmesi durumunda yazar tarafından e-posta ile iletilecektir.

özel ve kamu bankaları ile protokoller imzalamış, Mart 2017 itibarıyla Hazine Destekli Portföy Garanti Sistemi, TOBB Nefes Kredisi protokollerini imzalamıştır. KGF, Küçük ve Orta Boy İşletmelere (KOBİ) bankalar kredi verirken müteselsil kefil sıfatıyla kredi sözleşmelerine imza atmakta ve önemli bir teminat riskine girmektedir.

Türkiye’de bankalar, müşterilere kredi kullanırken, girdikleri risk karşılığında gayrimenkul gibi bir takım ipotekler almak zorundadırlar. 2017 yılı öncesinde KGF yürürlükte değildi ve bankalar müşterilere verdiği kredileri müşterilerin bu teminatlarına dayandırıyordu. Bankalar asimetric bilgi ve ters seçim sorunlarının yarattığı risk primini müşteriye yüklüyor, yeterli teminatı olmayan müşteriye kredi kullanıyordu. İlgili banka çalışanı, geri dönmeyeceğini bile bile müşteriye kredi veriyorsa, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında zimmet suçunun faili sayılıyordu. KGF bankaların risk primlerini üstlendi ve müşteri krediyi ödemediğinde KGF ile karşılanmaya başlandı. Böylece bankalar, piyasadaki KOBİ’lere daha fazla kredi vermeye başladı.

Türkiye’de mevduat bankalarının verdiği kredilerde 2005-2017 yılları arasında en büyük payı ortalama %52.15 ile tüketici kredileri oluşturmaktadır. Türkiye’de kredi hacminin 2013 yılı sonrası önemli bir artışa girdiği görülmektedir. Taksitli ticari kredilerin payı ise %27.84’tür (TCMB, EVDS). Ancak tasfiye olunacak kredilerin zamanla artışa geçtiği görülmektedir.² Bankaların krediler açısından en önemli kaynağı mevduatlardır. Son yıllarda mevduat faizleri önemli ölçüde yükselmiştir. Yurt dışından sıcak para biçiminde gelen kaynak maliyetlerindeki artış, FED’in faiz artışı, AB’deki likidite sıkışıklığı, Körfez Arap Ülkeleri İşbirliği Konseyi ülkelerinde düşen petrol fiyatları, bankaların kaynak maliyetlerini yükseltmiştir. Kaynak maliyeti artışı yanında, zaman zaman bankacılık kesiminde tahsili gecikmiş kredilerdeki artış ve bankacılık kesiminde bir takım problemlerin yaşanabildiği görülmektedir. Us (2016)’un da tespit ettiği üzere, bankacılık kesiminde etkinsizlikler arttıkça, tahsili gecikmiş kredileri de yükseltmekte ve ekonomik büyüme ise tahsili gecikmiş alacakları azaltmaktadır. Türkiye’de 2015 yılından sonra, firma kredileri tasfiye olunacak krediler ve alacaklar KOBİ’lere verilen krediler artışa geçmiştir. Türkiye’de Takipteki Kredilerin Toplam Krediler ve Alacaklar içindeki payı 2008-2009 krizi sonrası hızlı bir artış yaşayarak %5.63’e kadar yükselmiştir. (Türkiye Bankalar Birliği Mali Tablolar Veri Tabanı). Oranın

2 İktisadi büyüme ile kredi artışı arasındaki korelasyon yıllık bazda 0.36, çeyrek dönem bazda 0.16 ve aylık bazda 0.09’dur. Bu durum gözetildiğinde, Türkiye’de bankaların verdiği kredilerin büyüme açısından önem taşıdığı söylenebilir.

süreç içerisinde azaldığı ve istikrara kavuştuğu, ancak 2015 yılı sonrası takipteki kredilerin artış oranının tekrar artışa geçtiği izlenmektedir. Ekonomilerde sağlıklı bir yapının oluşabilmesi için bankacılık kesiminin işlevselliğinin de yüksek olması gerekmektedir. Blanchard (2017)'a göre, banka bilançolarında takipteki alacakların krediler içindeki payının azaltılması büyümeyi ve yatırımları olumlu etkileyecek ve makroekonomik görünümü güçlendirecektir. Bu bakımdan KGF'nin reel kesimin finansmana erişim kolaylığını artırmak, mevcut borçların yapılandırılması, yatırımlarda artış ve iktisadi büyüme sağlanması açısından 2017 ilk çeyreğinde olumlu etkileri olmuştur. Ancak sistemin kötüye kullanılabilmesi, alınan kredilerin yatırımlar yerine başka alanlarda değerlendirilerek etkinliğinin azaltılması söz konusu olabilir ve bu gibi durumlarda olumsuzluklar görülebilecektir. KGF'nin bir anonim şirketi ve kamu kurumu statüsünde olması nedeniyle; teminatları güçlü olmayan ve kredibilitesi zayıf firmaların KGF kapsamında müteselsil kefil sıfatıyla desteklenmesi, Bankacılık Kanunu'nda ek madde ile yeniden yapılandırma zimmet suçu kapsamından çıkartılsa da olumsuz uygulamalar durumunda bankacılık teamülleri ve bankacılık hukuku açısından değerlendirmeye tabi tutulabilecektir.

Bankacılık sektöründe zimmet suçu ile ilgili hukuk sisteminde yapılan düzenlemelere kısaca değinilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir: 1999 yılında çıkartılan 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nda bankacılık sektöründe zimmet suçu tanımlanmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerini takiben mali yapısı zayıf ve usulsüz işlemler yapan pek çok bankaya Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF) tarafından el konulmuştur. Off-shore bankalar ve ortaya çıkan bir takım ihtiyaçlar gibi eski Kanun'da tanımlanmayan bazı kavramlar ve muğlak bırakılan noktalar, 2005 yılında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda tanımlanmıştır. Kanun'un 160(a) maddesinde basit zimmet ve 160(b) maddesinde nitelikli zimmet suçları tanımlanmıştır. Zilyetlik kavramı, kredi usulsüzlüklerinin dolandırıcılık, evrakta sahtecilik ve zimmet içindeki durumu ortaya çıkan vakalarla yeni ihtiyaçları doğurmuştur. 2017 yılı Şubat ayında KHK ile 5411 sayılı Kanun'da bir takım değişiklikler yapılmıştır.

Bankacılık zimmet suçu, şube, bölge müdürlüğü ya da genel müdürlük düzeyinde çalışan personel tarafından işlenebilmektedir. Bu suç, kasa zimmeti ya da kredi zimmeti suçu kaynaklı olabilmektedir. Kredilerden kaynaklanan zimmet fiili, en karmaşık ve son yıllarda ceza hukukçuları ve bankacılarca en çok tartışılanlar arasında yer almaktadır. Şube müdürü ve şube kredi komitesinin cezai ve mali sorumlulukları, usulsüz kredi verme durumunda kendini göstermektedir. Ancak süreç kendi içinde farklı açılardan değerlendirilmelidir. Şube personeli,

kredi sözleşmesini müşteri olan firmaya imzalatabilir ve imzalar gerçek olabilir. Ancak şubenin kendi limitleri çerçevesinde kullandığı kredide, yeterli teminat almadığı durumda, konu tartışmalı hale gelmektedir. Yargıtay 7. Ceza Dairesi, usulsüz kredi vererek bankayı zarara uğratan şube personelinin durumunu zimmet suçu kapsamında değerlendirmektedir. Şube yetkisi üzerinde kredi kullanılması, eksik teminat alınması, grup firmalarına ait çeklerin alınması ya da ticari ilişkiye dayanmayan hatır çeklerinin, senetlerinin alınması durumu olabilir. Ayrıca, bankacılık teamüllerine aykırı kredi kullanmak, Yargıtay 5. Ceza Dairesi'nin 21/10/1998 tarih ve 2862/3834 sayılı kararında, zarar ile beraber banka zararı olasılığı da zimmet suçunun varlığı için yeterli koşul kabul edilmektedir. Yargıtay 11. Ceza Daire'sinin 04/07/2005 tarih ve 1618/4248 sayılı Kararı'nda, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 31/05/2005 tarih ve 2004/11-158, 2005/58 sayılı kararında, kredi kullandırılan firmaya ilişkin olarak, bankanın mali tahlil, istihbarat ya da krediler birimlerindeki personelin hazırladığı firmaya ya da bireysel müşteriye dönük istihbarat ve mali tahlil raporlarının bankanın kredi verme aşamasında yetkilendirdiği, bir nevi parasını emanet ettiği sorumlu personel tarafından göz ardı edilerek, sümen altı edilerek ve gerekli teminatlar da alınmadan kullandırılması, kredi zimmet suçunun şartları açısından yeterli görülmektedir. Bu noktada temellük kastının iyi yorumlanması gerekmektedir. Banka çalışanının geri dönmeyeceğini bilerek, gerçekte herhangi bir faaliyeti olmadığı halde, başka mali yapısı bozuk ana firmaya kredi tahsis etmesi, zimmet suçu kapsamında değerlendirilecektir (Baba, 2012).

Banka çalışanı, ekran kullanma yetkisi ve görevi gereği, kimi zaman müşteriler adına sigorta ya da poliçe evrakları düzenleyebilir. Bu tür eylemler, zimmeti gizlemek ya da zimmet olayını gerçekleştirebilmek açısından araç olabilmektedir. Sanık, burada sahte poliçe düzenleyebilmekte ve başka müşterilerin hesaplarından da para aktararak zimmetin ve usulsüz işlemlerin ortaya çıkmasını önleyebilmektedir. Gerçek bir işleme dayanmayan bir hesap cüzdanı ile müşterinin hesapları konusunda yanıltılması da ayrıca zimmet olaylarında incelenmesi gereken bir konudur.

Yargıtay 7. Ceza Dairesi 2016/17178 E., 2017/596 K. ve 19.01.2017 T.'de eğer banka çalışanı "tediye fişlerini kullanarak zimmet eylemi gerçekleştirmişse, tediye fişleri bulunamamış ya da bulunan tediye fişlerinde mudi imzası yok ise eylem basit zimmet; mudinin yanıltılarak veya kandırılarak imzalanan boş bir tediye fişini kullanıp, mudinin bilgi ve talimatı olmaksızın hesabından para çekilerek mal edinilmiş ise, eylem nitelikli zimmet; tediye fişine mudi yerine sahte

imzalar atmak suretiyle gerçekleştirilen işlemler ile ilgili olarak, fişler üzerindeki sahte imzaların ilk bakışta ve basit bir inceleme ile sahteciliğinin anlaşılması halinde eylem basit zimmet, sahteciliğin aldatıcılık özelliğinin bulunması halinde ise eylem nitelikli zimmet suçunu oluşturacaktır.” denilmektedir. Dolayısıyla banka, müşterilerin tatbiki imzalarını müşteri dosyalarında muntazam biçimde tutmalıdır. Yargıtay kararlarında oturmuş bir sistematik yöntem olarak, eğer müşterinin yerine “tediye fişine atılmış sahte imza aldatıcı değil, kabaca incelemede sahte olduğu anlaşılıyorsa 4389 sayılı yasa ve 5411 sayılı yasada basit zimmet, kabaca incelemede sahte olduğu anlaşılamiyor ancak bilirkişi, grafoloji uzmanı detaylı incelemesi sonucunda iğfal kabiliyetinin bulunmadığı kanaatine varılabiliyorsa 4389 sayılı yasada basit zimmet, 5411 sayılı yasada nitelikli zimmet” kabul edilmektedir.

Yargıtay 7. Ceza Dairesi 2014/31565 E., 2016/7828 K. ve 01/06/2016 T. sayılı kararında, “... kredi kullanımı için öngörülen kriterlerin aşılması için bazı yöntemlere başvurulup bankanın zarara uğrayacağı öngörülerek usulsüz kredi verilmesi halinde zimmet suçu oluşabilecektir...” demektedir. Dolayısıyla usulsüz kredi vermek zimmet suçu kapsamında değerlendirilmektedir. Banka şube, bölge müdürlük ya da genel müdürlük ilgili birimlerinin mali yapısı bozuk bir firmaya kredi vermesi, zimmet suçu kapsamında değerlendirilecektir.

19 Ekim 2005 tarihinde kabul edilen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun “Zimmet” başlıklı 160’ıncı maddesinde zimmet suçu tanımlanmaktadır. Madde 160(a)’da geçen basit zimmet suçu, bankayı ya da müşteriye aldatacak biçimde, hileli bir davranış kullanılarak gerçekleştiriliyorsa madde 160(b)’de açıklanan nitelikli hale dönüşecektir. Kanun maddesine 2 Ocak 2017 tarihli Kanun Hükmünde Kararname (2/1/2017-KHK-687/4 md.) ile: “Bankacılık mevzuatı ile bankacılık usul ve prensiplerine uygun kredi kullandırma, bu kredileri temdit etme veya ek kredi kullandırma, taksitlendirme, teminata bağlama yahut sair yöntemlerle yeniden yapılandırma işlemleri zimmet suçunu oluşturmaz.” maddesi eklenmiştir. Kanun burada usulüne uygun kredilerin usulüne uygun biçimde yeniden yapılandırılmasını zimmet maddesinden çıkarmaktadır. Dolayısıyla daha önceleri kredibilitesinin düşük olması nedeniyle kredisinin yeniden yapılandırılarak bankayı kredi riskine sokacak eylemler, zimmet suçu kapsamında değerlendirilmemektedir. Çünkü banka KGF ile kredi alacağını garantiye almaktadır. Kötüye kullanımlar ise kamu zararı olarak bütçeye yansacaktır.

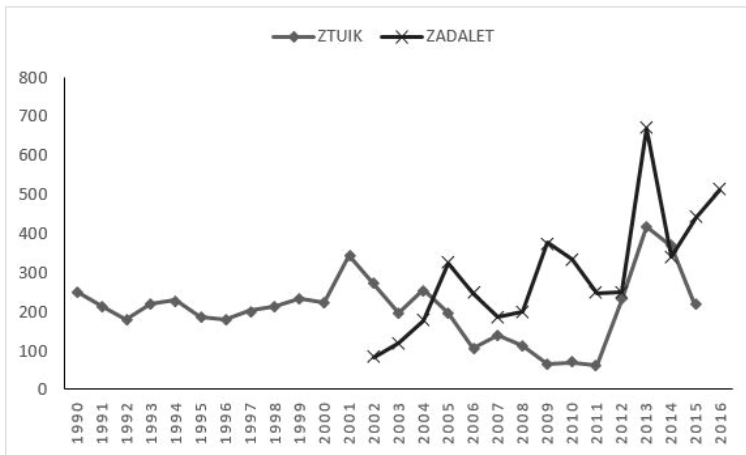
Bankacılık kesimine dönük para ve bankacılık otoritelerinin düzenlemeleri batık kredi oranlarını azaltmaktadır. Ancak iktisadi krizler gibi dışsal şoklar ise

firma bilançolarını zayıflatmakta ve kredi geri dönüşlerini büyük ölçüde olumsuz etkilemektedirler. Bu bakımdan KHK'deki kredilerin yeniden yapılandırılmasının zimmet suçu kapsamında değerlendirilmemesi, uygulamanın kötüye kullanılmaması şartıyla olumlu karşılanabilir.

3. BANKACILIKTA ZİMMET SUÇU ÜZERİNE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (RIA)

Grafik 1'de Türkiye'de Türk Ceza Kanunu (TCK) kapsamında ceza infaz kurumlarındaki zimmet suçundan mahkûm olmuş hükümlü sayısı (ZTUIK) ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında mahkûm olmuş hükümlü sayısı (ZADALET) yer almaktadır. Her iki seri, 2013 yılında beraber artışa geçse de aralarındaki korelasyonun 0.36 gibi düşük bir düzeyde olması ve ZTUIK serisinin 1990 sonrası başlamasına rağmen, TCK ilgili hükümleri kapsamında zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısını içermesi ve makale konusunun bankacılıkta zimmet suçları ile sınırlı olması nedeniyle ZADALET serisi analizde tercih edilmiştir. Diğer taraftan ZADALET serisi, 2002-2016 yılları için mevcuttur ve sağlıklı bir regresyon modeli kurabilmek için veri sayısının artırılması gerekmektedir. Bu amaçla yıllık veri seti, çeyrek döneme dönüştürülmüştür. GSYH ve işsizlik gibi makroekonomik değişkenler suç sayısı ile yakından ilişkilidir. Örneğin Karamanoğlu, Akdi ve Şahin (2014), Türkiye'de işsizlik oranının suç oranını artırdığını göstermektedir.

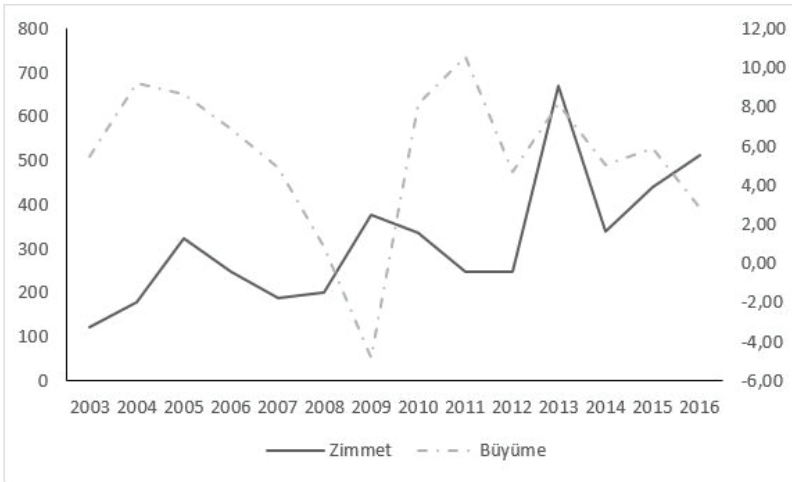
Grafik 1. Türkiye'de Ceza Kanunu ve Bankacılık Kanunu'na Göre Zimmet Suçu Sayısı



Notlar: ZADALET: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü, Ceza Mahkemelerinde Özel Kanunlar Uyarınca Verilen Karar Türleri. 2002-2005 yılları arasında 4389 sayılı Bankalar Kanunu. 2006-2015 arasında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, Mahkûmiyet Sayısı. ZTUIK: Türkiye İstatistik Kurumu, Ceza İnfaz Kurumuna Giren Hükümlü İstatistikleri Veri Tabanı, 1990-2008: İBBS, 3.düzeyde, Suç türüne göre ceza infaz kurumuna giren hükümlüler, Suç işlenen yerleşim yeri, Türkiye Toplam; 2009-2015: İBBS 3. Düzeyde, suç türü ve suçun işlendiği ile göre ceza infaz kurumuna giren hükümlüler, İBBS 3. Düzey - SR Level 3, Suçun işlendiği il, Türkiye Toplam.

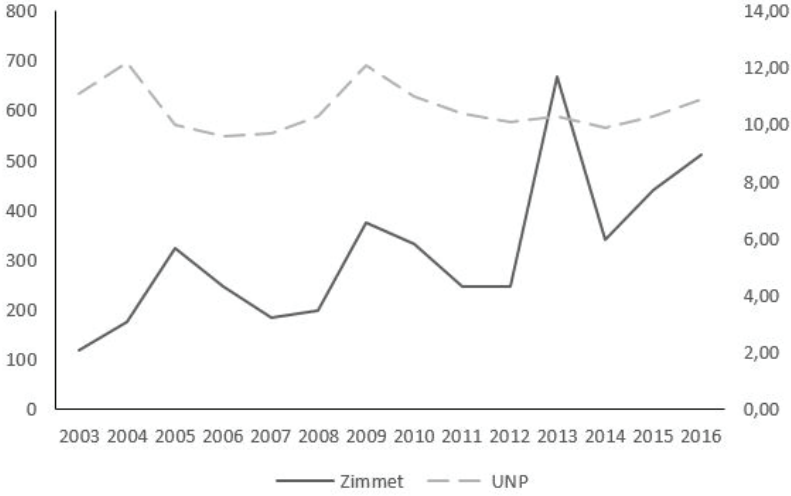
Grafik 2’de iktisadi büyüme ve bankacılıkta zimmet ilişkisi ele alındığında genellikle aralarındaki negatif ilişki dikkati çekmektedir. Ekonomik büyüme gerçekleşirken zimmet vakaları azalmaktadır. Grafik 3’de ise işsizlik ve zimmet ilişkisi beklenildiği gibi pozitif korelasyon göstermektedir. Bu olguyu destekleyen Grafik 4’te, Türkiye’de işsizlik oranı ile 5411 Bankacılık Kanunu 160(1) ve 160(2) maddelerinden toplam mahkum olma olasılıkları arasındaki pozitif korelasyon (0.10) dikkat çekmektedir.

Grafik 2. Büyüme ve Bankacılıkta Zimmet İlişkisi (2002-2016)



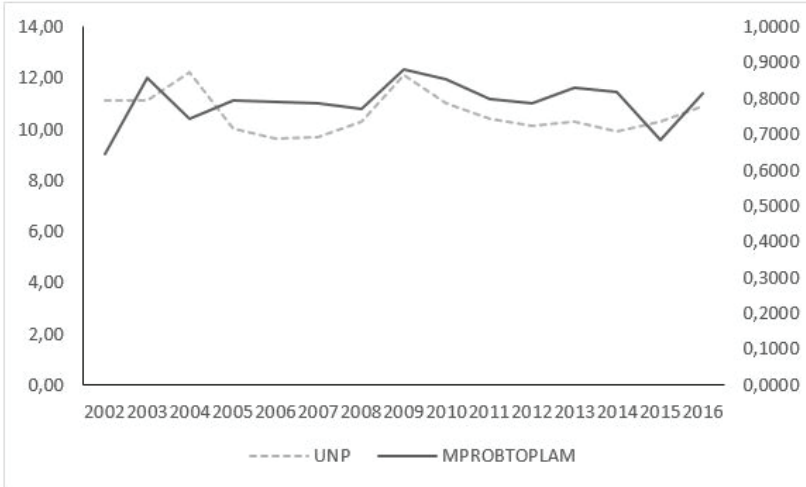
Kaynak: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ve TCMB, EVDS.

Grafik 3. Bankacılıkta Zimmet ve İşsizlik Oranı (2002-2016)



Kaynak: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ve TCMB, EVDS.

Grafik 4. Bankacılıkta Zimmet Suçundan Mahkûmiyet Olasılığı ve İşsizlik Oranı



Kaynak: Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü ve TCMB, EVDS.

Tablo 1. Veri Seti Açıklaması

Kısaltma	Kaynak	İçerik	Dönem
<i>LZ</i>	ZADALET ve GSYH serisi kullanılarak elde edilmiştir.	Frekans ayrıştırma yapılırken beş farklı yöntem benimsenmiştir: <i>LZ1</i> (Denton-Cholette, gösterge olmadan), <i>LZ2</i> (Denton-Cholette, göstergeli), <i>LZ3</i> (Chow-Lin), <i>LZ4</i> (Fernandez), <i>LZ5</i> (Litterman-Maxlog). Ajao, Ayoola ve Iyiniwura (2015) frekans ayrıştırmanın GSYH'ya ve Rashid ve Jehan (2013) ise kamu harcamalarına uygulaması ve yöntem detayları için incelenebilir.	2002Q1-2016Q4
<i>CreditRatio</i>	TBB, Mali Tablolar.	Takipteki Krediler/Krediler ve Alacaklar, Not: Takipteki Krediler/Krediler ve Alacaklar (31.12.2006)'ya bölünerek elde edilmiştir. Türkiye Bankalar Birliği sayfasında KREDİLER VE ALACAKLAR kalemi, Krediler ve Alacaklar (31.12.2006'dan itibaren) + Takipteki Krediler ve Alacaklar kalemi + Takipteki Krediler ve Özel Karşılıklar(-) kalemleri toplamlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla 2004Q2-2006Q3 için Krediler ve Alacaklar Kalemi geçmişe dönük Krediler ve Alacaklar kaleminin yüzde değişimi ile elde edilmiştir.	2004Q2-2016Q4
<i>LDeposits</i>	TCMB, EVDS Mevduat Bankaları Bilançosu (Aylık, Bin TL).	Mevduat Bankaları Toplam Mevduatlar, TP.PB.S01: 35.TOPLAM MEVDUAT. Logaritması alınmış.	2002Q1-2016Q4
<i>GSYH</i>	TCMB, EVDS.	Reel Gayri Safi Yurt İçi Hasıla.	2002Q1-2016Q4

Grafikler incelendiğinde, Reel GSYH verisinin ZADALET verisini çeyrek dönemli frekansa ayırtmak için gösterge seri olarak daha kullanışlı olacağı anlaşılmaktadır. Makalede yüksek frekans dönüşümü, Sax ve Steiner (2013)'in geliştirdiği R kodlarını takiben, Rstudio programı ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmada En Küçük Kareler (OLS) yöntemi ile Eşitlik (1) tahmin edilmiştir. Tablo 1'de model kestiriminde yararlanılan değişkenlerin açıklamaları ve veriler ayrıntılı olarak sunulmaktadır. Gujarati (2015) ve Rawlings, Pantula ve Dickey (2016) OLS yöntemi ayrıntılı açıklamaları ile ilgili incelenebilir.

$$LZ_t = \beta_0 + \beta_1 CreditRatio_t + \beta_2 LDeposits_t + \beta_3 LZ_{t-1} + \beta_4 LZ_{t-2} + \beta_5 LZ_{t-3} + \beta_6 LZ_{t-4} + \beta_7 D_1 + \beta_8 D_2 + u_t \quad (1)$$

Burada: D1: 2012Q1 ve D2: 2012Q2 kukla değişkenlerdir. Modele GSYH dâhil edilmemiştir çünkü GSYH zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısı frekans ayrıştırmasında daha önce kullanılmıştır. Modele dâhil edilmesinin açıklayıcı değişken ile açıklanan değişken arasında yüksek bağımlılığa yol açabileceği düşünülmüştür.

4. AMPİRİK BULGULAR

Ayrıştırılan değişkenlerin frekans dağılım ve istatistiksel özellikleri incelenmiştir. Buna göre elde edilen LZ1 - LZ4 serilerinin istatistiksel ortalamalarının birbirine eşit olduğu ancak bu serilerin standart sapmalarının farklı olduğu görülmüştür. LZ3 serisi dışındakiler; çarpıklık ve basıklık istatistiklerine göre normale yakın dağılım göstermektedir. Serilerin logaritmasının alınması ile beraber, Jarque-Bera istatistiği, normal dağılım sıfır hipotezini LZ3 dışında reddetmektedir. Pek çok yerde bu istatistiklere ilişkin bilgiler bulunabilecektir: Agung (2009: 7-15), bir serinin istatistiki özellikleri ve Eviews ile nasıl analiz edileceği ile ilgili ayrıntılı bilgiler için incelenebilir. Modellerde LZ4 ve LZ5 aynı sonuçları verdiği için LZ5 analizlere dâhil edilmemiştir. Modeldeki değişkenlerin durağan olduğu ve regresyon analizinde kullanılabileceği kanaatine varılmıştır.

Bu makalede, 4389 ve 5411 sayılı Kanun'lar uyarınca bankacılık suçlarından mahkûm olmuş kişi sayısına, makro-finance değişkenlerin etkileri, Eviews 9.0 ve Stata programları ile tahmin edilmiştir. Tablo 2'de OLS yöntemi bulguları yer almaktadır. Katsayıların anlamlılıkları t- istatistikleri yardımıyla sınanmıştır. Uyarlanmış Uyum İyiliği (R²) katsayısına göre, mahkûmiyet sayısındaki değişkenliğin çok önemli bir kısmı, açıklayıcı değişkenler tarafından açıklanmaktadır. En düşük Schwarz Bilgi Kriteri değeri ve RSS Kalıntı Kareler Toplamı'ndan model seçimi aşamasında yararlanılmıştır. Breusch-Pagan (BPG) Testi, White Testi (White) heteroskedasticite sorununun tespiti amacıyla kullanılmıştır. BPG ve White testi bulgularına göre %5 anlamlılık düzeyinde heteroskedasticite sorunu yoktur. Durbin-Watson (DW) ve Breusch-Godfrey (BG) testleri otokorelasyon probleminin olmadığına işaret etmektedir.

Bağımlı ve bağımsız değişkenlerin her ikisinin de logaritmasının alındığı durumda, bağımsız değişkenin katsayısı esneklikleri göstermektedir. Model 1'den IV'e kadar sırasıyla LZ1'den LZ4 belirtileri gösterilmektedir. katsayısı, %1'lik LDeposits değişkenindeki artışın, diğer değişkenler sabitken LZ değişkeninde ortalama olarak % kaçlık bir artışa yol açtığını göstermektedir. En yüksek R²'ye sahip Model I için örnek verilirse, %1 oranında mevduat genişlemesinin diğer değişkenler sabitken, zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısını ortalama olarak %0.09 artıracaktır. CreditRatio değişkenindeki 1 birimlik artış, ortalama olarak, zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısını diğer değişkenler sabitken %3 ($\%100 * [\exp(0.03) - 1] = \%3$) civarında artırmaktadır. Model sonuçlarına göre, takipteki kredilerdeki artış ve mevduatlardaki artış zimmet vakalarını artırmaktadır.

Tahmin edilen ekonometrik model bulgularına göre, bankalarda mevduat miktarı arttığında zimmet suçu artış göstermektedir. Takipteki kredilerin krediler ve alacaklar içindeki payının yükselmesi de zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısını artırmaktadır. İktisadi gelişme ile birlikte, ülkelerin sermaye birikimleri de artış göstermektedir. İktisadi durgunluk ve kriz gibi dönemlerde; ekonomik büyüme hızı yavaşlamakta, işsizlik oranı yükselmekte, piyasada likidite oranı düşmektedir. Hayat standartlarındaki zayıflama, banka çalışanlarını da olumsuz etkilemektedir. Özellikle borçlanma oranı yüksek, tasarruf oranı zayıf ve tüketim alışkanlıkları yaygın personel, olumsuz iktisadi koşullardan çıkabilmek adına, kanun tüzük, yönetmeliklere ve bankacılık teamüllerine aykırı biçimde, banka kaynaklarını kendi ya da bir başkası lehine usulsüz biçimde zimmetine geçirebilmektedir.

Tablo 2. Model Bulguları

	Model I	Model II	Model III	Model IV
	<i>LZ1</i>	<i>LZ2</i>	<i>LZ3</i>	<i>LZ4</i>
β_0	-1.3210*** [0.0089]	-2.5928*** [0.0044]	-6.8207*** [0.0085]	-1.4487** [0.0101]
β_1	0.0255** [0.0151]	0.0292 [0.1382]	0.1179** [0.0349]	0.0269** [0.0211]
β_2	0.0929*** [0.0023]	0.1982*** [0.0002]	0.4651*** [0.0019]	0.1033*** [0.0024]
β_3	2.0194*** [0.0000]	1.6359*** [0.0000]	0.5017*** [0.0019]	1.9228*** [0.0000]
β_4	-1.5728*** [0.0000]	-1.4568*** [0.0000]	-0.2825* [0.0904]	-1.4115*** [0.0000]
β_5	0.4060*** [0.0012]	0.9613*** [0.0000]	0.1405 [0.3779]	0.3213** [0.0132]
β_6		-0.4864*** [0.0000]	-0.0386 [0.7784]	
β_7	-0.1528*** [0.0079]	-0.2203** [0.0394]	-0.3560 [0.2345]	-0.1688*** [0.0097]
β_8	0.2305*** [0.0004]	0.0815 [0.4510]	-0.1022 [0.7315]	0.2506*** [0.0006]
Uyarlanmış R^2	0.9855	0.9478	0.5541	0.9820
SSR	0.1070	0.3800	3.2946	0.1329
Log olabilirlik	84.8889	52.5717	-2.5074	79.3550
F- istatistiği	487.0015	114.4427	8.7655	390.7170
Schwarz kriteri	-2.7122	-1.3678	0.7922	-2.4952
BPG	[0.2476]	[0.1290]	[0.0777]	[0.4452]
White	[0.3778]	[0.1528]	[0.0758]	[0.5883]
DW	2.1334	2.0529	2.0478	2.1108
BG	[0.4777]	[0.5410]	[0.3948]	[0.4868]

Notlar: Gecikme değerleri LZ serileri için 4. gecikmede anlamsız olduğu durumlarda gecikme değerleri 3 alınmıştır. p- değerleri parantez içinde sunulmuştur. DW: Durbin-Watson d istatistik değeri. BPG: Breusch-Pagan-Godfrey heteroskedasticite testi. White: White heteroskedasticite testi. BG: Breusch-Godfrey (BG) otokorelasyon testi.

Bankaların gün sonu kasalarındaki para yüksek miktarda ise gişe personelinin zimmet eylemini gerçekleştirme olasılığı artacaktır. Bu nedenle bankalar gün sonunda gişe personelinin kasa sayımı yapmasını zorunlu tutmaktadır. Kasadaki para, muhabir banka hesaplarına ya da merkez bankası nezdindeki hesaplarına gönderilmektedir. Böylece kasada para kalma riski azaltılarak operasyonel riskler en aza indirgenmektedir. Bu bakımdan, kasa noksanı olup olmadığı, kontrol açısından önem taşımaktadır ve bankalar banka içi para transfer sürecini teknolojiyen daha fazla yararlanarak daha güçlü yönetebilmelidirler.

İktisadi değişkenler yanında, psikolojik pek çok faktörün de banka çalışanını zimmet suçuna ittiği gözlenmektedir. Örneğin, banka çalışanı usulsüz eylem öncesi, maddi ve manevi bir takım problemler yaşamış olabilir. Banka personelinin uyuşturucu, alkol gibi alışkanlıkları olabilir ve bunlar çalışanı zimmet eylemlerine yöneltebilir. Kredi kartı borcu olmak, kumar alışkanlıkları, eğlence hayatına düşkünlük gibi hareket ve tipik kişilik özellikleri suça maddi bir itici olabilir. Banka çalışanı, kısa vadeli düşünüp bankacılık teamüllerine aykırı işlem yaparak kendine menfaat temin edebilir. Burada, banka çalışanının kendi menfaati bankanın ise zararı olmaktadır. Zimmet suçu neticesinde, bireyin refahında bir artış olabilir. Birey, işlem ve ihtiyat güdüsü ile gerçekleştirebileceği eylemleri neticesinde tutuklanma zamanına kadar pozitif fayda elde edecektir. Elde edilen pozitif fayda ise kamunun aleyhine bir fayda olacaktır. Banka çalışanı spekülatif amaçlı olarak da zimmet eylemini gerçekleştirmiş olabilir. Birey zimmetine geçirdiği para ile bahis sitelerinde kumar da oynamış olabilir. Genellikle banka çalışanının zimmetine geçirdiği yasal olmayan kaynak ile şans oyunlarına dâhil olması, sonu olumsuz bir sürecin başlangıcı olmaktadır. Birey bahis sitesinden para kaybettiği gibi, banka parasını da iade etmesi gerektiğinden bir çıkmaza girmektedir. İntihar vakaları bu gibi durumlarda sıklıkla gözlemlenmektedir. Netice itibarıyla, birey kamu kaynağı sayılan banka parasını kendi ya da bir başkası lehine transfer etmektedir.

Çalışmada elde edilen bulgular bankacılık sektörü açısından önem taşımaktadır. Bankacılıkta zimmet fiili: iktisadi konjonktüre, mevduat hacmine ve tahsili gecikmiş kredilerin oranına bağlı olarak değişmektedir. Dolayısıyla bankacılıkta usulsüz işlemlerin genel ekonomik durum ve sektör bilanço yapısından bağımsız olduğu söylenemez.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bankacılık sektöründe, zimmet vakalarının azaltılmasına dönük bir takım öneriler sunulabilir: Örneğin, işlemlerde tek bir personele yetki verilmemeli; ikinci, hatta üçüncü bir kontrol zorunlu tutulmalıdır. Para alışverişinde bulunan personel ve pazarlama ya da güvenlik personeli görev tanımları açısından birbirinden ayrılmalıdır. Güvenlik ya da pazarlama birimlerinde görevlendirilmiş personel para alışverişinde kullanılmamalı, bu personellere gişe ekran şifresi ya da gişe işlemi yapma yetkisi tanımlanmamalıdır. Zimmet vakaları, genellikle failin finansal yapısındaki bir bozulma ya da aşırı borçlanmasını takiben gerçekleşmektedir. Bu nedenle banka personelinin finansal durumu takip edilmelidir. Fail finansal çıkmazından kurtulmak fikri ile mudilerin hesaplarından zimmetine para geçirebilmektedir. Vadeli ya da vadesiz hesaplardan müşteri bilgisi haricinde parayı uhdesine usulsüz bir biçimde geçirebilmektedir. Vadeli hesap daha az sıklıkla takip edildiği için, müşteri bilgisi dışında, vadesi bozularak hesaptaki para zimmete geçirilebilmektedir. Bu nedenle, yurt dışında ikamet eden mudilerin banka tarafından sıklıkla bilgilendirildiğinden şube sorumlu personelinin emin olması gerekmektedir. Mudilerin SMS, e-mail ya da telefonla hesap hareketleri ile ilgili bilgilendirilmesi suç oranını azaltacaktır. Çünkü zimmet fiili, mudinin hesabı ile ilgili bilgisizliğinden ya da yanlış bilgisinden faydalanılarak gerçekleştirilebilmektedir. Bu nedenle mudinin hesabındaki olağan dışı hareketlerden bilgisinin olmadığını öne sürmesi durumunda, bilgilenecek bilgilendirilmediği araştırılmalıdır. Bankacılık ile ilgili üniversitelerdeki derslerde zimmet konularında bilgiler verilmeli, gerek üniversite öğrencileri, gerekse banka çalışanları ilgili kanun ve uygulamaların öğretimi ile riskin önüne geçilmelidir. Likiditenin şubede bulundurulması zimmet vakası olasılığını yükseltebilir. Bu nedenle kasada belirli bir meblağın üzerinde nakit bulundurulmaması gerekmektedir. Ana kasaya teslim işlemleri belirli bir disiplin ve muntazam usulle yapılmalıdır. Teknoloji geliştikçe, zimmet vakalarının ve olağan dışı bankacılık hareketlerinin önceden tespitine dönük bir takım algoritmalar ve machine-learning teknikleri günümüzde gelişmiş ülkelerde kullanılmaya başlanmıştır. Bankalar kendi iç işleyişinde, iç kontrol sisteminde ve bankacılık işlemlerinde teknolojiyi daha fazla kullanabilir ve önsel tedbirler alabilirler.

Zimmet vakalarının yoğunlaşması, operasyonel riskleri artırmakta ve bankanın kredi verme aşamasındaki maliyetlerini yükseltmektedir. Banka davranışının doğal bir gereği olarak da yükselen maliyetlerini kredi faizlerine

yansıtmaktadır ve bu durum makro çerçevede yatırım ve büyüme eksenine olumsuz yansıyabilmektedir. Diğer taraftan, mevduatlardaki artış, likiditeyi desteklemekle birlikte, zimmet vakalarını artırabilecektir. Bu bakımdan gerekli operasyonel tedbirlerin alınması önem taşımaktadır.

Bu çalışma pek çok farklı açıdan ele alınarak geliştirilebilir:

- KGF uygulaması sonrası, bankalar daha gevşek koşullarda kredi vermeye başlayabilir ve ahlaki çöküntü problemi ortaya çıkabilir. Bankaların yeniden yapılandırma kapsamı altında, usulsüz kredi verme olasılığını azaltmak ve ahlaki çöküntü problemini önlemek açısından bir takım yeni yaptırımlar gündeme taşınabilir.
- Blanchard (2017), takipteki alacakların payının azaltılmasının bankacılık kesiminde aracılık faaliyetlerini güçlendireceğini, makroekonomik yapının iyileşeceğini, kısa dönemde talebin artacağını ve orta vadede de ekonomide arzın artacağını belirtmektedir. Lata (2015)'ya göre de Bangladesh'de takipteki alacakların banka karlılığına olumsuz etkileri söz konusudur. Bu hipotez Türkiye ekonomisi için sınanabilir.
- Şubat 2017 sonrası KHK ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda yapılan değişikliğin zimmet suçundan mahkûm olmuş kişi sayısına etkilerini görmek amacıyla etkileşim kukla değişkeni modelde kullanılabilir.
- Gelir dağılımı verisi il bazında temin edilebilirse, gelir dağılımı bozukluğu ve bankacılıkta zimmet suçu ilişkisi incelenebilir.

KAYNAKÇA

- Adeoye, Martin ve Ebunoluwa Adeoye (2014), "Drift of Risk Assessment of Prevention of Fraud in Banks and Financial Institutions in Nigeria", *Computing, Information Systems, Development Informatics and Allied Research Journal*, Vol. 5, No. 2: 13-28.
- Agung, Gusti Ngurah (2009), *Time Series Data Analysis Using Eviews*, Wiley Statistics in Practice, USA.
- Aidt, Toke S. (2009), "Corruption, Institutions and Economic Development", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, No. 2: 271-291.
- Ajala, Oladayo Ayorinde, Toyin Amuda, Leye Arulogun (2013), "Evaluating Internal Control System as Preventive Measure of Fraud in the Nigerian Banking Sector", *International Journal of Management Sciences and Business Research*, Vol. 2, No. 9: 15-22.
- Ajao, Isaac O, Femi J. Ayoola, Joseph O. Iyanıwura (2015), "Temporal Disaggregation Methods in Flow Variables of Economic Data: Comparison Study", *International Journal of Statistics and Probability*, Vol. 5, No. 1: 36-45.
- Akindele, Richard Iyiola (2011), "Fraud as a Negative Catalyst in the Nigerian Banking Industry", *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences*, Vol. 2, No. 5: 357-363.
- Akinyomi, Oladele John (2012), "Examination of Fraud in the Nigerian Banking Sector and its Prevention", *Asian Journal of Management Research*, Vol. 3, No. 1: 184-192.
- Alao, Adeniyi A. (2016), "Analysis of Fraud in Banks: Evidence from Nigeria", *International Journal of Innovative Finance and Economics Research*, Vol. 4, No. 2: 16-25.
- Albanese, Jay S. (2008), "White Collar Crimes and Casino Gambling: Looking for Empirical Links to Forgery, Embezzlement and Fraud", *Crime Law and Social Change*, Vol. 49, No. 5: 333-347.
- Baba, Yasemin (2012), "5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda Düzenlenen Zimmet Suçu Bağlamında Etkin Pişmanlık Uygulaması", *TAAD*, Sayı: 9, Nisan: 253-280.

- Blanchard, Olivier, Pedro Portugal (2017), "Boom, Slump, Sudden Stops, Recovery and Policy Options: Portugal and the Euro", GEE Papers No. 72.
- Çilingirtürk, Mete (2004), "Hukuk Mahkemelerinde Dava ve Mahkeme Sayılarının Öngörüsüne İlişkin Model", TBB Dergisi, No. 54: 33-50.
- Cressey, Donald R. (1953), *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*, Glencoe, The Free Press, Illinois.
- Dimant, Eugen, Guglielmo Tosato (2017), "Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey", *Journal of Economic Surveys*, doi:10.1111/joes.12198.
- Emmy, Osuala, Opara Confidence Chinwe, Okoro Charles Emmanuel (2016), "Impact of Fraud on Risk Assets of Nigerian Commercial Banks", *Journal of Finance and Economic Research*, Vol. 3, No. 1: 81-96.
- Geppert, June Panter (2016), *Relationship of Embezzlement and the Economic Condition in the United States Economy*, Dissertation Thesis, Capella University, May.
- Ghasemi, Mojtaba (2017), "Crime and Punishment: Evidence from Dynamic Panel Data Model for North Carolina (2003-2012)", *Empirical Economics*, Vol. 52: 723-730.
- Gujarati, Damodar (2015), *Econometrics by Example*, Macmillan Education, Palgrave Publications, Second Edition, USA.
- Hulsart, Robyn W., Kim M. James, Dana M. Cummings (2012), "Fraud in the Lost Decade: The Impact of the Economic Downturn on the Prevalence of Fraud", *Business Studies Journal*, Vol. 4, No. 1: 9-24.
- Karamanoğlu, Yunus Emre, Yılmaz Akdi, Afşin Şahin (2014), "Unemployment by Education Status, Prices and Crime Relationship: Evidence from Turkey", *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, Vol. 3, No. 2: 127-153.
- Kirk, David (2008), "Opinion: Fighting Fraud", *Journal of Criminal Law*, Vol. 72, No. 5: 335-337.
- Krugman, Paul (2017), "Why We are in a New Gilded Age", in: *After Piketty, the Agenda for Economics and Inequality*, (Eds.) Boushey, Heather, Delong, Bradford J., Steinbaum, Marshall, Harvard University Press, Cambridge, London, England: 60-71.

- Lata, Robeya Sultana (2015), "Non-Performing Loans and Profitability: The Case of State Owned Commercial Banks in Bangladesh", *World Review of Business Research*, Vol. 5, No. 3: 171-182.
- Ojeaga, Paul, O. Ikpefan, Deborah Odejimi (2013), "Do High Customer Bank Deposits Incite Management Fraud? Examining Causes of Management Fraud in the Nigerian Banking Sector", Working Paper.
- Povel, Paul, Rajdeep Singh, Andrew Winton (2007), "Booms, Busts and Fraud", *Review of Financial Studies*, Vol. 20, No. 4: 1219-1254.
- Rashid, Abdul, Zanaib Jehan (2013), "Derivation of Quarterly GDP, Investment Spending and Government Expenditure Figures from Annual Data: The Case of Pakistan", MPRA Paper No. 46937: 1-68.
- Rawlings, John O., Sastry G. Pantula, David A. Dickey (2016), *Uygulamalı Regresyon Analizi*, (Çev. Ed. Yılmaz Akdi, Afşin Şahin), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, No. 1655.
- Sax, Christoph, Peter Steiner (2013), "Temporal Disaggregation of Time Series", *The R Journal*, Vol. 5, No. 2: 80-87.
- Tanzi, Vito (1998), "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Working Paper.
- Tanzi, Vito, Hamid R. Davoodi (2000), "Corruption, Growth and Public Finances", IMF Working Paper No. WP/00/182, USA.
- TBB (2016a), *Türkiye'de Bankacılık Sektörü, 2012-2016*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, Türkiye.
- TBB (2016b), "Bankaların Bilanço Büyüklüğüne İlişkin Bilgi Notu", Türkiye Bankalar Birliği, Şubat, İstanbul, Türkiye.
- TBB (2017), *Uluslararası Karşılaştırmalar İtibariyle Bankacılık Sektörü*, Ocak, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul, Türkiye.
- Us, Vuslat (2016), "Determinants of Non-Performing Loans in the Turkish Banking Sector: What has Changed after the Global Crisis?", CBRT Research Notes in Economics, No. 2016-27, September: 1-14.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2013), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 5th Edition, South-Western Cengage Learning, USA.

ÖZEL HUKUKTA MUACCELİYET VE TEMERRÜTÜN VERGİ HUKUKUNDAKİ TAKAS VE TAHSİLLE MUKAYESESİ

*A COMPARISON OF MATURITY AND DELINQUENCY IN CIVIL LAW WITH
BARTER AND DEBT COLLECTION IN TAX LAW*

Bünyamin ÇİTİL*

Öz

Kamu İcra Hukukunda amme alacağının güvence altına alınmasını amaçlayan ve mahsup adıyla düzenlenen müessese, aslında bir takas müessesesidir. Tarhiyata konu edilen vergi ve cezaların, tahakkuk aşamasını tamamladıktan sonra ödeme emri veya 6183 sayılı Yasa'nın 37. maddesi uyarınca belirlenecek bir vade ile muaccel olması gerekir. Ancak bu idari işlemlerle muaccel olması gereken re'sen tarha konu vergi ve cezaların beyan edilmesi gereken döneme ait vadelerinin hatalı bir şekilde muacceliyet tarihi olarak kabulü ile takasa konu edilebildiği, uygulamada sıkça görülen bir durumdur. Cebri icra aşamasına gelmemiş borçların ancak rızaen ödenmesi mümkün iken, cebri icra şartlarının başlangıcı olabilecek ödeme emri veya 6183 sayılı Yasa'nın 37. maddesi uyarınca düzenlenecek bir bildirimden önce takas yöntemi kullanılmamalıdır. Bu gibi durumlarda takas yönteminin kullanılması, bu yöntemin istisnai özelliğinin aşılmasına ve haciz gibi genel tahsil yöntemine dönüşmesine, dolayısıyla hukuka aykırı sonuçlar doğurmasına yol açacaktır.

Anahtar Kelimeler: Borç, Mahsup, Takas, Muaccel, Güvence.

ABSTRACT

Deduction in public executive law, which aims to secure public receivables, is actually an interchange mechanism. Taxes and penalties, which are subjects of assessment, must be mature with a payment order or a maturity date identified according to Clause 37 of Law no. 6183 after the completion of accrual. However, it is a common occurrence in practice that these tax and penalties, which must be matured by administrative proceedings, can be a subject of interchange when the maturity dates of the period that should be declared are accepted as the date of the accrual by mistake. Although debts that are not subject to compulsory execution can only be paid willingly, interchange should not be employed before payment order or another form of notice prepared according Clause 37 of Law no. 6183, which can be considered as the origin of compulsory execution conditions. Employment of interchange in these cases will violate the principle of exceptional usage of this method causing it to become a generic collection method similar to seizure and will bear unlawful results.

Keywords: Debt, Deduction, Interchange, Maturity, Guarantee.

* Sakarya Vergi Mahkemesi Başkanı, bunyamin.citil@adalet.gov.tr

GİRİŞ

Tarihsel gelişim süreci içinde devletin görevlerinin artması üzerine devletin mülk gelirlerinin kamu harcamalarının finansmanına yetmemesi sonucunda, devletler kamu harcamalarının finansmanı amacıyla gerek yeni vergiler ihdas etme gerekse mevcut vergi oran ve maktu tarifelerinde artış yapma yoluna gitmişlerdir. Bu nedenle, bireylerin genelde toplumsal isyana dönüşen dirençleri nedeniyle devletin vergilendirme yetkisine sınırlandırma getirilmiş ve vergilerin kanunla konulması, kaldırılması esası benimsenmiştir.

Vergilendirme işlemlerinden tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin detaylı ve keyfiliğe yer vermeyecek ölçüde düzenlenmesi modern devlet olmanın bir gereğidir. Kamu idaresinin vergi alacağı bazen hataen fazla tahsil edilebilmekte ve bu nedenle kamu borcuna dönüşen bedelin mükellefe belirli şartlarda iadesi gerekebilmektedir. Mükellef, bir yandan devletten alacaklı, bir yandan da vergisel faaliyetlerinin bir sonucu olarak vergi borçlusu olabilmektedir. Vergi hukukumuzda, mükellefle devletin karşılıklı borçlu olduğu durumlarda borcun giderimi için "mahsup" ve "takas" gibi yöntemler düzenlenmiştir.

Bu yazının konusunu, "mahsup" ve "takas" arasındaki fark ile tarh işleminin yükümlü üzerinde doğurduğu etkileri, borcun gerçek anlamda ne zaman doğacağı ve takasın şartları oluşturmaktadır. Mahsup ve takasın hukukiliği açısından öncelikle muacceliyet ve temerrüt kavramlarının özel hukukta ve vergi hukukundaki karşılığı, bu kavramların her iki hukuktaki uygulamayı farklılaştıran devletin vergilendirme yetkisi ile vergi ilişkisi, vergilendirmenin tarihi gelişimi içinde ele alınarak soruya cevap aranacaktır.

1. BORÇLAR HUKUKUNDA MUACCELİYET VE TEMERRÜT

1.1. Muacceliyet ve Temerrüt

Türk Borçlar Kanunu'nun 90. maddesinde; ifa zamanı taraflarca kararlaştırılmadıkça veya hukuki ilişkinin özelliğinden anlaşılmadıkça her borcun, doğumu anında muaccel olacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yasa'nın 117. maddesinde ise; "Borcun ifa edileceği gün, birlikte belirlenmiş veya sözleşmede saklı tutulan bir hakka dayanarak taraflardan biri usulüne uygun bir bildirimde bulunmak suretiyle belirlemişse, bu günün geçmesiyle; haksız fiilde fiilin işlendiği, sebepsiz zenginleşmede ise zenginleşmenin gerçekleştiği tarihte borçlu temerrüde düşmüş olur. Ancak sebepsiz zenginleşenin iyiniyetli olduğu hâllerde temerrüt için bildirim şarttır." hükmü getirilmiştir.

Zikredilen Yasa'da "muaccel" ve "temerrüt" kavramlarına ilişkin tanımlamalara yer verilmediğinden bu kavramların açıklanması için öncelikle "borç" ve "borçlu" kavramlarının açıklanması gerekmektedir.

Genel anlamda borç ilişkisi, iki taraf arasındaki hukuki bağıdır. Bu bağ gereğince, taraflardan biri olan borçlu, bir şey vermek, yapmak veya yapmamak gibi bir edimi yerine getirmek borcu altına girer. Görüldüğü üzere bir borç ilişkisinde üç unsur bulunmaktadır: 1. Bir edimi yerine getirmekle yükümlü olan borçlu, 2. Borçlunun borcunun konusu olan edim, 3. Borcun ifasını, edimin yerine getirilmesini istemek hakkına sahip olan alacaklı (Reisoğlu, 2013: 33). Borçlu temerrüdünde, muaccel olan bir borcun, ihtarın yapılmış veya belirli bir vadenin dolmuş olmasına rağmen borçlu tarafından ifa edilmemesi söz konusudur. Borçlunun temerrüdü, borç muaccel olmadan gerçekleşmez. Borcun muaccel olması ve borçlunun temerrüdü hali birbirinden farklı kavramlardır. Borcun muacceliyeti konusunda zaman önem arz eder. Borçta vade tayin edilmiş ise bunun dolması gerekmektedir. Çünkü borç henüz muaccel olmamışsa borçlu temerrüde düşmez. Temerrüdün ortaya çıkabilmesi için muaccel olan borcun borçlusunun, borcunu ifa etmemesi gerekir. Borcun muaccel olmasından amaç, ödeme zamanının, vadesinin gelmesidir. Öyle ki borçlu ifayı geciktirmek için artık herhangi bir sebebe dayanmayacak, alacaklı da borcun derhal ifasını istemek imkanına kavuşmuş bulunacaktır. İfa (ödeme) günü gelmiş olan borç "muaccel" olmuş (acelesi olan) borç demektir (Kocayusufpaşaoğlu vd., 1998: 56).

1.2. Temerrüdün Kapsamı ve Sonucu

Temerrüdün alacaklı açısından olumlu etkisi, alacaklının temerrüt tarihinden itibaren gecikme faizine hak kazanması olarak gerçekleşmektedir. Yargıtay kararları, temerrüdün oluşması için borcun muaccel olmasını tek başına yeterli görmemektedir. Yüksek mahkeme bir kararında; "İcra takibinden önce temerrüde düşürülmemiş olan borçludan icra takibinde geçmiş günler faizi istenemez." gerekçesi doğrultusunda karar vermiştir (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı, 11.09.2013 gün, E:2013/12-K:2013/1077 sayılı karar). Bu nedenle, temerrüdün gerçekleşmesi için borçluya bir ihtar yapılması gerekmektedir. Ancak; Borçlar Kanunu'nun 117. maddesinde belirtildiği üzere ihtarın şart koşulmadığı borç ilişkileri de bulunmaktadır. Bu ilişki şekillerinde borcun ifa edileceği gün birlikte belirlenmiş veya sözleşmede saklı tutulan bir hakka dayanarak taraflardan biri usulüne uygun bir bildirimde bulunmak suretiyle belirlemişse, bu günün geçmesiyle temerrüt gerçekleşmektedir.

Bu durumda, borcun ifa tarihinin sözleşme taraflarınca ayrıca belirtilmemiş olması halinde temerrütten bahsedilemeyecektir. Vergi hukukundaki temerrüdün karşılığının bu "ifa tarihinin ayrıca belirtilmemiş olması halinde ihtarla belirleneceği"ne ilişkin kuralla ilişkilendirilmesi gerektiği, tarhiyatı muhtevi ihbarnamenin ihtar kavramıyla benzer olup olmadığı, ayrıca açıklanmayı gerektirmektedir. Yine tahakkukun ihtar özelliği bulunup bulunmadığının tespiti için, bir işlem ya da aşama özelliğinden hangisine sahip olduğu ile iki nolu ihbarnamenin ihtar şartlarını taşıyıp taşımadığının ortaya konulması gerekmektedir.

2. VERGİ İLİŞKİSİ VE VERGİLENDİRME YETKİSİ

Vergi ilişkisi, vergi borçlusu mükellef ile egemenlik gücüyle donatılmış vergi alacaklısı devlet arasında gerçekleşmektedir (Organ ve Karadağ, 2012: 67). Vergi ilişkisi vergiyi doğuran olayla başlar. Vergiyi doğuran olayla kurulan vergi ilişkisi vergilendirme işlemleri ile gerçekleşmekte olup, bunlar tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil gibi temel vergilendirme işlemlerinden veya aşamalarından oluşmaktadır. Vergi ilişkisinin dayanağı devletin vergilendirme yetkisidir.

Devleti vergilendirme ilişkisinde hakim kılan rol, devlet kavramının içinde yatmaktadır. Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücüdür (Öncel vd., 2002: 33). Devletin egemenliğini sürdürebilmesi ve kendisinden beklenen kamusal hizmetleri yerine getirebilmesi için düzenli mali kaynaklara ihtiyacının bulunması ve bu kaynakları ancak vergilendirme yetkisini kullanarak sağlayabilmesi nedeniyle bu yetkiyi kullanması aynı zamanda bir zorunluluktur (Öncel vd., 2002: 3).

Tüm bireylerin aralarındaki ilişkiyi denetleme yetkisini bir üst iradeye bırakmasını ifade eden toplumsal sözleşmenin sonucunda devlet gerçeği ortaya çıkmaktadır. Devlet veya devletle özdeşleşen krala ait özel mülklerin işletme ve kira gelirleri gibi gelir kalemleri ile karşılanamayan kamusal hizmetler verginin önemini iyice arttırmıştır. Devletin zamanla artan fonksiyonları, vergi gelirlerine olan ihtiyacını iyice belirginleştirmiştir.

Tarihin ilk dönemlerinde gönüllülük esasları ağır basan vergilerin, kamusal giderlerin artışı ile zorunlu ölçüler olmaksızın karşılanamayacağı ortaya çıkmıştır (Kayan, 2000: 82). Devletin, mülk kavramı ile özdeşleştiği ortaçağda kralın tek taraflı olarak vergileri arttırması, halkta çeşitli rahatsızlıklara, hatta çoğu zaman ayaklanma şeklinde cereyan eden olumsuzluklara yol açmıştır. Verginin genel teorisinin açıklandığı İngiltere'de 1215 tarihinde kral ve halk adına baronlar ve

din adamları arasında Magna Carta Libertatum sözleşmesinin imzalanması ile kralın yetkileri sınırlandırıldığı gibi bu yeni toplumsal sözleşme ile vergilerin kanunla konulması, kaldırılması gibi esaslar kabul edilmiştir.

Her ülkenin ve toplumun vergi gelişimi farklı olmakla birlikte dünyada bugünkü vergi sisteminin oluşumu, Batı Avrupa'nın tarihi vergisel gelişimine dayandığından, genelde bu esaslar üzerinden konunun açıklanması gerekli görülmüştür. Daha çok Batı merkezli bir gelişimin ürünü olarak vergide "kanunilik" ilkesi genel kabul görmüş denilebilir. Vergilendirmede kanunilik ile toplumsal sözleşme kavramlarının ortak bir paydada buluşması üzerine, vergilerin kanunla konulması, konulan bu vergilerin bireysel idari işlemlerle salınması ve benimsenen bu ilkenin ortak yansıması olarak icrai vergisel işlemlerin mükellef aleyhine derhal sonuçlar doğurmaması şeklinde sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

İdari işlemler, hukuki sonuçlarını hakim kararına ihtiyaç duymaksızın doğurur. İdari işleminden dolayı ortaya bir uyuşmazlık çıkması halinde, dava açması gereken idare değil, işlemin muhatabı olan kişidir. Haklarında idari işlem tesis edilen kişiler açtıkları bu davalarda işlemin hukuka aykırılığını ispat etmek zorundadır. Yine bu işleme karşı açılan davalarda yürütme kendiliğinden durmaz (Gözler, 2010: 283). Bireysel idari işlemlerin bir türü olarak vergilendirme işlemleri de idarenin yaptığı işlemlerin hukuka uygunluğu karinesinden önemli ölçüde yararlanır ve bu idari işlemlere karşı dava açılmakla yürütme kendiliğinden durmaz. Ancak re'sen, ikmalen veya idarece tarhiyat gibi bazı vergisel işlemlere karşı açılan davalarda yürütmenin kendiliğinden durması, hukuka uygunluk karinesinin bu işlemlerle sınırlı olarak geçerli olmadığını göstermektedir. Vergilendirme işlemlerinden, mükellefin beyan dışı bıraktığı matrah farkları üzerinden re'sen, ikmalen ve idarece yapılan tarhiyatlara karşı açılan davalarda yürütme kendiliğinden durur.

Vergilendirme işlemlerinden biri olan tarh işlemi, idari işlemlerin genel prensibi olan "hukuka uygunluk karinesi"nden birebir ölçüde yararlanamasa da tahakkuk ve tahsil işlemleri gibi işlemler bu karineden aynı ölçüde yararlanmaktadır.

Vergi alacağının güvence altına alınması amacını taşıyan ve bir idari işlem olan "takas"ın yükümlünün mamelekinde doğrudan etki göstermesi nedeniyle idari davaya konu olabilmesi mümkündür. Bu nedenle "takas"ın hukuka uygunluk denetimi için hangi şartlarda uygulanması gerektiğine cevap bulunabilmesi, bu müessesenin borçlar hukukunda ve vergi hukukundaki karşılığının ortaya konulması ile mümkündür.

3. BORÇLAR HUKUKUNDA TAKAS

Borçlar hukukunda borçluluğu sona erdiren takas (ödeşme) yöntemi, AATUHK'ta farklı bir hukuki müessese olan mahsup ismiyle düzenlenmiş, ancak borçluluğu sona erdirmesi bakımından takas ile aynı hukuki sonuçları doğurmasını esas almıştır. Takas, aynı cinsten olan karşılıklı ve muaccel iki borcu, daha küçük olanı oranında sona erdiren bir hukuki işlemdir. Borçlar Kanunu'muza göre takas beyan edebilmek için "aynı cinsten" ve "muaccel" karşılıklı iki alacağın varlığı gereklidir. Kural olarak her iki alacak da hukukça "geçerli ve dava edilebilir" nitelikte olmalıdır. Bu koşulları taşıyan iki alacağın sahipleri, birbirlerine olan borçlarını sırasıyla ayrı ayrı ifa edeceklerine kısa yoldan giderek, bir beyanla alacaklarını hesaben tahsil eder ve borç ilişkilerini böylece sona erdirmiş olurlar (Feyzioğlu, 1977: 482).

4. VERGİ HUKUKUNDA MAHSUP VE TAKAS

Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK)¹' da, kamu idarelerince yükümlüden fazla tahsil edilmiş olan ve bu nedenle red ve iadesi gereken kamu alacaklarının, yükümlünün reddiyatı yapacak kamu idaresine olan muaccel borçlarına mahsup edilmek suretiyle reddolunacağı belirtilmektedir. İlgili maddede her ne kadar "mahsup" terimi yer almakta ise de, söz konusu olan şey takas işlemidir. Çünkü mahsup, bir alacaktan bazı kalemlerin düşürülmesine izin veren bir sayışma işlemidir, bazı koşullar ve durumlarda bir alacağın azalması sonucunu doğurur; bu nedenle mahsup edilen miktarlar, takastan farklı olarak, karşılıklı birer alacak değildirler. Mahsup, bazı sebeplere dayanarak alacak miktarından indirim yapılması, alacaklının elde ettiği bazı menfaatlerin veya borçlunun katlanmak zorunda kaldığı bazı yükümlülüklerin talep edilen alacaktan indirilmesidir (Yılmaz, 1982: 98). Takas mutlaka karşılıklı iki alacağın varlığını gerektirir. Öte yandan, mahsup bir verginin hesaplanması sırasında yapıldığı, başka deyimle, verginin tarh aşaması ile ilgili olduğu halde, takas ödeme aşamasına ilişkindir (Öncel, 1996: 9). Mahsupta verginin muaccel olması gerekmez, takasta muaccel olan iki borç gereklidir. Bu nedenle, verginin hesaplanması sırasında yapılan mahsup, gerçek anlamda oluşmuş iki vergi borcu arasında bir mahsubu ifade etmez. Dolayısıyla bu mahsup şeklinde vergi idaresinin kanundan kaynaklı muvafakatı, mükellefin de beyandan kaynaklı rızası bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, mahsupta tarafların karşılıklı ve aynı yönde irade açıklamaları bulunmaktadır.

1 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

Mahsupta, kanunla mükellefe verilmiş bir yetkinin mükellefçe kullanılması, takasta yasa ile idareye verilmiş bir yetkinin tek taraflı kullanılması söz konusudur. Takasta idarenin fazladan aldığı için reddiyat yapacağı kamu alacağının mükellefin muaccel olan borçlarına karşılık yapılması şartı bulunduğundan muacceliyet ve temerrüt gibi kavramların vergi hukukundaki yerinin tespit edilmesi gerekmektedir.

Takasta, mükellef yerine kamu alacağını koruma amacı daha ağır basmaktadır. Ayrıca, takasta kamu alacağını koruyan bir yol varken mahsupta kamu alacağının korunmasına ilişkin bir amaç bulunmamaktadır (Çelik, 2000: 2). Yine, AATUHK'ta kamu icra hukuku hükümlerine göre cebren tahsil edilmesi gereken önlemler benimsenmiştir. Bu önlemler Kanun'un 9 ve 36/A maddeleri arasında "Amme Alacaklarının Korunması" başlığı altında düzenlenmektedir (Öncel vd., 2002: 166). Bu başlığın altında olmak üzere 23. maddede düzenlenen takasın, sistematik bir yorumla kamu alacaklarının korunmasına yönelik bir güvence önlemi olduğu sonucuna varmak gerekir (Taner, 2016: 57). Takasa tabi olan amme borcunun ise "muacceliyet" şartına bağlanması ile tek taraflılığın idare lehine olan baskın karakteri hafifletilmek istenmiştir. Haklar dengesinin korunması için, kamu alacaklarının korunmasına ilişkin bu önlemin istisnai özelliği, ancak dar yorumla korunabilir.

5. VERGİ HUKUKUNDA MUACCELİYET

Vergi hukukunun kapsamına giren kanunlara bakıldığında tıpkı Borçlar Kanunu'nda olduğu gibi "muacceliyet" ve "temerrüt" kavramlarına yer verildiği, ancak bu kavramlarla ilgili herhangi bir tanımlama yapmaktan kaçınıldığı görülmektedir. Vergi hukukunda bu tanımların yapılabilmesi için ilgili hükümlerde geçen kavramların hüküm ve kanun bütünlüğü içinde çözümlemesinin yapılması gerekir. Ayrıca, hangi şartlarda "takas" yapılabileceği ve "takas"ın kapsamı ve konusunun tespiti için "amme borcu", "muacceliyet" ile "temerrüt" gibi tanımlara başvurulma gerekliliği doğmaktadır. Bu nedenle vergi hukukunda muacceliyet, borçlar hukukundaki muacceliyete ilişkin tanımın yardımıyla açıklanabilir. Muacceliyet; borca ilişkin vadenin dolması ile bu borcun borçlusundan istenebilecek aşamaya geldiğini ifade eden bir kavramdır.

Vadenin ne olduğunun anlaşılabilmesi için vergi hukukundaki borç ve borçlu kavramının da ortaya konulması gerekmektedir. AATUHK'da amme borçlularının kimlerden oluştuğu ve hangi alacakların amme alacağı olduğu belirtilmiştir. Amme borcu, aynı anda idare açısından amme alacağını ifade ettiğinden, borcun ve amme borcunun anlaşılabilmesi için Yasa'da belirtilen "amme alacağı"

kavramına bakma ihtiyacı duyulmuştur. Ne var ki; AATUHK'un 3. maddesinin birinci fıkrasında; bu Kanun'daki amme alacağı teriminin, 1. ve 2. maddeler şümülüne giren alacakları ifade edeceği belirtilmiş, ancak bu kamu gelirlerinin hangi aşamalar tamamlandıktan sonra amme alacağı sıfatı kazanacağına, diğer bir deyişle amme alacağının unsurlarına ilişkin bir bilgiye yer verilmemiştir.

Muacceliyet sorusuna verilecek cevabın bulunması için vergilendirme işlemleri olarak kabul edilen tarh, tebliğ ve tahakkuk işlemlerinden hangilerine ait aşamada "borç" ve "borçlu" sıfatına ulaşıldığının incelenmesi gerekmektedir.

5.1. Tarh İşlemi ve Muacceliyet

Türk vergi sisteminde gelir, kurumlar, veraset ve intikal, özel tüketim vergisi gibi vergilerde beyan usulü asıldır. Beyan usulünde tarh işlemi ile tahakkuk aşaması birlikte gerçekleşir. Matrah bizzat yükümlüce saptanmış bulunduğuandan, yükümlünün kendi saptaması üzerine yapılacak tarh işlemine ilke olarak bir itirazının bulunmayacağı gerekçesiyle bu usulde vergi, tarhiyatla birlikte tahakkuk da etmiş sayılır; beyan üzerine tahakkuk fişi kesilir. Böylece vergilendirme sürecinin ayrı birer teknik aşaması olarak düşünülen tarh-tebliğ-tahakkuk aşamaları aynı anda tamamlanmış olmaktadır (Öncel vd., 2002: 96-97).

Beyan üzerine tarh edilen vergiler aynı anda tahakkuk ettiği için tahakkuk eden bu verginin kanunda belirtilen vadesi geldiği anda vergi muaccel olduğundan, vadenin dolması ile de borçlunun temerrüdünden bahsedilebilir. Ancak, beyan dışı bırakılan verginin sonradan idare tarafından re'sen, ikmalen veya idarece tarh yöntemleri ile tarh edilmesi durumunda tarh ve tahakkuk işlemleri birbirinden ayrılır.

Burada asıl üzerinde durulması gereken konu da tarhiyat işlemi ve bu işlemi temsil eden ihbarnamedir. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 35. maddesinde ihbarnamenin tüm unsurları belirtilmiştir. Buna göre; 1. İhbarnamenin sıra numarası, 2. İhbarnamenin tanzim tarihi, 3. Verginin nev'i, 4. Mükellefin soyadı adı (Tüzel kişilerde unvanı), 5. Mükellefin açık adresi, 6. Vergilendirme dönemi, 7. Verginin matrahı, 8. Verginin hesabı, 9. Verginin miktarı, 10. Kısa ve açık bir ifade ile ikmalen veya re'sen vergi tarihini icabettiren sebepler, 11. Vergi mahkemesinde dava açma süresi, 12. Vergi mahkemesinde dava açma şekli gibi hususlar ihbarnamenin zorunlu unsurlarını oluşturmaktadır. Ayrıca, uzlaşma şartları varsa uzlaşmaya ilişkin hükümlerin gereği olarak ihbarnameye uzlaşma komisyonu ve uzlaşma sürelerine ilişkin bilgiler de yazılmak zorundadır.

Bu bilgilerden yola çıkıldığında, tarh işlemine konu ihbarnamenin mükellefi tek başına “borçlu” durumuna düşürmeyeceği ve borcun “muaccel” olduğu sonucunu ortaya çıkarmayacağı görülmektedir. Ayrıca, ihbarname içeriğinde, borcun vadesi bulunmamaktadır. Kaldı ki, borçluluk henüz mükellefin borçlu olduğuna ilişkin saygın bir iddia olmaktan öteye gitmemiştir.

Bu görüşü doğrulayan diğer bir husus ise vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük olarak sayılan mali yüklerin tarh edilip ihbarnameyle yükümlüye tebliği işlemi üzerine açılan davalarda, İYUK’un 27/4. maddesi uyarınca yürütmenin kendiliğinden durmasıdır. Kanun’un dayanağı Fransız İdari Hukuk düzeninde idare-vergi davası ayırımı olmaksızın bu işlemlere karşı ilk derece mahkemelerinde açılan davalarda yürütmenin kendiliğinden durması (Akbaba 2014/2: 448), hukukumuzda, yürütmenin durdurulması müessesesinin tarhiyat işlemine münhasır ve tarhiyatın doğasından kaynaklı bir durum olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü, Vergi Usul Kanunu ve AATUHK’un dayanağı Alman vergi sistemidir.

Vergi hukukunda tarhiyat işlemlerinin icrai etkisinin diğer vergisel işlemler ile idari işlemler kadar güçlü olmamasının “kanuni tercih” olduğu bir an için düşünülse bile bu yeterli değildir. Nitekim; bir uyuşmazlıkta; 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 245/3. maddesinde yer alan, “alınan kararlara karşı idari yargı mercine başvurulması, bu kararın idare tarafından uygulanmasına engel oluşturmaz” hükmünün Anayasa’nın 2, 10 ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Başvuru üzerine; Anayasa Mahkemesi yürütmenin kendiliğinden durmayacağına ilişkin bu hükmü Anayasa’nın 10. maddesine aykırı bularak iptal etmiş ve iptal edilen kuralın Anayasa’nın 2. ve 36. maddelerine aykırı olduğuna ilişkin itirazın ise incelenmesine gerek görmemiştir (AYM 18.10.2005 gün, E:2003/7, K:2005/71 sayılı karar.). Yüksek Mahkemenin iptal kararına, Gümrük Kanunu’nda belirtilen “yükümlü” ile Vergi Usul Kanunu’nda yer verilen “mükellef” kavramının aynı olduğu, her iki mükellef grubuna ilişkin yapılan ek tahakkuk ve tarhiyat işlemlerinin iptali istemiyle açılan davalarda yürütme müessesesinin farklı sonuçları öngörmesinin “eşitlik” ilkesine aykırı olduğu gerekçesi, yön vermiştir.

Yüksek Mahkemenin Gümrük Kanunu’nun 245/3. maddesine ilişkin verdiği iptal kararından tarhiyatın Anayasa açısından ifade ettiği anlamı tek başına çıkarmasak da tarh işlemlerine karşı açılan davalarda yürütmenin kendiliğinden durmasına ilişkin kuralın, artık “anayasal tercih” olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

Ek tahakkuk olarak Gümrük Kanunu'ndan kaynaklı vergi ve cezaları muhtevi işlemlerin niteliği itibarıyla bir tarh işlemi olduğu açıktır. Bu nedenle, tarhiyat yoluyla yapılan bu vergi ve cezaların icrailik etkisinin genel olduğu ve bu etki nedeniyle verginin tahakkuk ettiği ve muacceliyet kazandığı düşünülemez. Zira, tahakkuk kelime anlamıyla "gerçekleşme"yi ifade ettiğinden, tahakkuk etmeyen, diğer bir deyişle tarh sürecini tamamlamayan bir verginin gerçekleştiğinden bahsedilemez.

5.2. Tahakkuk İşlemi ve Muacceliyet

Tahakkuk, idare tarafından yapılan vergilendirme işlemlerinden tarh, tebliğ ve tahsil işlemleri arasındaki bir aşamayı ifade eder. Türk Vergi Sisteminde vergi borcunun ödenecek duruma gelmesini ifade eden bu aşama, vergilendirme sürecinde hukuk tekniği açısından ayrı bir idari işlem niteliği taşımamaktadır. Tahakkuk, tarh ve tebliğ edilen bir verginin ödenecek aşamaya gelmesini ifade eden bir durumdur, saptamadır. Tarh edilen bir vergi borcu kendisine tebliğ edilen yükümlü ya bu borcu kabul edip öder ya da hakkında tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğu kanısında ise belli hukuki yollara başvurur. Birinci durumda, yani otuz günlük süreyi dava açmadan geçirerek vergi borcunu kabul etmiş olan yükümlü bakımından vergi tahakkuk eder; aynı zamanda artık hukukten süresinde kullanılabilecek herhangi bir yargısal başvuru olanağı kalmamış olduğundan tahakkuk eden vergi kesinleşmiş de olur (Öncel vd., 2002: 105).

Bir bakıma, tarhiyat işlemi ile salınan "askıda borç" ve "tartışmalı borçlu" kavramı, tahakkukla birlikte tıpkı borçlar hukukunda yer alan "borç" ve "borçlu" kavramı kadar somutlaşmaktadır. Borç ve borçlu ilişkisi belirginleşen vergilendirmenin bu aşamasında, vergi borcunun muaccel olması için yeni bir şart da gerekmektedir. O da tahakkuk eden verginin belirlenen vadesinin yükümlüye bildirilmesidir. Tarh işlemine karşı açılan davada vergi mahkemesince açılan davanın reddine karar verilmesi üzerine İYUK hükümleri doğrultusunda (İYUK, 28/5. md.)² uygulamada iki nolu ihbarname ile borcun vadesi de belirtilerek yükümlüye tebliği sağlanmaktadır. Yükümlüye yapılan bu tebliğ, aslında borçlar hukukunda ifa için borçluya yapılan "ihtar"a benzemektedir. Ancak, konunun çözümü bu kadar kolay değildir. Şöyle ki, yargı kararı üzerine düzenlenen iki nolu ihbarnamede yer alan "gecikme faizi" tahakkuk niteliği taşımaz; zira bu faiz yönüyle ilk işlem olduğu için iki nolu ihbarname içeriği gecikme faizine

2 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun, 28. maddesinin 5'inci fıkrası uyarınca mahkeme kararının idareye tebliğinden itibaren 30 gün içinde yükümlü adına işlem tesis edilir.

karşı açılan dava, bu kamu alacağının tahakkuk sürecini de uzatır (Doğrusöz, 2009). İki nolu ihbarname, mahkeme kararında aleyhe hükmedilen vergi kısımları açısından vade belirleme ve ifa çağrısı içermediği müddetçe, borcun bu kısımları için “muacceliyet” şartını oluşturmadağı gibi borçluyu temerrüde de düşürmez.

Bu nedenle; tahakkuk işleminin bir aşama olması ve işlem niteliği taşımamasının tabi sonucu olarak borca ilişkin bir vade içermesi de mümkün değildir. Tarhiyata karşı açılan davanın reddi üzerine düzenlenen iki nolu ihbarnamenin de vade belirtmemesi nedeniyle “muacceliyet” şartını oluşturduğundan bahsedilemez.

Kaldı ki, gecikme faizinin yeni bir tarh işlemi olmasından dolayı bu kısım hariç olmak üzere, yargı kararındaki miktarı aynen taşıyan iki nolu ihbarname, kesin ve yürütülebilir bir işlem değildir (Danıştay, 9. D, 31.01.2007 gün E:2006/147, K:2007/261, sayılı karar)³. Bu nedenle da ihtar gibi kişinin hukukunu etkileyen işlem ile benzer yönü bulunmamaktadır (Yargıtay, 3. H. D, 09.11.2017 gün ve E:2016/7654, K.2017/15643 sayılı karar)⁴. Aksi yönde verilen mahkeme kararları (Danıştay 3. D., 6.3.2017 gün ve E:2016/3736, K:2017/1475 sayılı karar) da iki nolu ihbarnamayı icrai bulmakla beraber işlem içeriğinin sadece tarhiyata ilişkin mahkeme kararlarına uygunluğu yönünden inceleneceğini belirtmektedir.

Kısaca belirtmek gerekirse, iki nolu ihbarname mükellef hakkında yeni bir hukuki sonuç doğurmaz, bu işlem mükellefe açık bir vade bildirimi içermez. Bu durumda, tarh ve tahakkuk eden verginin artık bir “amme borcu”, mükellefin de “amme borçlusu” olduğunu söyleyebiliriz; ancak bu amme borcunun vadelandirilmemesi nedeniyle muaccel hale geldiğinden söz edemeyiz.

5.3. Ödeme Emri ve Muacceliyet

Vergilendirme işlemlerinden tahsilin dayanağı olan AATUHK'ta vadeye ilişkin iki ayrı hükme bakmakta fayda görülmektedir. Yasa'nın 37. maddesinde; kendi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş alacakların Maliye Bakanlığınca belirtilecek usule göre yapılacak tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödeneceği, bu ödeme müddetinin son gününün amme alacağının vadesi/günü olduğu belirtilmiştir. Buna göre, Maliye Bakanlığınca belirlenen otuz (30) gün içinde borcun ödenmesine ilişkin tebligatın yapılması üzerine, tebliğ

3 Danıştayın ilgili kararıyla; “İki nolu ihbarnamenin kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar veren vergi mahkemesi kararı, aynı gerekçeyle onanmıştır.”

4 Yargıtayın ilgili kararında; “alacaklı ihtar tarihinden itibaren gecikme faizine hak kazanır, gerekçesiyle karar verilmiştir.”

tarihinden sonraki günden başlayarak, otuzuncu gün borcun muaccel olduğundan bahsedilebilir.

Öte yandan; kendi kanunlarında özel ödeme günü belirlenmiş alacakların ise tarhiyat yoluyla yapıp tebliğ ve tahakkuk aşamasını da tamamlamasından sonra amme alacağı sıfatını tam anlamıyla kazanması için ödeme emri düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

AATUHK'un 55. maddesinde;

"Amme alacağını vadesinde ödemiyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları luzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." hükmü getirilmiştir.

Mükellef adına re'sen, ikmalen ya da idarece tarhiyat yoluyla tarh edilip tahakkuk aşamasını da tamamlayan amme borcunun "muacceliyet" için gerekli koşulu 6183 sayılı Yasa'nın 37. maddesinde düzenlenen vade bildirimi ile diğer durumda ise ödeme emrinin düzenlenmesi ile sağladığı görülmektedir.

5.4. Tecil ve Muacceliyet

Tecil müessesesi, AATUHK'un 48. maddesinde düzenlenmiştir. Bahse konu hükümde, "tecil" müessesesinin getiriliş gayesi, amme alacağının tahsilinin mükellefi zor durumda bırakması ihtimaline karşılık vadesi dolan ve cebri tahsil şartlarına uygun amme borcunun taksite bağlanması; diğer yandan da amme alacağının güvencesinin korunmasıdır. Tahakkuk eden verginin son ödeme gününün gelmesi ile borcun muaccel olduğunu belirtmiştik. Burada ise "muacceliyet"in, taksite bağlı yeni bir vadelenme ile ertelenmesi söz konusudur. AATUHK'un 23. maddesinde yer alan takas müessesesinin işlemesi için artık yeni vadenin dolmasına rağmen borcun ödenmemesi ve mükellefin tecil şartlarını ihlali sonucu tecilden çıkarılması gerekir. Tecil talebinin kabul edilmesi için gerekli koşullardan biri de tecil edilmesi istenilen kamu alacağı için teminat gösterilmesidir. Kamu alacağının güvence altına alınması için bu koşul zorunludur. Burada takasa konu amme alacağının güvencesi olarak, mükellefin reddiyata konu alacağı bulunduğu, tecil şartlarından olan amme borcunun kısmen teminatlandırılması, bu reddiyat konusu edilebilecek alacakla sağlanabileceğinden, ancak reddiyatın üzerinde tecil için gereken tutara ulaşacak kadar teminat aranması hukuka daha uygun olacaktır.

6. TAKASIN KAPSAMI

6.1. Alacakların Niteliği Yönüyle Kapsam

AATUHK'un 23. maddesi, takasa konu olabilecek alacakları, idare yönünden "fazla tahsil edilen amme alacakları"; yükümlü yönünden de "reddiyatı yapacak kamu idaresine olan muaccel borçlar" şeklinde sınırlandırmıştır. Takasa konu reddiyatı yapılacak borcun amme borcu olduğu belirtilmekle beraber, takas edilecek mükelleften olan alacağın özel hukuk alacağı mı yoksa kamu hukuku alacağı mı olduğunun AATUHK'un 23. maddesinde belirtilmediği görülmektedir. Doktrinde, her iki alacağın da kamu hukukundan doğması gerektiği savunulmaktadır (Öncel vd., 2002: 147). Yani, 23. madde uyarınca takas işleminin yapılabilmesi için, kamu borçlusundan tahsil edilen bir paranın kanuni sebeplerle geri verilecek olması; geri verilecek bu paranın da kamu alacağı, ayrıca mükellefin kamu idaresine borcunun da bir amme alacağı niteliğinde bulunması gerekir. Nitekim; Danıştay, özel hukuk ilişkisinden doğan elektrik ücreti alacağının kamu alacağı niteliğinde olan elektrik tüketim vergisi borcuna takas edilemeyeceğine karar vermiştir (Candan, 2007: 140-143). Bu kararlar, sonucu itibarıyla "takas" müessesesinin istisna bir yöntem olduğu vurgulanmıştır (Danıştay 9. D., 29.12.1994 gün ve E:1994/179, K:1994/5451 sayılı karar). Belirtilmesi gereken diğer bir husus da, mükelleflerin, reddiyatı yapacak olan kamu idaresinden başka bir kamu idaresine olan muaccel borçlarının da takasa konu olması gereği ortaya çıkmaktadır. Nitekim Danıştay da bu görüştedir (Çelik, 2000: 6). AATUHK amme icra hukukuna ait bir mevzuat içerir. İcra İflas Kanunu bir külli icra hukuku olup, bu hukukta borç ilişkisinin çözümüne kamu gücü karışmamaktadır. Bu nitelik göz önüne alınınca, vergi icra hukuku teriminin her türlü tahsil için kullanıldığı görülmekle birlikte, en doğru ve teknik anlamıyla bu terim, amme alacağının yalnız zorla tahsil usulünü düzenlemektedir (Öncel vd., 2002: 156).

Kanımızca, özel hukuk alacağı ile kamu hukukundan kaynaklı alacağın takası, AATUHK'un cüz'i icra hukuku formundan dolayı amme icra hukuku kapsamında ödemeye izin vermemesinden kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, fazladan alındığı için reddiyat yoluyla iade edilecek amme alacağının tanımlamasını bir kamu icra dairesi olan idarenin yapmasında açık bir engel bulunmamakla birlikte, mükellefin idareye olan özel hukuk borcunun muacceliyetini, temerrüt durumunu tanımlama yetkisinin cüz'i icra hukukuyla donatılmış idareye bırakılması hukuka uygun düşmemektedir.

Şayet iki karşılıklı alacaktan birisi özel hukuk alacağı ise ödeşmenin idarenin icra yetkileri konusunda hakim olmadığı, sadece eşit bir taraf olduğu genel icra

hukuku yetkilerine sahip icra mercilerince yapılması daha doğru olacaktır. Adli icra mercileri, karşılıklı alacakların niteliğini tanımlamada daha tarafsız ve hukuki tespitler yapabilecektir.

Bu nedenle, alacaklı ve tahsil dairesi sıfatının birleştiği AATUHK kapsamında yapılan takasta, mükellefin idareden olan özel hukuk alacağını takas kapsamında değerlendirmeyen yargı bakışı ile ağırlıklı doktrin görüşünün her iki icra hukukunun birlikte değerlendirilmesi halinde ne kadar isabetli olduğu görülecektir.

6.2. Kamu Alacağının Vadesi ve Tarafı Yönüyle Kapsam

Borçlar hukukunda takas beyanı, tek taraflı ve yenilik doğurucu bir hukuki işlem olup, muhatabın beyanı kabul etmiş olması gerekli değildir (Taner, 2016: 129). Ancak, takasın etkisini göstermesi için külli icra hukukunun geçerli olduğu, bir icra makamına ya da yargı kararına ihtiyaç duyulmaktadır. Amme icra hukukunda ise bu, bir irade beyanından çok, tek taraflı icrai bir işlem olarak doğar. İdare açısından takas beyanı takas işlemi ile yapışık durumda olduğundan alacaklı amme idaresinin işlemi ile takas, tahsilin tüm sonuçlarını doğurur. Cüz'i icra hukuku olan AATUHK kapsamında yapılan yargısal itiraz, sadece mükellef üzerinde doğan cebri sonucun ortadan kaldırılmasını ve mükellef memelikinin eski haline getirilmesini sağlayabilir.

Öte yandan kamu hukuku çerçevesinde mükellefin takas talebi, yenilik doğurucu bir işlem değildir. Bu nedenle; vadesi gelmediği halde istenebilir bir borcun mahsubu talebinin ise; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu açısından devreden katma değer vergilerinin mükellefin kamu borçlarına mahsuben iade ve kalan kısmın nakden iadesinde olduğu gibi AATUHK'un 23. maddesinde yer alan takas müessesesi ile ilgisi bulunmadığından, mükellefin yenilik doğurucu beyanı, mahsup talebi çerçevesinde alacağın giderimi olarak sonuç doğurabilmektedir.

Aynı şekilde, Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan geçici verginin ilgili olduğu kurumlar vergisine mahsubu şekli de mükellefin irade beyanına bağlı olduğundan takas müessesesiyle bir ilgisi bulunmamaktadır.

Her iki örnekte de; mükellefin iradesi şartları varsa mahsup yapılmasına yönelik bir beyan, şartları bulunmadığı takdirde rızai bir ödeme olarak kabul edilmelidir. Mükellef talebine rağmen, takasın yapılmaması veya talepte bulunulmadığı halde başka bir borçtan dolayı ödeme emri aşamasına geçilmesi durumunda, mahsubun yapılmaması ödeme emrini gecikme zammı hesabı yönünden kusurlandıracaktır.

Öte yandan, 520 ve 523 seri nolu Muhasebat Genel Tebliğlerinde takasa ilişkin mükellefin başvurusu ve bunun prosedürü belirtilmiştir. Takas başvurusu için yeterli tutarda ödeme emri bulunması, şartlar arasında bulunmaktadır (Çelik, 2000: 4). Bu nedenle idarenin tek taraflı olarak harekete geçmesi ile gerçekleşen takasta, mükellefin idareye alacaklı olduğu tutarların bildiriminin yapılmasından ibaret olan başvuru ile mükellefin haciz işlemlerinden korunması da Tebliğle mükellef adına eklenen diğer bir amaç olarak kendini göstermektedir.

Ancak, burada belirtilen takas adlı yöntemin AATUHK'un 23. maddesinde düzenlenen "takas" müessesesi ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Şöyle ki; tebliğ ile düzenlenen konularda mükellefin amme borçlarına karşı ve cebri icra baskısı altında kaldığı hallerde ilişkili şirketlerin idareye olan amme borcuna takas edilmek üzere fazladan alındığı için iadesi gereken alacağın temlik edilerek aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan şirketin amme borcu ile takas edilmesini düzenlediğinden, takastan ziyade hacze dayalı cebri tahsilde kolaylık sağlayan ve idarenin onayına bağlı bir yöntem olarak kabul edilmelidir (12 sıra nolu Muhasebat Genel Tebliği).

Bu nedenle, vergi yasalarında mahsuba ilişkin hükümlerin bulunması halinde, işlemin mahsup, mahsup şartları olmadığı takdirde mükellefin rızası doğrultusunda işlem kabul edilmesi gerekir. Ancak, ikinci durumda gerçekleşenin ise cebri tahsilden ziyade bir ödeme olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, idarece reddiyatı gereken kamu alacağının muaccel olan vergi borçlarıyla ödeshimi tek taraflı icrai bir işlem olan "takas" olarak değerlendirilmelidir. Böyle bir yorum ise cebri özelliğe sahip tahsil ile ödeme yöntemlerinin birbirleriyle çıkışmasını, düzenleme alanlarına müdahaleyi ve kavramsal tartışmayı da engelleyecektir.

İdarenin idari işlem yoluyla yaptığı tarhiyatlarda borç, tahakkuk aşamasından sonra amme alacağı niteliği kazanmakla beraber AATUHK'un 37. maddesinde belirtilen bildirim ile veyahut ödeme emri ile vadelenirildiğinden, bu tek yanlı işlemler sonucu salınan vergi ve cezaların normal beyan ve ödeme vadeleri ile ilişkilendirilerek ilgili yasalarında önceden belirlenmiş vadelerin, borcu muaccel hale getirdiğinin kabulü mümkün değildir (Danıştay 9. D. 31.05.2016 gün, E:2016/1603,K:2016/5306 sayılı karar)⁵.

Şöyle ki, vergisel idari işlemlerde hukuka uygunluk karinesinin diğer idari işlemler kadar güçlü olmaması nedeniyle muacceliyet, tahakkuk eden vergiler yönüyle idarece yapılan bildirim sonucu gerçekleşmektedir. Buna karşın,

5 Danıştay ilgili kararında; şirket borcunun, ortak ve kanuni temsilci sıfatına sahip davacı için muaccel haline gelmesi için şirket hakkında yapılan cebri takip işlemlerinin sonuçlanması ve davacı adına ödeme emri düzenlenmesi şartına bağlayarak takas koşullarının oluşmadığına hükmetmiştir.

yasalarda beyan ve ödeme süreleri objektif olarak tüm yükümlüler için belirlenen durumların, idarenin re'sen gerçekleştirdiği tarhiyatlarda da borcun muacceliyet tarihi olarak esas alındığı Yüksek Mahkeme kararları da mevcuttur (Danıştay 10. D., 03.07.2017 gün ve E:2014/223, K:2017/3465 sayılı karar)⁶.

Ancak; bahse konu kararın "kamu payı"na ilişkin bir uyumsuzluğa yönelik olduğu ve bu kamu gelirin vergisel bir işlem olarak kabul edilmeyerek idare mahkemesinin görev alanında kabul edilmesi sonucu "idari işlemlerin hukuka uygunluğu" karinesinden tam yararlandığı düşünüldüğünde, bu kararın bir toplumsal sözleşmenin ürünü olan tek yanlı icrai nitelikli vergisel işlemlerin yükümlüyü hemen borçlu statüsüne sokmayacağı teorisiyle çelişkili olmadığı görülmektedir.

6.3. Takasa Konu Vergi ve Cezaların Zaman Yönüyle Uygulanma Aralığı

Yukarıda yer verildiği üzere, idarece fazladan alınan ve iadesi gereken kamu alacağı gibi takasa konu karşıt borç olan mükelleflerin kamuya olan borcunun takas kapsamında olduğu ve iadesi gereken bu borçla ödeştirilmek istenen borcun muaccel bir borç olması gerektiği belirtilmiş idi. Normal beyan döneminde beyan edilen ancak ödenmeyen mükellef borcu ile normal dönemde beyan edilmediği için idarece yapılan tespit sonucu re'sen salınan vergi ve kesilen cezalara ilişkin takas zaman aralığı farklılık gösterir.

Birinci durumda, takasa konu vergiden oluşan amme borçları, normal döneminde beyan edilerek tahakkuk etmiş bir borç ise, bu tarihten haciz düzenleme şartlarının oluşmasına kadar takasa konu edilmesi gerekir. Bu şekilde yapılan tahakkukların zaman yönüyle takasa konu edilme alanı geniştir.

İkinci durumda ise, normal beyan döneminde beyandan kaçınıldığı yükümlünün beyan iradesinin katılmadığı tek taraflı tarhiyat yoluyla salınan vergi ve cezaların AATUHK'un 37. maddesi gereği düzenlenen bildirimlerde tebliğden itibaren 30. gün veya aynı Yasa'nın 54. maddesi uyarınca düzenlenen ödeme emirlerinde ödeme emrinin düzenlendiği tarihten, haciz işlemlerinin şartları oluşuncaya kadar ki zaman aralığında takasa konu edilmesi gerekir. Bu ikinci durumda takasa konu edilen mükellef borcunun takas şartlarını taşıdığı zaman

6 Danıştay ilgili kararında; inceleme raporu ile tahakkuk ettirilen kamu payının normal vade tarihi ve kamu payının eksik yatırıldığının borçlu tarafından bilinmesi nedeniyle normal vade tarihinden itibaren borcun tahakkuk ettiği kabul edilerek ödeme emri ve 6183 sayılı Yasa'nın 37. maddesindeki sıradışı vade belirleme yönteminin "muacceliyete" etkisi olmayacağı sonucunu yaratan karar verilmiştir.

aralığının dar olduğu görülmektedir. Yukarıda yer verilen takas başvuru şartlarının arasında yeteri derecede ödeme emri bulunması da takasın zaman yönüyle kapsamı hakkında ayrı bir fikir vermektedir.

AATUHK'un 62. maddesi ve diğer maddelerinde düzenlenen haciz ile ilgili şartların oluşması halinde, takas yerine haciz işleminin uygulanması gerekir. Öte yandan; takas işleminin de haciz gibi tek yanlı karşı tarafın iradesine ihtiyaç duyulmaksızın gerçekleşen bir tahsil işlemi olması nedeniyle yapılan işlem her halikarda haciz işlemi özelliği kazanacaktır. Zira; yargı merci, idarenin yargılama aşamasında işlemin takas olduğuna ilişkin sunacağı gerekçeyle bağlı değildir. Mahkemece re'sen araştırma kapsamında yapılan incelemeyle işlemin haciz unsurlarını taşıdığı tespit edildiği takdirde, gerekçeyle bağlı kalınmaksızın hukuka uygunluk denetimi yapılması mümkündür. Bu nedenle, haczin zaman yönüyle düzenleme alanında gerçekleşen takas işleminin, tek başına hukuka aykırılık nedeni olarak kabul edilmesi mümkün değildir; zira artık bu işlem, güvence maksadıyla getirilip sınırlı tahsil özelliği de taşıyan bir takas işlemi değil, genel tahsil işlemi özelliği taşıyan bir haciz işlemi olarak değerlendirilmelidir. Ancak, bu yorum fazladan tahsil yapıp mükellefe iade etmesi gereken kurumun, ayrıca mükelleften alacaklı kurum olması halinde bir anlam ifade edebilir. Fazladan alındığı için artık mükellefe karşı borçlu hale gelen kamu kurumu ile mükelleften alacaklı kamu kurumunun farklı olması halinde takas işlemi haczin zaman yönüyle düzenleme alanında gerçekleşse bile bu bir takas işlemi olarak hüküm ifade eder. Çünkü, haciz işlemini sadece mükelleften alacaklı olan kamu kurumu gerçekleştirebilir.

SONUÇ

Vergi hukukumuzda 6183 sayılı Yasa'nın 23. maddesinde "mahsup" düzenlemesiyle yer alan "takas" idarenin tek yanlı bir idari işlemi ile gerçekleşmektedir. Takasa konu alacaklar fazladan alındığı için mükellefe karşı borç niteliğine bürünmesi nedeniyle reddiyatı gereken kamu alacakları ile mükellefin kamuya borcunu ifade eden kamu alacaklarından oluşmaktadır. Takasa konu alacakların AATUHK'un 1. maddesi kapsamındaki tüm kamu alacaklarından oluştuğu, tek taraflı yükümlü adına salınan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ile idari para cezalarının hatta idare mahkemesinin konusuna giren diğer kamu alacaklarını kapsadığı görülmektedir.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler ve bunlarla ilişkili vergi cezaları ve bunların fer'ilerinin tarhiyat yoluyla belirlenmesi ve yükümlüye

ihbarnameyle tebliğ edilmesi, bu yükümlülükleri hemen amme borcuna dönüştürmez. Bu nedenle vergilerin bu özelliği diğer amme alacaklarından farklılık gösterdiği, bu tarhiyata konu tek taraflı işlemlerden tarh ve tebliğ işleminin, işlem içeriği borcu amme borcu haline getirmeyeceği düşünülmektedir.

Tebliğ edilen vergi ve cezaların tahakkuk aşamasının tamamlanması ile artık bir amme borcu niteliğine bürüneceği, ancak tahakkukun bir işlem olmaması bir aşamayı ifade etmesi nedeniyle tek başına borca muacceliyet katması mümkün değildir. Öte yandan ilk derece mahkeme kararı üzerine yükümlü aleyhine hükmedilen vergi ve cezaların karar üzerine tahakkuk etmesi sonucu yükümlüye bildirilen iki nolu ihbarnamenin bir borç saptaması niteliği taşıdığı ancak borcun ödenmesine ilişkin bir vade belirlemediği ve ihtar şartlarını taşımadığı ve amme borcunu muaccel haline getirmedeği, AATUHK'un 37. maddesi ve 54. maddesi gereği düzenlenen ödeme emirleri ile borcun muacceliyet kazanacağı tarafımızca savunulmaktadır.

Ayrıca; kamu alacağını güvence altına almayı sağlayan takas müessesinin ihtiyati haciz ve haciz arasında bir yer aldığı ihtiyati haciz gibi güvence özelliği taşımakla birlikte haciz gibi cebri tahsil özelliğine sahip olduğu, ilgilinin rızası halinde takasın tahsil özelliğinin değil ödeme özelliğinin ağırlık kazanacağı, takas işleminin zaman yönüyle uygulama alanını, amme alacağının muacceliyet tarihi ile haciz şartlarının tüm unsurlarıyla oluşması öncesine ait zaman aralığının oluşturduğu, haczin şartları oluşuktan sonra, takas işlemi yapılamayacağı, şayet yapılmışsa hacze ilişkin hukuka uygunluk denetimi kriterlerinin esas alınması gerektiği tarafımızca düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKBABA, Ahmet (2014), Fransız İdari Yargı Sistemine Bakış, Ankara Barosu Dergisi, S. 2014/2.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, 18.10.2005 tarih ve E:2003/7, K:2005/71 sayılı karar, 22.02.2006 tarih ve 26088 sayılı Resmi Gazete.
- Candan, Turgut (2007), "Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun" Ankara,
- Danıştay, 9. Dairesi, E. 1994/179, K. 1994/5451, 29.12.1994 sayılı Kararı.
- Çelik, Binnur, "Takas-Mahsup Farklılığı ve Takasın Kamu Alacaklarını Koruyan Bir Müessese Olmasının Nedenleri", www.mevzuatdergisi.com/2000/03a/01.htm, (Erişim Tarihi: 23.11.2017).
- Danıştay 9. Dairesi, 29.12.1994 gün ve E:1994/179, K:1994/5451 sayılı Karar, www.basarmevzuat.com, (Erişim Tarihi: 03.04.0218).
- Danıştay 9. Dairesi, 31.01.2007 gün E:2006/147, K:2007/261 sayılı Karar, www.uyap.gov.tr, (Erişim Tarihi: 19.12.2017).
- Danıştay 9. Dairesi, 31.05.2016 gün ve E:2016/1603, K:2016/5306 sayılı Karar, www.Uyap.gov.tr, (Erişim Tarihi: 09.12.2017).
- Danıştay 3. Dairesi, 6.3.2017 gün ve E:2016/3736, K:2017/1475 sayılı Karar, www.uyap.gov.tr, (Erişim Tarihi:19.12.2017).
- Danıştay 10. Dairesi, 03.07.2017 gün ve E:2014/223, K:2017/3465 sayılı Kararı, www.Uyap.gov.tr, (Erişim Tarihi:12.12.2017).
- Doğrusöz, Bumin, "İlki Numaralı İhbarname ve Dava Yolu", 13.07.2009 günlü Referans Gazetesi, (Erişim Tarihi: 23.11.2017).
- Feyzioğlu, Feyzi Necmettin (1977), Borçlar Hukuku, Genel Hükümler, Cilt II, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2010), İdare Hukuku Dersleri, Bursa.
- Kayan, Ahmet (2000), "Verginin Tarihsel Gelişimi ve Sebep Olduğu Bazı Önemli Olaylar", Maliye Dergisi, sayı 135.
- Kocayusufpaşaoğlu, Necip, Hüseyin Hatemi, Rona Serozan, Abdülkadir Arpacı (1998), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, İstanbul.

- Organ, İbrahim ve Neslihan Coşkun Karadağ (2012), "Türk Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması II", ÇÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 21, Sayı 3.
- Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan (2002), Vergi Hukuku, Ankara.
- Öncel, Mualla, "Türk Vergi Hukukunda Takas" <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/307/2935.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2017).
- Reisoğlu, Safa (2013), Borçlar Hukuku Genel Hükümler, İstanbul.
- Taner, Selda (2016), Vergi Hukukunda Takas, Yüksek Lisans Tezi, acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/32080/Taner.pdf, (Erişim Tarihi: 23.11.2017).
- Temlik ve Vergi Borçlarına Takas Konulu Muhasebat Genel Tebliği, (12. Seri Nolu), 20.02.2004 tarih ve 25379 -1 Mükerrer Resmi Gazete.
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu Kararı, 11.09.2013 gün ve E: 2013/12-K:2013/1077 sayılı Karar, <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=193&t=44458>, (Erişim Tarihi: 17.11.2017).
- Yargıtay 3. Hukuk Dairesi, 09.11.2017 gün ve E: 2016/7654, K.2017/15643 sayılı Karar, www.uyap.gov.tr, (Erişim Tarihi: 03.01.2018).
- Yılmaz, Ejder (1982), "Medeni Yargılama Hukukunda Islah", İstanbul.

SAYIŞTAY KARARLARI

•Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.12.2018

No : 44068

Konu: 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırı olarak Üniversite Yönetim Kurulu kararı doğrultusunda döner sermaye gelirin katkısı olmayan ("İnceleme Heyeti" olarak görevlendirilen) üniversite personeline döner sermaye katkı payı ödenmesi

71 sayılı İlamın 6. maddesiyle; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na aykırı olarak Üniversite Yönetim Kurulu kararı doğrultusunda döner sermaye gelirin katkısı olmayan üniversite personeline döner sermaye katkı payı ödendiği gerekçesiyle ... TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Sorumluların ortaklaşa gönderdikleri temyiz dilekçesinde özetle; savunmalarında belirttikleri 11.10.2011 tarih ve 33746 tutanak numaralı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararında belirtilen Maliye Bakanlığına ait 18 seri numaralı Genel Tebliğ'in 3 üncü maddesine göre usulüne uygun şekilde görevlendirme olmadığı, hizmetlerin fiilen yapılmadığı ve döner sermayeye katkıda bulunulmadığı gerekçesi ile savunmalarının reddedildiğini, bahse konu Sayıştay Temyiz Kurulu kararı ve Maliye Bakanlığı 18 seri nolu Genel Tebliğ'de usulüne uygun görevlendirme olduğu ve fiilen döner sermaye gelirlerine katkıda bulunulduğu takdirde döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılabileceğinin açıkça belirtildiğini, Saymanlıklarının da yapmış olduğu savunmada 11.10.2011 tarih ve 33746 sayılı Temyiz Kurulu Kararını örnek göstererek, görevlendirmelerin 2547 sayılı Kanun'un 13/b-4 maddesine göre usulüne uygun olarak yapıldığı ve döner sermaye gelirlerine fiilen katkıda bulunulduğunun savunulduğunu, ancak savunmalarının Sayıştay 2. Daire tarafından dikkate alınmadan soyut bir şekilde reddedilerek tazmin hükmü verildiğini, 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55 inci maddesinde sayılan sebepler, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, ilgili mevzuatı ile aşağıda yapılan izahatlar ve diğer hukuki sebepler nedeniyle ilgili hesabın yeniden değerlendirilerek ilamın kaldırılmasına yönelik temyiz talebinde bulunulduğunu, konuyla ilgili olarak, temyiz başvurusuna esas teşkil edecek olan ayrıntılı açıklamaların aşağıda yer aldığını;

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Rektör" başlıklı 13 üncü maddesinin "Görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı (b) fıkrasında;

“(1) Üniversite kurullarına başkanlık etmek, yükseköğretim üst kuruluşlarının kararlarını uygulamak, üniversite kurullarının önerilerini inceleyerek karara bağlamak ve üniversiteye bağlı kuruluşlar arasında düzenli çalışmayı sağlamak.

(4) Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek,

(5) Üniversitenin birimleri ve her düzeydeki personeli üzerinde genel gözetim ve denetim görevini yapmak ,...” ve

Aynı Kanunun “Döner Sermaye” başlıklı 58 inci maddesinin (c) ve (i) fıkralarında;

“c) Tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinin hesabında toplanan döner sermaye gelirleri bakiyesinden, bu yerlerde;

1) Gelir getiren görevlerde çalışan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine: bu yerlerde görevli olmakla birlikte gelire katkısı olmayan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine...

2) Diğer öğretim elemanlarına ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personel ile aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli olarak çalışan personele ek ödeme matrahının; uzman tabipler için yüzde 600’ünü, hastaneler başmüdürü ve eczacılar için yüzde 250’sini, başhemşireler için yüzde 200’ünü, diğer öğretim elemanları ile diğer personel için yüzde 150’sini, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, enfeksiyon, özel bakım gerektiren ruh sağlığı, organ ve doku nakli, acil servis ve benzeri sağlık hizmetlerinde çalışan personel için yüzde 200’ünü geçmeyecek şekilde aylık ek ödeme yapılır...

Nöbet hizmetleri hariç olmak üzere mesai saatleri dışında gelir getirici çalışmalarından doğan katkılarına karşılık olarak (1) numaralı bentte belirtilen personel için yüzde 50’sini. (2) numaralı bentte belirtilen personel için yüzde 20’sini geçmeyecek şekilde ayrıca aylık ek ödeme yapılır.

...

i) Yapılacak ek ödemenin oranları ile bu ödemelerin esas ve usulleri; yükseköğretim kurumlarının hizmet sunum şartları ve kriterleri, personelin kadro

ve görev unvanı, görev yeri, çalışma şartları ve süresi, eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ve mesleki uygulamalar ile ilgili performans ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi hizmete katkı unsurları esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Bu yönetmelikte belirlenen temel ilkeler çerçevesinde Üniversite Yönetim Kurulları gerekli düzenlemeleri yapmakla yetkilidir...

Üniversitelerin (c) ve (f) fıkraları kapsamındaki personeline bu madde uyarınca her ay yapılacak ek ödemenin net tutarı, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca kadro ve görev unvanı veya pozisyon unvanı itibarıyla belirlenmiş olan ek ödemenin net tutarından az olamaz. Bu kapsamda ek ödemeden yararlanan personele, ayrıca 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi uyarınca ödeme yapılmaz."

Hükümlerinin yer almakta olduğunu, mezkûr maddeye dayanılarak çıkarılan "Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"'in (Yönetmelik) "Genel İlkeler" başlıklı 4 üncü maddesinin;

"(1) Döner sermaye gelirlerinden öğretim elemanları ve diğer personele dağıtılacak ek ödemeler, bu Yönetmelikte belirtilen esaslara ve oranlara uygun olarak birimler yetkili kurullara tanınan yetki çerçevesinde veya alt birimler bazında yapılır."

Şeklinde olduğunu, ... Üniversitesi (Eski adı ... Üniversitesi) ... Tıp Fakültesi Sağlık Araştırma ve Uygulama Merkezi Yönetmeliği'nin 8 inci ve 11 inci maddelerine göre Rektörlük tarafından diğer birimlerden döner sermaye üreten birimlere görevlendirme yapılabileceğine dair açık hüküm bulunduğunu, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve uygulamalar birlikte değerlendirildiğinde; 2547 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinin (c) bendi ve ilgili Yönetmeliğin, tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde gelir getiren görevlerde çalışan personele ek ödeme yapılması ile ilgili hususları düzenlemekte olduğunu, bu mevzuatlara göre ek ödeme yapılabilmesi için; adı geçen yerlerde kadrolu olma değil, bu yerlerde çalışma şartının aranmakta olduğunu, Rektörlük Makamınca, "üniversiteye bağlı kuruluşlar arasında düzenli çalışmayı sağlamak" sorumluluğu ve "personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek" yetkisi çerçevesinde iş ve işlemlerde danışmanlık, inceleme ve yardım etmek, heyet ve komisyonlarda görevlendirilmek amacıyla çeşitli birimlerden

personelin ... Tıp Fakültesi Hastanesinde görevlendirildiğini, ayrıca 124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname incelendiğinde akademik personelin ve daire başkanlıklarının sadece rektörlüğe değil üniversitenin tüm fakülte, enstitü, yüksekokul, konservatuar, araştırma ve uygulama merkezlerinin her birine ayrı ayrı hizmet vermekte, Tıp Fakültesi Hastanesinin de Üniversitenin bir birimi olup, usulüne uygun bir görevlendirme ile döner sermaye gelirlerine fiilen katkıda bulunulmakta olduğunu, bu nedenle, Sayıştay 2. Dairesinin tazmin kararının gerekçesinin de anlaşılamadığını, dikkat edilmesi gereken bir hususun da; aynı Dairenin (Sayıştay 2. Daire) 12.06.2013 tarih 76 sayılı kararında ... Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğünün 2011 yılı hesaplarının incelenmesi neticesinde tazmin olunan katkı payı için verilen kararda; "Yönetim Kurulu Kararı ile görevlendirilen öğretim üyelerine ödenen fakat fiilen katkı yapmadıklarına ilişkin kanıtlayıcı belge bulunmadığı anlaşıldığından" gerekçesi ile ilişilecek bir husus bulunmadığı yönünde oybirliğiyle karar verilerek tazmin hükmünün kaldırılması olduğunu, bahse konu karar incelendiğinde Sayıştay Denetçisi raporunda sadece öğretim üyeleri değil daire başkanlarının da adlarına tazmin olunan tutar mevcut olup, hem öğretim üyeleri hem de Daire Başkanları adına tazmin olunan tutarın bir kararla kaldırıldığını, bunun sonucunda da; aynı ilin iki devlet üniversitesi daire başkanları ve öğretim üyeleri hakkında aynı dava konusu için aynı dava dairesince farklı karar verildiğinin de açıkça görüldüğünü, Sayıştay 2. Dairesince görevlendirmenin usulüne uygun olmadığına dair kararının incelendiğinde ise kararın hatalı olduğunun görüldüğünü, şöyle ki; Üniversitenin Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi öğretim üyesi ...'in Rektör tarafından ... Tıp Fakültesi Sağlık Araştırma ve Uygulama Merkezi Yönetmeliği'nin 8 inci maddesine göre ... Tıp Fakültesi Hastanesi Yönetim Kurulu Üyeliğine ... tarih ... sayılı yazı ile görevlendirildiğini ve ...sayılı yazı ile de ... Tıp Fakültesi Hastanesine bilgi verildiğini, ayrıca öğretim üyesi ...'in Üniversite Yönetim Kurulunun ... tarih ... sayılı kararı ile ... Tıp Fakültesi Hastanesi Kalite Yönetim Birimine danışman olarak görevlendirildiğini ve görevinin de ... tarih ve ... sayılı yazı ile tebliğ edildiğini, ... Üniversitesi Hastane Yönetim Kurulunun, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58 inci maddesinin (h) fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 18.02.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 10 uncu maddesinin 6 ncı fıkrasındaki; "Yönetmelik kapsamında belirtilen işlemleri yürütmek üzere komisyon

ve inceleme heyetleri kurmaya ve bu komisyon ve inceleme heyetlerinin görev ve yetkilerini tespit etmeye yönetim kurulları yetkilidir.” hükmüne dayanılarak İnceleme Heyeti kurulması yönünde karar aldığını, Hastane Yönetim Kurulunun kararı doğrultusunda konunun değerlendirilmek üzere, Üniversite Yönetim Kurulunca yapılan görüşmede; hastanelerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla ... tarih ... sayılı Kararın alındığını, bunun üzerine 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 58 inci maddesinin (h) fıkrasına dayanılarak hazırlanan Yönetmelik hükmü ve anılan Kanun’un 13/b-4 maddesinde “Gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek” yetkisinin Rektöre verildiğini, görüldüğü üzere; Hastane Yönetim Kurulunun inceleme heyeti kurulması kararı üzerine Üniversite Yönetim Kurulunun da döner sermaye gelirlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamak amacıyla bazı personelini inceleme heyeti olarak görevlendirme kararı aldığını, Üniversite Rektörünün de bu kararlara dayanarak 2547 sayılı Kanun’un 13/b-4 maddesine dayanarak daire başkanlarından oluşan bir inceleme heyetini yasaya uygun bir şekilde görevlendirdiğini, görevlendirme üzerine döner sermaye gelirlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamak üzere oluşturulan İnceleme Heyetinin de konuyla ilgili çalışmalarını raporlar halinde hazırladığını ve Hastane yönetimine sunarak fiilen katkıda bulunduğunu, ...’in ise zaten ... Tıp Fakültesi Hastanesi Yönetim Kurulu üyeliği görevinin yanı sıra Kalite Yönetim Birimine danışmanlık görevi yaptığını, Üniversite bünyesinde görevli olmakla birlikte Rektör tarafından döner sermayenin bağlı olduğu birimde yukarıda belirtilen görevlendirme yazıları çerçevesinde görevlendirilen akademik ve idari personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığını, buna göre; ... Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü’nün 2013 mali yılı döner sermaye gelirlerinden, Hastane Yönetim Kurulu Üyesi ve Kalite Kontrol Birimi danışmanlık görevini yapan ... ve döner sermaye gelirlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını sağlamak üzere; iç ve ön mali kontrol, yapı ve onarımlarla ilgili tüm işlemleri yürütmek, personel işleri konusunda inceleme yapmak, personelin verimli çalışması konusunda gerekli tedbirleri almak, ihalelerde danışmanlık yapmak vb. konularda inceleme yapmak üzere oluşan İnceleme Heyetine yapılan ek ödemelerin fiilen katkıları sonucu ve yasalara uygun şekilde olduğunun dilekçe ekindeki belgelerle somut bir şekilde ispatlandığını, ayrıca Sayıştay Başkanlığı Temyiz Kurulunun ...

Üniversitesinde buna benzer bir görevlendirme ile ödenen katkı payının 2547 sayılı Kanunun rektörün görev ve yetkilerine ilişkin 13 üncü maddesinin (b) fıkrasının 4 üncü bendi doğrultusunda rektörün, gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler vermek yetkisi bulunduğu ve tazmin hükmünün kaldırılmasına dair 11.10.2011 tarih ve 32984 sayılı Kararının bulunduğu, yine Sayıştay Temyiz Kurulu ... Üniversitesi Tıp Fakültesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'nün benzer sorgusunda Üniversite bünyesinde görevli olmakla birlikte Rektör tarafından döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen öğretim üyeleri ve daire başkanlarına, döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı yönünde 14.11.2006 tarih ve 28885-2 sayılı Temyiz Kurulu Kararının bulunduğu, konu ile ilgili olarak Üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakla birlikte Rektör tarafından döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık olmadığına dair Sayıştay Temyiz Kurulunun 30.05.2000 tarih ve 24768 sayılı Kararının bulunduğu, döner sermaye katkı payı ödenebilmesi için döner sermayenin bağlı olduğu birimlerdeki kadrolara atanma veya bu kadrolara ait görevleri yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirme yeterli görüldüğünden; Üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakla birlikte Rektör tarafından 2547 sayılı kanunun 13/b-4 maddesi hükmüne göre döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı hakkında Sayıştay Temyiz Kurulunun 26.09.2006 tarih ve 28815 sayılı Kararının bulunduğu, konuyla ilgili olarak; ... Üniversitesi Döner Sermaye Saymanlık Hesaplarının incelenmesi sonucu tazmini talep edilen tutar hakkında Sayıştay Temyiz Kurulunun 28.01.2014 tarih ve 809 ilam nolu Kararında; "Üniversite bünyesinde görevli olmakla birlikte Rektör tarafından döner sermayenin bağlı olduğu birimde (Tıp Fakültesi Hastanesinde) görevlendirilen personele, döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı" gerekçesiyle verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verildiğini, sonuç olarak; yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve diğer açıklamalar kapsamında, kadrosu Hastanede olmamakla birlikte Üniversitenin ... Tıp Fakültesi Hastanesi Yönetim Kurulu kararı uyarınca çalışmalara yardımcı olmak ve Döner Sermaye faaliyetlerine katkıda bulunmak üzere bir komisyon ve inceleme heyetinin oluşturulması için Üniversite Yönetim Kurulu kararı ile bu birimde görevlendirilen ve görevlendirme doğrultusunda Hastanede fiilen hizmet ifa eden akademik ve

idari personele döner sermaye gelirlerinden ek ödemenin yapılmasında mevzuata aykırılık bulunmadığından temyiz talebinin kabulünü ve mezkur ilamda kamu zararı olarak nitelendirilerek harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi olarak taraflarından tazmini istenen tutarın kaldırılmasını arz ve talep etmişlerdir.

Başsavcılık mütalaasında özetle; temyiz dilekçesinde; döner sermaye gelirlerinin dağıtımının Üniversiteler Personel Kanunu, Maliye Bakanlığı Tebliği ve ilgili diğer mevzuatına uygun olarak yapıldığı, ödemelerde hukuka aykırı bir cihet bulunmadığı gerekçeleriyle verilen tazmin hükmünün kaldırılmasının talep edildiği ifade edildikten sonra; dilekçede ortaya konulanlar karşısında temyiz talebinin kabulü ile verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

İşbu dosyayla duruşma talebinde bulunan ... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra (aynı ilam maddesinde sorumluluğu bulunan ve aynı dosyayla duruşma talebinde bulunan ...'a 24.01.2018 tarihinde, ...'ya 26.01.2018 tarihinde ve ...'a 25.01.2018 tarihinde duruşma günü bildirilmiş olmasına karşın duruşmaya katılmadıklarından, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 369 uncu maddesi hükmü uyarınca dosya üzerinde ve gıyaplarında),

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Döner sermaye" başlıklı 58 inci maddesinin c) fıkrasında (hesap yılında yürürlükte olan haliyle):

"Tıp ve dış hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinin hesabında toplanan döner sermaye gelirleri bakiyesinden, bu yerlerde;

1) Gelir getiren görevlerde çalışan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Kanun'un geçici 3 üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca ödenen tazminat dahil, makam, temsil ve görev tazminatı ile yabancı dil tazminatı hariç) toplamından oluşan ek ödeme matrahının yüzde 800'ünü, araştırma görevlilerine ise yüzde 500'ünü; bu yerlerde görevli olmakla birlikte gelire katkısı olmayan öğretim üyesi ve öğretim görevlilerine yüzde 600'ünü, araştırma görevlilerine ise yüzde 300'ünü,

2) Diğer öğretim elemanlarına ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel (...) ile aynı Kanun'un 4 üncü maddesinin (B) bendine göre

sözleşmeli olarak çalışan personele ek ödeme matrahının; uzman tabipler için yüzde 600'ünü, hastaneler başmüdürü ve eczacılar için yüzde 250'sini, başhemşireler için yüzde 200'ünü, diğer öğretim elemanları ile diğer personel için yüzde 150'sini, işin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, enfeksiyon, özel bakım gerektiren ruh sağlığı, organ ve doku nakli, acil servis ve benzeri sağlık hizmetlerinde çalışan personel için yüzde 200'ünü geçmeyecek şekilde aylık ek ödeme yapılır. Sözleşmeli personele yapılacak ek ödeme matrahı, sözleşmeli personelin çalıştığı birim ve bulunduğu pozisyon unvanı itibarıyla aynı veya benzer unvanlı memur kadrosunda çalışan, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personel dikkate alınarak belirlenir. Emsali bulunmayan sözleşmeli personelin ek ödeme matrahı ise brüt sözleşme ücretlerinin yüzde 25'ini geçemez (Ek cümle: 11/10/2011-KHK-666/5 md.). Bu fıkra uyarınca yapılacak ödeme sigorta prim kesintisine tabi tutulmaz.

...

denilmekte olup, yapılacak ek ödemenin oranları ile bu ödemelerin esas ve usulleri; yükseköğretim kurumlarının hizmet sunum şartları ve kriterleri, personelin kadro ve görev unvanı, görev yeri, çalışma şartları ve süresi, eğitim-öğretim ve araştırma faaliyetleri ve mesleki uygulamalar ile ilgili performansı ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi hizmete katkı unsurları esas alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Yükseköğretim Kurulu tarafından 18.02.2011 tarih ve 27850 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Genel İlkeler" başlıklı 4 üncü maddesinde (hesap yılında yürürlükte olan haliyle):

"(1) Döner sermaye gelirlerinden öğretim elemanları ve diğer personele dağıtılacak ek ödemeler, bu Yönetmelik'te belirtilen esaslara ve oranlara uygun olarak yetkili kurullara tanınan yetki çerçevesinde birimler veya alt birimler bazında yapılır.

...

(7) Yapılacak ek ödemeye esas katkı oranlarının belirlenmesinde 5 inci maddede belirlenen; kurumsal katkı puanı (A puanı), bireysel gelir getirici faaliyet puanı (B puanı), eğitim-öğretim faaliyeti puanı (C puanı), bilimsel faaliyet puanı (D

puanı) ve diğer faaliyetler puanı (E puanı) esas alınır. Kanunun 58 inci maddesinin (c) fıkrası kapsamında bulunan birimlerde söz konusu puanların tamamı kullanılır. Anılan fıkra dışındaki birimlerde ise yönetim kurullarınca, yükseköğretim kurumunun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak bir veya birden fazlasının kullanılmasına karar verilmek suretiyle belirlenecektir.

...

"Dağıtım esasları" başlıklı 5 inci maddesinde:

"(2) (A) Kurumsal katkı puanı; ilgili döner sermaye birim veya alt birim ortalamasının, kadro/görev unvan katsayısı ve aktif çalışılan gün katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan puanı ifade eder. Bu puanın hesaplanmasında aşağıdaki formül uygulanır.

$(A) = \text{Birim (b-ort) veya alt birim (ab-ort) ortalaması} \times \text{kadro/görev unvan katsayısı} \times \text{aktif çalışılan gün katsayısı}.$

...

"(6) (E) Diğer faaliyetler puanı; (A), (B), (C) ve (D) puanlarının hesaplanmasında dikkate alınan faaliyetler dışındaki komisyon üyelikleri, özellik arz eden riskli birimlerde çalışma ve benzeri diğer hususlar dikkate alınarak hazırlanan ve bu Yönetmelik ekinde yer alan Ek-2 Ek Görev Cetveli ve Ek-3 Risk Cetvelinde tanımlanan ve belirlenen yüzdelerle değerlendirilen kişinin birim ortalaması üzerinden hesaplanan (A) puanı ile çarpılması sonucu bulunan puandır. (E) puanı; (A) puanının her bir görev için % 30'unu, toplamda ise % 50'sini geçemez. (E) puanı aşağıdaki şekilde hesaplanır.

$(E) = \text{Birim ortalaması üzerinden hesaplanan (A) Puanı} \times \text{Belirlenen yüzdelerle değerlendirilen değer}."$

...

(8) "Yapılacak ek ödemede, tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde (hastaneler dahil) görev yapan personele;

a) (RG-19/09/2012-28416) Öğretim üye ve görevlileri ile uzman kadrosundaki uzman tabip dış tabiplerinin bireysel net katkı puanı = $A + [(B1+B2+C) \times KK] + D + E,$

b) Araştırma görevlileri ile tabip ve diş tabiplerinin bireysel net katkı puanı = $A + D + E,$

c) Diğer personel bireysel net katkı puanı = A + E,

ç) Yapılacak ek ödeme miktarı= Dönem ek ödeme katsayısı x Bireysel net katkı puanı,

formülleri kullanılarak hesaplama yapılır.

...”

“Alt Düzenlemeler” başlıklı 10 uncu maddesinde ise:

“(2) Kadro/görev unvan katsayısı, Ek-1 sayılı cetvelde yer alan katsayı aralıkları içerisinde kalınmak kaydıyla yönetim kurulları tarafından belirlenir. Gruplar içindeki her unvan için aralıklar dâhilinde ayrı katsayı belirlenebilir. Yönetim kurulları tarafından Listede bulunmayan görev unvanları için aynı grup içine girebilecek eşdeğer eklemeler ve puanlamalar yapılabilir.

(6) Yönetmelik kapsamında belirtilen işlemleri yürütmek üzere komisyon ve inceleme heyetleri kurmaya ve bu komisyon ve inceleme heyetlerinin görev ve yetkilerini tespit etmeye yönetim kurulları yetkilidir.”

denilerek ek ödeme hesaplama usulü belirlenmiş ve Yönetmelik eki 1 sayılı Cetvelde de hesaplama esas değerlerin hesabında kullanılacak olan kadro/görev unvan katsayıları gösterilmiştir.

Yukarıda sayılan Kanun ve Yönetmelik hükümleri dayanak gösterilmek suretiyle, ... Tıp Fakültesi Hastanesinde, Yönetmelik kapsamında belirtilen iş ve işlemler ile döner sermaye gelirlerinin artırılması, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasıyla ilgili olarak, yapılacak iş ve işlemlere destek vermek ve yönlendirici faaliyetlere ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere Hastane Yönetim Kurulu Kararı doğrultusunda bir “komisyon ve inceleme heyeti” kurulması ve gerekli görevlendirmelerin yapılması talep edilmiştir.

Hastane Yönetim Kurulu tarafından yapılan talebe istinaden de (Hastane Yönetim Kurulu Kararı doğrultusunda konu değerlendirilerek), yine Yönetmeliğin yukarıda sözü edilen 10 uncu maddesinin 6 ncı fıkrasına dayanılarak Üniversite Yönetim Kurulunun ... tarih ve ... sayılı toplantısında; ... Tıp Fakültesi Hastanesi Başhekimliği bünyesinde bir “İnceleme, Danışma ve Koordinasyon Heyeti” kurulmuş, BAP Koordinatörü (Heyet Başkanı olarak), Genel Sekreter Yardımcısı (Üye olarak), İdari ve Mali İşler Daire Başkanı (Üye olarak), Öğrenci İşleri Daire Başkanı (Üye olarak), Strateji Geliştirme Daire Başkanı (Üye olarak), Yapı İşleri

ve Teknik Daire Başkanı (Üye olarak), Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanı (Üye olarak), Personel Daire Başkanı (Üye olarak), Bilgi İşlem Daire Başkanı (Üye olarak) ve Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanı (Üye olarak) kadrolarındaki personel 2547 sayılı Kanunun rektörün görev ve yetkilerine ilişkin 13 üncü maddesinin (b) fıkrasının 4 üncü bendine göre bu Heyette görevlendirilmiş ve söz konusu personele Heyetteki görevleri dolayısıyla döner sermaye ek ödemesi verilmiştir.

Öncelikli olarak, 2547 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinin (c) fıkrasına göre; herhangi bir kamu görevlisine tıp-dış hekimliği fakültesi/sağlık uygulama ve araştırma merkezi döner sermaye gelirlerinden ek ödeme yapılabilmesi için, söz konusu personelin, bu fakültede/merkezde görevli olması gerekmektedir.

Bu bağlamda, İnceleme, Danışma ve Koordinasyon görevlendirilen personelin durumu, temyiz dilekçesindeki itirazların temel dayanak noktasını oluşturan 2547 sayılı Kanun'un rektörün görevlerini düzenleyen 13 üncü maddesinin (b) fıkrasının 4 üncü bendinde rektörlere verilen "gerekli gördüğü hallerde üniversiteyi oluşturan kuruluş ve birimlerde görevli öğretim elemanlarının ve diğer personelin görev yerlerini değiştirmek veya bunlara yeni görevler verme yetkisi" çerçevesinde değerlendirilecek olursa; bu kişilerin görev yerleri değiştirilmemiş olup bu kişilere, Rektör tarafından sadece yeni (ek) görevler verilmiştir.

Olayın bu yönüyle, ilamda adı geçen Tıp Fakültesine bağlı Hastanede görevli olmayan (asli görevlerini yerine getiren) Heyet Üyelerine, bu Hastanenin gelirlerinden ek ödeme yapılamaz.

Öte yandan, yukarıda yer alan Yönetmeliğin "Dağıtım esasları" başlıklı 5 inci maddesinde, yükseköğretim kurumlarında döner sermaye ek ödemesi dağıtımının puanlama sistemine göre yapılacağına belirtildiği, dağıtım puanlarının da (A), (B), (C), (D) ve (E) olarak kategorilere ayrıldığı görülmektedir. Bu puanlardan temyize konu ihtilafın temelini oluşturduğu anlaşılan (A) ve (E) puanlarının tanımına bakılacak olursa;

(A) Kurumsal katkı puanı; ilgili döner sermaye birim veya alt birim ortalamasının, kadro/görev unvan katsayısı ve aktif çalışılan gün katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan puanı ifade etmekte olup, bu puanın hesaplanmasında; $(A) = \text{Birim (b-ort) veya alt birim (ab-ort) ortalaması} \times \text{kadro/görev unvan katsayısı} \times \text{aktif çalışılan gün katsayısı}$ formülü uygulanmaktadır.

(E) Diğer faaliyetler puanı; (A), (B), (C) ve (D) puanlarının hesaplanmasında dikkate alınan faaliyetler dışındaki komisyon üyelikleri, özellik arz eden riskli birimlerde çalışma ve benzeri diğer hususlar dikkate alınarak yönetim kurulları tarafından tanımlanan ve belirlenen yüzdelik değerlerin kişinin (A) puanı ile çarpılması sonucu bulunan puanı ifade etmektedir.

Bu tanımlamalar karşısında, (A) puanının, kadro/görev unvanına göre ortalamadan verilen bir puan olması ve (E) puanının (A) puanı üzerinden hesaplanması hasebiyle, Yönetmelik eki (ya da üniversite yönetim kurulunca yeniden belirlenen) Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde yer almayan bir kadroya döner sermaye ek ödemesi yapılamayacağı anlaşılmakta olup, işte tam bu noktadan hareketle 2547 sayılı Kanun'un 13/b-4 maddesine göre yapılan görevlendirmelerde; bilfiil ilgili döner sermaye biriminde ve o kadrolarda çalışmış olmak şartıyla söz konusu kadrolara yapılan görevlendirmelerin bu puanlar üzerinden döner sermaye ek ödemesi alınmasına hak kazandıracağı sonucu ortaya çıkmaktadır. (Örneğin, rektör tarafından herhangi bir idari personelin ilgili döner sermaye biriminde hastane müdürü, işletme müdürü, memur vb. olarak görevlendirilmesi)

Olayın bu yönüyle de, Yönetmelikte komisyon ve inceleme heyetleri oluşturulabileceği belirtilmesine rağmen bu komisyon/heyette görevlendirilecekler döner sermaye ek ödemesi yapılabileceğine ilişkin bir mevzuat hükmü bulunmamakla beraber, Hastanede komisyon (inceleme heyeti) üyeliği ile görevlendirilen personele verilen görevler karşılığı Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 5 inci maddesinin 6 ncı fıkrasında tanımlanan "(E) Diğer Faaliyetler Puanı" üzerinden bir ödeme yapılabileceği kabul edilse dahi, (E) puanı üzerinden yapılacak bu ödeme aynı maddenin 1 inci fıkrasında tanımlanan "(A) Kurumsal Katkı Puanı"na bağlı olduğundan; Kadro/Görev Unvan Katsayı Cetvelinde yer almadıklarından (A) puanına müstehak olmayan söz konusu personele (E) puanı üzerinden herhangi bir ödeme yapılması da mümkün değildir.

Ayrıca, (hesap yılındaki yürürlükte olan haliyle) 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin (f) fıkrasının [daha sonradan teselsül ettirilen (i) fıkrasının] son paragrafında:

"(Ek paragraf: 23/7/2010-6009/52 md.; Değişik ikinci paragraf: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) Bu maddenin (c) ve (f) fıkraları kapsamında bulunanlar dışındaki 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlar ile aynı

Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre sözleşmeli olarak çalışan personele 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9 uncu maddesi kapsamında ödeme yapılır ve bunlara bu madde uyarınca ayrıca ek ödeme yapılmaz.”

Hükmü yer almakta olup, bu düzenlemeye göre de söz konusu Heyetteki personele döner sermaye ek ödemesi yapılamayacaktır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, ilama konu ... Tıp Fakültesi Hastanesinde (fiilen) görevli olmayan personele “İnceleme, Danışma ve Koordinasyon Heyeti” adı altında bir heyet oluşturularak bu heyet bünyesinde asli görevleri bağlamında ek ödeme yapılmış olması, yukarıya alınan 2547 sayılı Kanun ile döner sermaye gelirlerinden yapılacak ek ödemenin usul ve esaslarını belirleyen Yönetmelik’in ilgili maddeleri ile bağdaşmadığından; sorumluların temyiz dilekçesindeki iddialarının reddedilerek 71 sayılı İlamin 6. maddesiyle verilen ... TL’nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.01.2018

No : 43966

Konu: İşyeri hekimliği ücreti

156 sayılı ilamın 1. maddesi ile 6331 sayılı İş sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 8. maddesinin 7. fıkrasında kurumlarından izin alarak iş yeri hekimliği yapanlara, görev yaptığı her saat için (200) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödemenin hizmeti alan kurum tarafından yapılacağı düzenlenmesine rağmen 657 sayılı Kanun'a tabi olarak Sağlık Bakanlığına bağlı ... Hastanesinde görev yapan ... ve ... Belediyesi arasında 6331 sayılı Kanun, 5393 sayılı Kanun'un 49. maddesi ve 657 sayılı Kanun'a aykırı olarak sözleşme imzalanmış ve bu sözleşmede mevzuatta belirlenen tutar üzerinden ödemede bulunulmuş olması nedeniyle oluşan ...TL kamu zararının tazminine karar verilmiştir.

Sorumlular Üst Yönetici ... (Belediye Başkanı), Harcama Yetkilisi ... ve Gerçekleştirme Görevlisi ... temyiz dilekçelerinde özetle;

" ... Belediyesinin 2015 yılı hesabının incelenmesi ve yargılanması sonucu, Sayıştay 6. Dairesinin 30.03.2017 tarih ve 156 sayılı İlamının 1. maddesi ile Belediye İşyeri Hekimine yapılan ödeme hakkında kamu zararına neden olduğu gerekçesi ile tarafımıza ödettilmesi kararı verildiğini,

Kararın gerekçeleri arasında;

1) İşyeri Hekiminin "GÖREVLENDİRME" ile çalıştırılması gerektiği halde, "SÖZLEŞME" yapılmış olmasının yer aldığı,

Bu durumun şekli bir husus olup, işin mahiyet ve önemini etkilemeyen usul hatası olduğu, Sayıştay Temyiz kurulunun 04.03.2003 tarih ve 26167 tutanak sayılı kararı göz önünde bulundurulacak olursa, yapılan ödemelerin tazmin hükmü verilmesine gerekçe olmaması gerektiği, ilgili "Sözleşmenin Belediye tüzel kişiliği adına yapılmış olup, bu suretle şahsi bir işlem olmayıp, ayrıca Belediyeyi zarara uğratma veya ilgilisine haksız yarar sağlama kastı ile de yapılmadığı, İşyeri Hekimi çalıştırma zorunluluğundan kaynaklandığı, yasal zorunluluğun yerine getirilmesi bilinci ile yapıldığını, Bu nedenle söz konusu Daire kararının hakkaniyete uygun yasal temeli bulunmadığını, ilgili tabibe sözleşme gereği yapılan ödemeler nedeniyle rücu imkânlarının bulunmadığını,

2) İlgili tabip asli görev yerinde, 19.03.2015 tarihinden sonra 4924 sayılı Kanun kapsamında "Temininde Güçlük Çekilen yerlerde çalıştırılacak sözleşmeli personel" niteliğinde çalıştığını, kararın gerekçeleri arasında belirtilen "Görevlendirme" ile çalıştırılması iddiasının doktorun, 19.03.2015 tarihinde 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi (A) fıkrası kapsamında çıkıp, 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli statüye geçmesi sebebiyle, bu tarihten sonra hükümsüz kalacağı şeklinde değerlendirilmesi gerektiğini, bu suretle asli görev yerinde dahi "Sözleşme" ile çalışan bir doktorun Belediyede görevlendirme ile ve saati 15,00 TL ücret ile çalıştırılmak istenilmesi halinde, bu görev için doktor bulunamayacağının çok açık olduğunu, kaldı ki bu saat ücreti ile doktorun Belediye işyerine gelip-gitmesinin ulaşım masraflarını dahi karşılayamayacağını,

Yasal durumun, realiteyi karşılamadığı durumda; suiistimal konusu edilmeden iyi niyetle tamamen yasal zorunluluk kapsamı altında, işyeri hekimi istihdam edilerek kamu hizmeti sağlanması gerektiği göz önüne alındığında, bu durumun mücbir bir sebep olduğunu, bu itibarla uygulamalarında kamu zararına yol açılmadığını, aksine en uygun şekilde kamu yararı gözetilerek yasal zorunluluk gereği işyeri hekimi istihdam edildiğini,

3) Diğer taraftan Belediyelerinin tüm diğer Belediyeler gibi Sayıştay Denetimine tabi olup, 2015 yılı sonunda biten bir uygulama söz konusu olduğunu, 2012-2013-2014 yılı Sayıştay denetimlerinde bu hususta bir tenkit yapılmadığını, mevzuatı bizlerden çok daha iyi bilen denetçilerce bu hususta bir tenkit yapılmaması nedeniyle uygulamanın 2015 yılı sonuna kadar sürdüğünü, 2015 yılı denetiminde sorgu konusu olması nedeniyle uygulamaya son verildiğini, bu itibarla görevleri gereği ve tamamen görev bilinci içinde yapılan uygulamadan maddeten sorumlu tutulmalarının hakkaniyete uygun olmayıp; kusur, kasıt bulunmayan bir halde sorumlu tutulmalarının yasal temeli olmadığını,

4) 6131 sayılı Kanun'un Geçici 6'ncı maddesi hükmü Kanun Koyucunun, temyiz konusuna bakışını açıkça ortaya koyduğunu, kanun koyucunun, bu durumu kamu zararı olarak kabul etmediğini, sadece zamanlamada bir farklılık söz konusu olduğunu, Bu farklılığın ise, ilgili konunun asli belirleyicisi olmayıp, kanun koyucunun asli bakışının bu konuda mali takibat yapılmasını kabul etmediğini"

Belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

“...Dilekçesinde: kurumundan aldığı izin doğrultusunda ... Belediyesinde işyeri hekimi olarak görev yapana kısmi zamanlı iş sözleşmesi yapılması ve sözleşmedeki tutar üzerinden ödemede bulunulması suretiyle kamu zararına sebebiyet verildiği gerekçesine dayalı tazmin hükmünün verildiği görülmüştür.

Sorumlu Sözleşmenin işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğundan dolayı yapıldığını, kamu hizmeti sağlanması göz önüne alınarak yapıldığını, kasıt ve kusurlarının olmadığını ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sorumlunun talebi kararın gerekçelerini karşılamaktan uzaktır. Bu nedenle Dairece verilen tazmin hükmünün tasdikine uygun olacağı mütalaa olunmaktadır.” şeklinde görüş bildirmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

... Belediyesi ile Dr. ... arasında belirli süreli iş sözleşmesi imzalanmış ve sözleşmede belirtilen tutar üzerinden ödemede bulunulmuştur. İşyeri hekimliği ile ilgili dosya incelendiğinde Dr. ...'ın Hastanesinde görev yaptığı ve aynı zamanda ... Belediyesinde işyeri hekimliği yapmak üzere kurumundan izin talebinde bulunduğu, bu talebin ... İli Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği tarafından 2014/1 sayılı Sağlık Bakanlığı Genelgesi doğrultusunda uygun bulunduğu ve 11.12.2014 tarih ve 2052 sayılı yazı ile onayın Hastanesi Yöneticiliğine bildirildiği anlaşılmıştır. Alınan onay doğrultusunda Dr. Hastanesinde asli görevini yapmaktayken ... Belediyesinde de işyeri hekimliği görevini yürütmeye başlamıştır. İlgilinin hangi statüde görev yaptığıının bildirilmesi Denetçisi tarafından ... İli Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliğinden 26.01.2016 tarih ve 4 sayılı yazıyla istenilmiş olup 903.04 sayılı cevap yazısının ekinde gönderilen hizmet belgesinde, Dr. ...' ın 18.10.2012-19.03.2015 tarihleri arasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi devlet memuru olarak 19.03.2015 tarihinden sonra ise 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Hakkında Kanun hükümlerine tabi olarak Hastanesinde görev yaptığı görülmüştür.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun'un 12'nci maddesinin üçüncü fıkrasına 2/1/2014 tarihli 6514 sayılı Kanunun 21'inci maddesi ile getirilen; “ Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve yöneticilik görevi bulunmayan tabipler ile aile hekimleri, kurum ve kuruluşlarındaki çalışma saatleri dışında ve kurumlarının izniyle aylık otuz saati geçmemek üzere iş yeri hekimliği

yapabilir. Döner sermayeli sağlık kuruluşları ise kurumsal olarak işyeri hekimliği hizmeti verebilir. " şeklindeki düzenleme ile tabiplere asıl görevlerinin dışında kanunda belirtilen şartlarda işyeri hekimliği yapma imkânı sağlanmıştır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 8'inci maddesinin 7'nci fıkrasında ise; Kamu kurum ve kuruluşlarında ilgili mevzuata göre çalıştırılan işyeri hekimi veya iş güvenliği uzmanı olma niteliğini haiz personel, gerekli belgeye sahip olmaları şartıyla asli görevlerinin yanında, belirlenen çalışma süresine riayet ederek çalışmakta oldukları kurumda veya ilgili personelin muvafakati ve üst yöneticinin onayı ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personele, görev yaptığı her saat için (200) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı tutarında ilave ödeme, hizmet alan kurum tarafından yapılır. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. Bu durumdaki görevlendirmeye ilişkin ilave ödemelerde, günlük mesai saatlerine bağlı kalmak kaydıyla, aylık toplam seksen saatten fazla olan görevlendirmeler dikkate alınmaz. " hükmü ile işyeri hekimi olabilmenin şekli şartları ile alınabilecek tavan ücret belirlenmiştir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin yerine getirilmesinde işverenin ve aynı zamanda kamu kurumu olan belediyelerin işyeri hekimini temin etmesi ve işyeri hekimine verilecek ücretler konusunda da ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket etmesi bir zorunluluktur.

... Belediyesinin 6331 sayılı Yasa hükümlerine uygun olarak işyeri hekimi çalıştırılması ile ilgili makamlardan gerekli izin aldığı ve görevlendirdiği ancak 6331 sayılı Yasa'nın işyeri hekimi için öngördüğü tavan ücret sınırına riayet etmeyerek 5393 sayılı Yasa'nın 49. maddesinin 3. fıkrasında;

"Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir...

Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir...

...

Dördüncü fıkrafta sayılan unvanlara ilişkin hizmetler dışında kalmak ve o hizmet için ihdas edilmiş kadro bulunmamak kaydıyla, İçişleri Bakanlığınca üçüncü fıkra çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı uygun görülmüş olan kadro unvanlarına ilişkin görevlerde, 657 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre münhasıran kısmi süreli olarak sözleşmeli personel çalıştırılabilir.

..." hükümleri uyarınca 05/01/2015-31/12/2015 tarihleri arasında kapsayacak şekilde, kısmi zamanlı işyeri hekimi görevlendirdiği ve bu sözleşmeye istinaden Dr. ...'a yönelik maaş Türk Tabipler Birliğinin 2015 yılı Asgari Sözleşme Ücretleri baz alınarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu işyeri hekimi konusunda düzenleme yapan özel bir kanundur. Bir hekim kamu kurum ve kuruluşlarında hangi personel rejiminde çalışıyor olursa olsun; ister 657 kapsamında ister 4934 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Hakkında Kanun kapsamında çalışsın, işyeri hekimi olarak görevlendirilecekse 6331 sayılı yasa hükümleri uyarınca görevlendirilmeli ve bu kanun hükümlerinin sağladığı haklarla sınırlı olarak çalıştırılmalıdır. Bu doğrultuda sorumluların iddia ettiği gibi işyeri hekiminin 657 sayılı Yasa kapsamından çıktığı için 6331 sayılı Yasa'nın uygulanamayacağı bu nedenle 5393 sayılı Belediye Yasa'sı uyarınca sözleşme yapılacağı iddiasında mevzuata uygunluk bulunmamaktadır. Kaldı ki... Belediyesi tarafından işyeri hekiminin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 4'üncü fıkrası kapsamında kısmi zamanlı istihdam edilmesi de mümkün olmadığı zira ilgili kanun hükmünde kısmi zamanlı olarak istihdam edilecek personel arasında avukat, mimar, mühendis ve veteriner unvanları düzenlenmiş olup tabip unvanının sayılmadığı, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan; "Dördüncü fıkrafta sayılan unvanlara ilişkin hizmetler dışında kalmak ve o hizmet için ihdas edilmiş kadro bulunmamak kaydıyla, İçişleri Bakanlığınca üçüncü fıkra çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı uygun görülmüş olan kadro unvanlarına ilişkin görevlerde, 657 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre münhasıran kısmi süreli olarak sözleşmeli personel çalıştırılabilir" hüküm doğrultusunda kısmi zamanlı tabip çalıştırılmasının mümkün olduğu, ancak dosyada yer alan ... Belediyesi kadro cetvelinde 6 adet boş tabip kadrosu bulunması nedeniyle kısmi zamanlı tabip istihdam edilmesinin mümkün olmadığı, ayrıca 5'inci fıkra hükmüne göre kısmi zamanlı istihdam edileceklerin 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (B) bendine tabi olup kamu kurumunda

aynı kanunun 4'üncü maddesinin (A) bendi kapsamında Devlet Memuru olarak görev yapan birisinin kısmı zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilmesinin mümkün olmadığı göz önünde bulundurulduğunda yapılan ödemenin mevzuata aykırı olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Sorumlular savunmalarında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun "İşyeri hekimliği yapan kurum tabiplerine yapılan ücret ödemeleri" başlıklı geçici 6'ncı maddesinde yer alan; "Kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerde gerçekleştirilmiş olan işyeri hekimliği ücreti ödemeleri nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamaz, başlatılanlar işlemde kaldırılır, bu ödemeler geriye tahsil ve tazmin konusu edilemez. " hükmünü de gerekçe göstererek kamu zararının oluşmadığını iddia etmektedir. Ancak bahsi geçen Geçici 6'ncı madde hükmü aynı Kanun'un yürürlük maddesi olan 38'inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtildiği üzere Kanun'un Resmi Gazete'de yayımı tarihinde (30.06.2012) yürürlüğe girmiş olup yürürlük tarihinden önce yapılan işyeri hekimliği ücret ödemeleriyle ilgili bir af niteliğindedir. Maddenin yürürlük tarihinden sonraki işyeri hekimliği ücret ödemelerine uygulanması mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, temyiz talebinin reddi ile 156 sayılı ilamın 1. maddesiyle ... TL için verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.01.2018

No : 43968

Konu: İçme Suyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli memur personele mevzuatta yeri olmamasına rağmen ikramiye ödemesi

39 sayılı ilamın 2. maddesi ile ... İçme Suyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli memur personele mevzuatta yeri olmamasına rağmen ikramiye ödemesinde bulunulması suretiyle ... TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Sorumlulardan Harcama Yetkilisi ... temyiz dilekçelerinde özetle;

Sayıştay 7. Daire Başkanlığının 27.10.2016 tarih ve 133 no'lu kararı ile ... Büyükşehir Belediyesi ... İçme suyu ve Kanalizasyon İdaresi (...) Genel Müdürlüğü Strateji ve Geliştirme Dairesi Başkanlığının denetlenmesi sonucunda düzenlenen 08.12.2016 tarih ve 2015/39 sayılı ilamın 2 sıra no'lu ve ... TL tutarındaki miktarın 18 memur personele kişi başı ... TL ödenen ikramiye ödemesinin harcama yetkilileri ve gerçekleştirme görevlilerinden müştereken ve müteselsilen tazminine karar verildiğini,

Karar usulün ve yasaya aykırı olup temyiz etme zaruretinin doğduğunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (r) bendinde; "su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek, ıslahım yapmak, kaynak suyu ve arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak", 18'nci maddesinin (e) bendinde; "Büyükşehir Belediyesinin ve bağlı kuruluşları ve işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak." hükümlerine yer verildiğini,

2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Kuruluş başlıklı 1. maddesinde;

"Madde 1 - İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü bu Kanunda İSKİ olarak anılır.

Genel Müdürlüğün hizmeti, İstanbul Büyük Şehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlıdır. Ancak, şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyük şehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütülür. Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskân bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu anasistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de bu Genel Müdürlüğe verebilir.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir” düzenlemesine yer verildiğini,

Aynı Yasa’nın Görev ve yetkileri düzenleyen 2. Maddesine göre su ve kanalizasyon idaresinin belediyelere verilen su ve kanalizasyonlarla ilgili görevleri yerine getiren bağlı kuruluşlar olduğunu,

2560 Sayılı Kanuna tabi olarak bağlı kuruluştaki çalışan personelin yasal düzenlemelerde Büyükşehir Belediyesince yüklenen görevleri yerine getirdiğini, bu idarelerin personelinin belediye memuru olmadığı hususunda bir hüküm bulunmadığını, yasalarda açıkça belirtilmese de bağlı kuruluş personelinin üst kuruluş olan Büyükşehir personelinden farklı statüde olduğunun kabulünün mümkün olmadığını,

5216 sayılı Yasa’nın 22. maddesinin 3. fıkrasında; “Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç Belediye memurlarına başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10’unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık maaş katsayısının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere çalıştıkları sürelerle orantılı olarak Encümen kararı ile yılda en fazla iki ikramiye ödenebilir.” düzenlemesine yer verildiğini,

Bu yasal düzenlemeye dayalı olarak ... İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Yönetim Kurulu kararı ile (Büyükşehir Belediyesinin icra organı olan Encümene paralel olarak su ve kanalizasyon İdaresi icra organı olan Yönetim Kurulu kararı yeterli görülmüştür. 2560 Sayılı Kanuna tabi olan ... İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görevli memur personele İSKİ Kanunu’nun 6. maddesinin (d) ve 9. maddesinin (b) fıkralarına istinaden İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığının Genel Müdürlük havaleli 12.05.2015 tarih ve 464 sayılı oluru ve Yönetim Kurulunun 12.05.2015 tarih ve 97 sayılı kararı ile ikramiye ödemesi gerçekleştirildiğini,

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 2. maddesi ile büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsayacağı belirtilmiş olup, 2560 Sayılı Kanun'a göre kurulan ... İçmesuyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün ... Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olduğunu ve dolayısıyla ilgili kanunun tüm haklarından yararlanamayacağına dair herhangi bir hüküm bulunmadığını,

Ayrıca İçişleri Bakanlığı 1. Hukuk Müşavirliğinin ... personeline ikramiye ödenip ödenmeyeceği hakkındaki 16.11.2007 tarih ve 13601 sayılı görüşünde;

'2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun 1. maddesinde; "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve Kamu Tüzel Kişiliğine haiz kuruluştur. İSKİ Personeli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir." 2560 Sayılı Kanun'a 3305 Sayılı Kanun'la eklenen Ek madde 4; "Bu Kanun diğer Büyükşehir Belediyelerine de uygulanır" hükümlerine göre ASKİ Genel Müdürlüğünde görev yapan personelin de 5216 sayılı Kanun kapsamında olduğuna yer verildiğini,

Yukarıda zikredilen görüşten de anlaşılacağı üzere su ve kanalizasyon idaresi personeli 5216 Sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğundan 5216 Sayılı Kanun kapsamında... personeline ikramiye ödemesi yapıldığını, yapılan ikramiye ödemesinin yasalara uygun olup tazmin hükmünün yerinde olmadığını,

... Büyükşehir Belediyesi... İçme suyu ve Kanalizasyon idaresi Genel Müdürlüğü 2015 yılı hesabının teftişi sonucunda düzenlenen 08.12.2016 tarih ve 2015/39 sayılı kararı ile kişi başı-TL toplamda ... TL tutarındaki ikramiye ödemesinin tazmin hükmünü içeren karar hükmünün kaldırılmasına karar verilmesini"

belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

"...Dilekçesinde: ... Büyükşehir Belediyesi İçme suyu ve Kanalizasyon idaresi ... Genel Müdürlüğünde görevli memur personele yasal dayanağı bulunmayan ikramiye ödemesinde bulunulması suretiyle oluşan kamu zararının ödettilmesi kararma itiraz edilmektedir.

Sorumlunun gönderdiği dilekçenin incelenmesi sonucunda, sorguya verilen cevapların tekrar edilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasının talep edildiği görülmüştür.

Anılan itiraz gerekçelerinin, Daire kararında ele alınıp değerlendirilerek karşılandığı görülmektedir.

Bu nedenlerle, ilamın 2. maddesindeki kamu zararı için ileri sürülen itiraz gerekçelerinin, ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı görüldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yönetme uygun düzenlenmiş bulunan Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

İSKİ Yönetim Kurulunun 12.05.2015 tarihinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Personel İstihdamı başlıklı 22’nci maddesinin son fıkrasında yer alan “Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10’unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. (2013 yılında imzalanan Toplu Sözleşme ile, 30.000 gösterge rakamının 2014 ve 2015 yılları için 36.000 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır)” hükmüne istinaden, ... Genel Müdürlüğünde görevli memur personele ikramiye ödenmesi konusunda karar alınmış, söz konusu karar gereği Genel Müdürlükçe ikramiye ödemesinin gerçekleştirilmiştir.

... Genel Müdürlüğünün 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanuna tabi olarak kurulmuştur. Bu kanunun “Kuruluş” Başlıklı 1’inci maddesinin son fıkrasında;

“İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur. İSKİ personeli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine tabidir.”” denilmektedir. Bu suretle ...’nin müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş olduğu anlaşılmaktadır.

657 sayılı Kanun’a ekli IV sayılı Makam Tazminatı Cetvelinde, müstakil genel müdürlüklerde görevli daire başkanları için öngörülen makam ve buna bağlı görev tazminatının ödenmesinde, ... ve ... Genel Müdürlüklerinin müstakil genel müdürlükler sayılıp sayılamayacağına ilişkin Sayıştay Genel Kurulunun 01.12.2011 tarih ve 5333/1 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararında özetle; “2560

sayılı Kanunda geçen “bağlı kuruluş” tanımının bu genel müdürlüklerin müstakil genel müdürlük niteliğini ortadan kaldırmadığı, bu bağlılığın hizmet ve görev alanı yönünden bir bağlılık olduğu, 2560 Sayılı Kanun’un I inci maddesinin 3’üncü fıkrasında, su kaynaklarının korunmasına ilişkin görevlerin Büyükşehir Belediye sınırları dışında da olsa bu genel müdürlüklerce yürütüleceğinin belirtildiği, bir genel müdürlüğün bütçesi müstakilsen ve bu genel müdürlük kamu tüzel kişiliğine de sahipse, bu genel müdürlüğün, başka bir otoritenin izin, onay ve denetimine tabi olmadan karar alma ve uygulama yetkisine sahip bulunduğu açık olduğu, 2560 Sayılı Kanun’da yer alan, Belediye Meclisinin İSKİ Genel Kurulu olması ve Büyükşehir Belediye Başkanın İSKİ Yönetim Kurulu Başkanı olmasına ilişkin hükümlerin, bu belediye organlarına ikinci görev olarak verilmesi şeklinde değerlendirmek gerektiği ve bu hükümlere istinaden İSKİ’nin müstakil bir genel müdürlük olmadığını ileri sürmenin doğru olmayacağı, sonuç olarak İçme suyu ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüklerinin müstakil Genel Müdürlükler olduğu” belirtilmiştir.

Sonuç itibarıyla ... personelinin, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluşun personel rejimine tabi olduğu ve kendi mevzuat hükümleri ile bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle sorumluların savunmalarında belirttiği üzere bu idarelerin personelinin belediye memuru olmadığı hususunda bir hüküm bulunmadığını, yasalarda açıkça belirtilmese de bağlı kuruluş personelinin üst kuruluş olan Büyükşehir personelinin farklı statüde olduğunun kabulünün mümkün olmadığı, büyükşehir belediyesi personeline tanınan tüm haklardan faydalanamayacağına dair bir hüküm bulunmadığından, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 22. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca kıyasen kendi personellerine ikramiye ödemesinin yapılmasında mevzuata uyarlılık olmadığı açıktır.

Anayasa’nın 128’inci maddesinin ikinci fıkrasında “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmü yer almaktadır.

Anayasa’nın söz konusu hükmü uyarınca, herhangi bir kamu hizmetini ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerine, ifa ettikleri hizmet karşılığı bir ödeme yapılmasının kanuna ya da kanunun açıkça verdiği bir izne bağlı olarak ikincil mevzuata dayanması zorunludur. Buna göre hukuki dayanağı olmadan, devlet

memurlarına ve diğer kamu görevlilerine idarelerce herhangi bir ödeme yapılması veya menfaat sağlanması mümkün değildir. Bu doğrultuda ... personeline Büyükşehir Belediye Kanununda belediye personeli için tanınmış bir hakkın kıyasen uygulanarak verilmesi mevzuata bu yönden de aykırılık teşkil edecektir.

Öte yandan; sorumlular savunmalarında; "İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile I inci Hukuk Müşavirliğinin 16.11.2007 Tarih ve 13601 sayılı mütalaasında, ... Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü personeline ikramiye ödenebileceğinin" ifade edildiğini belirtmişlerse de; söz konusu mütalaanın Sayıştay yargısı açısından bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca mütalaaya esas söz konusu ödeme 5216 sayılı Kanun'un Personel İstihdamı başlıklı 22'nci maddesine göre değil de benzer bir düzenleme içeren 2560 Sayılı İSKİ Kanunun, Genel Kurulun Görevlerini düzenleyen 6'ncı maddesinin D bendine göre de yapılmıştır. Ancak 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nun, Genel Kurulun Görevlerini düzenleyen 6'ncı maddesinin D bendinde yer alan; "... yılda iki maaşı geçmemek üzere verilecek ikramiyelerin miktar ve zamanını belirlemek," şeklinde yer alan hüküm 11/10/2011 tarih ve 666 sayılı KHK'nın I'inci maddesiyle kaldırılmış, 666 sayılı KHK ile de bu bentte yapılan söz konusu ifadenin kaldırılmasına ilişkin düzenleme ise 10/10/2013 tarih ve 28791 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E. 2011/139, K. 2012/205 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bu hususta kanun koyucu tarafından yapılan yeni bir düzenleme bulunmadığından sorumluların savunmalarına esas teşkil eden bu mütalaanın hukuken geçerliliği bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, temyiz talebinin reddi ile 39 sayılı İlamin 2. maddesiyle ... TL için verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- **Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri**
- **Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları**

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:

Sayıştay Dergisi

Destek 5 Grup Başkanlığı

Sayıştay Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.

- Yayınlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.

- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:

Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....

İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)

Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....

Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı" eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

Dimitrow, Valeriy (2007), "Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi", Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.

Dergi Makaleleri: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı", derginin adı, cilt numarası, sayısı.

Feyzioğlu, Bedii (1997), "Sayıştay ve Saydamlık", Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).

Kurum Yayınları: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.

IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.

İnternet: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), "eserin adı", <internet adresi>, (erişim tarihi).

Sayıştay Başkanlığı (2009), "2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu", <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Destek 5 Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981