



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı: 110 / Temmuz - Eylül 2018

Hesap Yargısının Güncel Sorunları

Current Problems of the Judgment on Accounts

Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği

Supreme Audit in Presidential System: South Korea Experience

İdeolojik Boyutlarıyla Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Reform Transferi

Comparative Public Administration and Reform Transfer with Ideological Dimensions

Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi

An Evaluation of Direct Procurement Applications Under Public Purchases and a Case Study

Maliye Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkinliği: Türkiye Uygulaması

Effectiveness of Fiscal Policy on Economic Growth: An Application in Turkey

Çocuk Dostu Şehirlerin Kurulmasında Çocuklara Duyarlı Bütçelemenin Önemi ve Rolü

The Importance and Role of Child-Sensitive Budgeting in Establishing Child-Friendly Cities

Accountability in Question: A Critical Review of Public Accountability

Hesap Verebilirliği Sorgulamak: Kamusal Hesap Verebilirliğin Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Sayıştay Kararları



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı: 110 / Temmuz - Eylül 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

Eylül 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 48 03

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
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. 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. 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

Hesap Yargısının Güncel Sorunları

Current Problems of the Judgment on Accounts

Mine UZUN ÇAM9-28

Başkanlık Rejiminde Yüksek Denetim: Güney Kore Örneği

Supreme Audit in Presidential System: South Korea Experience

Yusuf PUSTU, Kadir AKSÜT29-61

İdeolojik Boyutlarıyla Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Reform Transferi

Comparative Public Administration and Reform Transfer with Ideological Dimensions

Şadiye GÜNGÖR63-89

Kamu Satın Alımları Kapsamında Doğrudan Temin Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Bir Vaka Analizi

An Evaluation of Direct Procurement Applications Under Public Purchases and a Case Study

Mustafa ATUĞ, Mustafa TAYTAK91-123

Maliye Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkinliği: Türkiye Uygulaması

Effectiveness of Fiscal Policy on Economic Growth: An Application in Turkey

Adil AKINCI, Fazlı YILDIZ125-156

Çocuk Dostu Şehirlerin Kurulmasında Çocuklara Duyarlı Bütçelemenin Önemi ve Rolü

The Importance and Role of Child-Sensitive Budgeting in Establishing Child-Friendly Cities

Gonca GÜNGÖR GÖKSU157-171

Accountability in Question: A Critical Review of Public Accountability

Hesap Verebilirliği Sorgulamak: Kamusal Hesap Verebilirliğin Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Murat İNCE173-194

Sayıştay Kararları

Sayıştay Kararları195-215

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri217-220

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları221-222

HESAP YARGISININ GÜNCEL SORUNLARI*

CURRENT PROBLEMS OF THE JUDGMENT ON ACCOUNTS

Mine UZUN ÇAM**

ÖZ

Sayıştay, kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini denetlemek, denetim sonuçlarını parlamentoya sunmak ve sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları yargılamakla görevli anayasal bir organdır. Kamu görevlisinin kusurlu bir karar, işlem veya eylemi sonucunda oluşan kamu zararının tespit ve tahsili için yapılacak işlemler, Sayıştayın yargı faaliyet alanına girer. Sayıştay denetçileri tarafından ortaya çıkarılan kamu zararı, ancak yapılacak hesap yargılaması sonucunda verilen ilâma dayalı olarak tazmin edilebilir. Bununla birlikte Sayıştay ilâmlarının icrası öteden beri sorunludur. Bu sorunlar, kısa bir süre öncesine kadar Sayıştayın bir yargı organı, kararlarının da ilâm niteliğinde olmadığı yönündeki Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay kararları üzerinde yoğunlaşmıştır. Zira kamu görevlilerinin adli yargıda açtıkları davalarda Sayıştayın hükmettiği kamu zararı dikkate alınmamıştır. Anayasa Mahkemesi, söz konusu içtihadını nihayet 2012 yılında verdiği bir kararla değiştirmiş; böylece adli yargı ile hesap yargısı arasında yaşanan sorun bu yönüyle ortadan kalkmıştır. Bununla birlikte Sayıştayın kamu zararı kavramına bakışı ve ahizleri etkileyen ilâmları halen tartışma konusu olmaktadır. Bu çalışma, hesap yargısına ilişkin sorunları ortaya koyarak çözüm önerileri sunmayı amaçlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Sayıştay İlâmı, Hesap Yargısı, Kesin Hüküm.

ABSTRACT

The Turkish Court of Accounts (TCA) is a constitutional body responsible for auditing the financial activities, decisions and transactions of the public administrations, submitting the results of the audits to the parliament and trying the accounts and transactions of those responsible leading to public loss. The processes concerning the detection and the compensation of the public loss resulting from a defective decision, transaction or action of the public officer fall into the scope of the judicial mandate of the TCA. The public loss revealed by the TCA auditors can only be compensated based on the writ issued at the end

* Bu çalışma Manisa Celal Bayar Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimince desteklenmiş (Proje Numarası: 2017-012) olup 33. Uluslararası Maliye Sempozyumu'nda (08-12 Mayıs 2018, Antalya) sunulan "Hesap Yargısında Sorunlar" başlıklı tebliğ temel alınarak hazırlanmıştır.

** Dr. Öğr. Üyesi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Mali Hukuk AD, mine.uzuncam@cbu.edu.tr

of the account trial to be carried out. However, the execution of the writs of the TCA has been problematic for a long time. These issues have mainly originated from the decisions of the Constitutional Court and Supreme Court that the TCA is not a judicial organ and its decisions do not qualify to be writs. For this reason, the public losses judged by the TCA were not taken into consideration in the lawsuits filed by the public officers in the judicial courts. The Constitutional Court finally changed the case-law in question with a decision dated 2012; so the problem between the judicial courts and the TCA ended from this aspect. However, the public loss perspective of the TCA as well as its writs affecting the third persons are still matters of debate. This study aims to present the problems of the judgment on accounts along with possible solutions.

Keywords: The Turkish Court of Accounts, Writs of the Turkish Court of Accounts, Judgment on Accounts, Final Judgment.

GİRİŞ

Sayıştay Kanunu’nun 5’inci maddesi¹ Sayıştayın görevlerini denetim, raporlama ve yargılama olarak sınıflandırmıştır. Sayıştayların temel görevi, parlamentoların bütçe üzerindeki yasama denetimine yardımcı olmaktır (OECD, 2002: 11). Sayıştay Kanunu’nun gerekçesinde yer alan “Hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanarak kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılabilmesini gerçekleştirmek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve adına denetim yapan Sayıştayın temel işlevlerindendir” (TBMM, 2012: 1-2) ifadesi de Sayıştayın parlamento adına denetim yapmakla görevli olduğunu açıkça belirtmiştir. Sayıştay denetimi, demokratik anlayışın gereği olarak -parlamento aracılığıyla- halka, kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında güvenilir ve yeterli bilgi sunulmasının yanı sıra, hesap verme sorumluluğu ve malî saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla yapılır (Akyel, 2016: 124; Khan ve Chowdhury, 2008: 1).

1- 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 5’inci maddesi:

Sayıştayın görevleri

MADDE 5- (1) Sayıştay;

a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar. (RG. 19.12.2010-27790).

Sayıştayın bir diğer görevi, denetim alanına giren tüm kamu idarelerinin malî faaliyetleri ile karar ve işlemleri hakkında hazırladığı raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunmaktır. Sayıştay, faaliyet raporları ve dış denetim sonuçlarının değerlendirilmesiyle oluşturduğu genel uygunluk bildirimini bütçe görüşmelerinden önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi, bir önceki yıl bütçe uygulamaları hakkında bilgilendirilmiş olur (Akyel, 2016: 140; Bağlı, 2010: 141; Baş, 2015: 201, 269; Cilavdaroğlu ve Ekici, 2013: 75; DPT, 2000: 93; Mutluer, 2015: 142; Narter, 2012: 46; Polat, 2012: 126; Sayıştay Başkanlığı, 2000: 113; Uzun Çam 2017: 7; Yılmaz ve Biçer, 2010: 220).

Sayıştaylar, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Kanada ve İsrail gibi Anglo-Sakson geleneğe sahip ülkelerde sadece denetim yapmakla görevli iken, Kıta Avrupası ülkelerinde denetimin yanında ayrıca yargı yetkisi ile donatılmış olup Türk Sayıştay'ı da yargı görevini üstlenmiş yüksek denetim kurumları arasındadır (Mutluer vd., 2015: 136). Bununla birlikte Sayıştayın yargı görevi Türk yargı sistemi içinde uzun süredir tartışılmaktadır. Bu tartışmalar 2012 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına kadar Sayıştayın yargı organı olarak kabul edilmemesinden kaynaklanırken, günümüzde hesap yargısının sınırları ve kamu zararı kavramı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu çalışma hesap yargısının güncel sorunlarını tespit ederek çözüm önerileri sunmayı amaçlamıştır. Çalışmanın ilk bölümünde Sayıştayın yargı organı olarak kabul edilmesine kadar yaşanan süreç ayrıntılı olarak ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, kamu zararı kavramı, hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileri, ahizleri etkileyen tazmin kararları ve hesap yargısının sınırları ile bundan kaynaklanan sorunlar incelenmiştir.

1. HESAP YARGISININ NİTELİĞİ

1.1. Genel Açıklama

Sayıştay Kanunu'nun 5'inci maddesi, "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar" ifadesiyle Sayıştayın yargı görevini düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre Sayıştayın yargı faaliyeti, hesap vermekle sorumlu kamu görevlilerinin sebep oldukları kamu zararının tespiti ile kesin hükme bağlanmasından ibarettir. Bu nedenle Sayıştayın yargı faaliyeti "hesap yargısı" olarak da ifade edilmektedir (Akyel, 2015: 1).

Nitekim Sayıştay Kanunu'nun 2'nci maddesinde yer alan "Tanımlar" kısmında "hesap yargılaması" terimine de yer verilmiş ve bu kavram, "Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanmasını ve bununla ilgili kanun yolları" olarak tanımlanmıştır.

Sayıştayın yargı faaliyetinin hesaplara sınırlı olmasının nedeni, ceza yargılamasının ancak adli yargı teşkilatında yer alan ceza mahkemelerince yapılabilmesidir. Bu nedenle, Sayıştay denetçileri tarafından yapılan denetim ve incelemeler sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlanması halinde, kamu zararına yol açanların bu fiilleri Sayıştay Başsavcılığı tarafından Cumhuriyet savcılıklarına bildirilir.²

Hesap yargısı, klasik yargıya paralellik göstermeyen, sui generis nitelikli bir yapıya sahip olup burada yapılan işlem "nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesi" olarak ifade edilmektedir (Akyel ve Baş, 2010: 384). Sayıştayın bir hesap mahkemesi olarak mali işlem üzerinde yaptığı soyut inceleme, diğer yargı organlarının faaliyetinden farklı bir nitelik arz etmekte, taraflardan ziyade hesaplar öncelikle dikkate alınmaktadır. Ne var ki, mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile benimsenen ve kusursuz sorumluluk esasına dayanan söz konusu hesap yargısı anlayışının, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun getirdiği kusur sorumluluğu esasına uygun olarak yeniden ele alınması gerekmektedir.

1.2. Sayıştayın Yargı Organı Niteliği

Başta Anayasa olmak üzere, Sayıştay Kanunu ve diğer mevzuatta³ Sayıştaya yargı görev ve yetkisi verilen düzenlemelere rağmen Sayıştay ilâmlarının icrası öteden beri sorunludur (Akyel, 2015: 1; Geçgel, 2014: 31). Bu sorunların

2- 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 78'inci maddesi:

Suç teşkil eden fiiller

MADDE 78- (1) Denetim ve incelemeler sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal deliller tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir. Sayıştay Başkanının görevlendireceği dairece onbeş gün içinde yapılacak inceleme sonucunda toplanan ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte görülmesi halinde, gereği yerine getirilmek üzere dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresine veya suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma yapılmak üzere Cumhuriyet savcılığına gönderilmesi için Sayıştay Başsavcılığına verilir.

Adli, idari ve askeri mahkemelerce verilen hükümler, Sayıştayın denetim yapmasına ve hükme bağlamasına engel değildir. (RG. 19.12.2010-27790).

3- 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (RG. 24.12.2003-25326). 2006/11058 sayılı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (RG. 19.10.2006-26324). 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, (RG. 23.7.1965-12056).

temelinde Anayasa Mahkemesi'nin 27.12.2012 tarihine kadar sürdürdüğü Sayıştayın bir yargı organı olmadığı yönündeki içtihadı yatmaktadır.

Anayasa Mahkemesi ilk olarak 6.3.1973 tarih ve 1972/56 Esas, 1973/11 Karar sayılı kararında⁴ Sayıştayın bir yargı organı olmadığı gerekçesiyle mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45/3'üncü maddesinde yer alan "Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştaya başvurulamaz" hükmünün iptaline karar vermiştir. Kararda yer alan bazı tespitler şöyledir:

"Anayasa Sayıştayı bir yargı mercii olarak öngörmüş, yahut -karşı oy görüşünde ileri sürüldüğü gibi- bunu öngörmeksizin kuruluşu bir yargı yeri gibi hüküm verme yetkisiyle donatmış, bu kuruluşun kararlarına karşı yargı mercilerine başvurma yolunu kapatmış değildir. Sayıştayı Anayasa'ya rağmen bu duruma getiren; ona yargılama yetkisi tanıyan; bünyesi içinde bir Temyiz Kurulu oluşturan; bu kurulca verilen kararların kesin olduğunu saptayan; Sayıştay ilâmları aleyhine Danıştaya başvurulmasını yasaklayan 832 sayılı Kanun'dur.

Anayasa'nın değişik 127. maddesinde geçen "kesin hükme bağlama" deyiminin "kesin işleme bağlama", "kesin sonuca bağlama", "kesin idari karara bağlama" kavramlarının ötesinde bir anlamı yoktur.

"Sayıştay ilâmı" diye adlandırılan belgeye icra dairelerince infazı gerekli bir mahkeme hükmü niteliği verilemez. Bu, aslında denetleme ve inceleme sonunda hesaplarda ve işlemlerde ortaya çıkarılacak yolsuz ve kanunsuz davranışların doğurduğu Hazine zararını kesin olarak saptayan bir belgedir; delil olma yönünden değeri vardır. Ancak "bir zararın saptanması" ve "bir zarardan sorumlu olma" durumlarını birbirinden ayırmak gerekir. Sorumluluk konusunda yargı mercilerinin söyleyeceği çok söz vardır. Onun için Sayıştayın "sorumluların hesap ve işlemlerim kesin hükme bağlama" yetkisinin bu kişiler hakkında öznel kararlar alma yetkisini de kapsadığı hukukça savunulabilir bir görüş olamaz... Sayıştayın zararı saptayan kesin kararı üzerine sorumlu görünenler hakkında kovuşturmaya geçilmesi doğaldır. Sorumlular zararı ödemeye yanaşmazlarsa son sözü yargı mercii söyler."

Bu karardan uzun bir süre sonra, 11.7.1991 tarihinde verilen 1990/39 Esas, 1991/21 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi kararı⁵ da Sayıştayın bir yargı organı olmadığı yönündeki ilk içtihatla aynı doğrultudadır. Sayıştay üyelerinin hâkim kabul edilemeyeceğine dair karardaki tespitlerden bazıları şunlardır:

4- RG. 9.11.1973-14707.

5- RG. 23.05.1992-21236.

“Sayıştay, 1982 Anayasası’nın “Yargı” bölümünde yer almıştır. Sayıştaya Anayasa’nın “Yargı” bölümünde yer veren yeni düzenleniş biçimi Sayıştayın yüksek yargı yeri olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. ... Anayasa’da yüksek yargı organları ve yargı düzenleri tek tek sayılmıştır. Sayıştay, yüksek yargı organları ve herhangi bir yargı düzeni arasında gösterilmemiştir. Nitekim Sayıştay, yargı bölümünün genel hükümleri ile hâkim ve savcılar ve yüksek mahkemeleri düzenleyen ayrımında değil, idari bir kuruluş olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulundan sonra gelen diğer bir ayrımında yer almaktadır. Sayıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu gibi yargı bölümünde yer almasına karşın Anayasa’nın 138-158’inci maddelerinde belirlenen ve düzenlenen yargı organlarından değildir.

Sayıştanın gerek iç düzenlemesinde gerekse çalışma yöntemlerinde yüksek yargı organlarına benzer düzenlemeler gözlenmektedir. Bu düzenlemeler Anayasa koyucunun değil Yasa koyucunun tercihinin sonucudur. Sayıştay Yasası’nda, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan “yargılama”, “hüküm”, “temyiz”, “içtihadı birleştirme” ve “ilam” gibi terimlerin kullanılmış olması Sayıştayın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermez.

Sonuç olarak, Sayıştay, Anayasa’nın 160’ıncı maddesine göre, temelde TBMM adına malî denetim görevini yapan ve özel olarak da bu denetim çerçevesinde aleyhine hiçbir yargı organına başvurma olanağı bulunmayan kimi kesin kararlar alan kendine özgü bir anayasal kurumdur. Yargı kuruluşlarına benzemeyen görev, yetki çalışma yöntemleri ve aleyhine yargı yollarının izlenmesi olanaksız kimi kesin hükümler kurması nedeniyle Sayıştay bir yargı kuruluşu sayılamaz ve mensupları da hâkimlere ilişkin hükümlere bağlı tutulamaz.”

Anayasa Mahkemesi’nin Sayıştay hakkındaki söz konusu kararları doğal olarak tüm yargı teşkilatımızı etkilemiştir. Günümüzden kısa bir süre öncesine kadar, Sayıştay ilâmlarıyla aleyhine hüküm verilen kişilerin adli yargı organlarına açtıkları davalarda Sayıştay bir yargı organı kabul edilmeyerek kararlarının ilâm niteliğinde olmadığına hükmedilmiştir. Sayıştayın karara bağladığı kamu zararı miktarını dikkate almayan adli yargı organları, bilirkişiler marifetiyle yeniden hesaplama yaparak Sayıştay ilâmlarında hükmedilen kamu zararı miktarını değiştirmiş, hatta bazı durumlarda herhangi bir kamu zararının bulunmadığı yönünde kararlar vermiştir.⁶ Sonuç olarak malî yargı alanında bir ihtisas

6- Örneğin; Yrg. 3.HD. 15.10.2014 gün ve E.2014/6625, K.2014/13355; Yrg. 15.HD. 01.06.2015 gün ve E.2015/109, K.2015/2665, <http://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasiltemciWeb/> (Erişim Tarihi: 10.10.2016).

mahkemesi olan Sayıştay tarafından hesaplanan kamu zararı yerine bu alanda uzmanlığı tartışılacak bilirkişilerin yaptığı hesaplara itibar edilerek yeni yargı kararları oluşturulmuştur. Böylece bir yandan idarenin uğradığı zarar -çoğunlukla- daha azı ile hükme bağlanırken diğer yandan da tahsilinde on yıllara varan gecikmeler yaşanmıştır.

Adli yargıda buna ilişkin ele alacağımız ilk karar Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'na aittir. Sayıştayın bir yargı organı olarak kabul edilemeyeceği, dolayısıyla kararlarının da mahkeme kararı sayılamayacağı, ancak güçlü delil olarak nitelendirilmesi gerektiğine ilişkin kararın bir kısmı şöyledir:

"Anayasa, Sayıştaya malî denetim yapabilmesi için kamu yönetimine ilişkin hesapları inceleyerek sonuçlandırılması görevini vermiştir. ... Bu sistemde Sayıştayca önce ilgililerin hesapları incelenmekte ve sonuçta, gerekirse, sorumluluğa karar verilmektedir. Sayman ve diğer kamu görevlileri, Sayıştayın kendilerini sorumlu tutan kararına karşı bir tür "itiraz" ile Sayıştayda üst inceleme yoluna başvurabilmektedirler. Sorumluluğun saptanmasına ve sonucuna ilişkin kararlar Sayıştayca verilmektedir. Böyle bir yapı, yargının temeli olan sav, savunma ve karar sürecine aykırıdır. Ayrıca, bu tür başvuru yolları uyumsuzluğun temel çözüm yolu olan ve tarafların varlığına dayanan "dava" gibi değerlendirilemez.

Öte yandan, Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere "kesin hüküm" terimi kullanılmıştır. Bu kararlar yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümlerden değildir. Buradaki "kesinlik" yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamındadır. Bütün bunlar, Sayıştayın uyumsuzlukları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını göstermektedir.... Görüldüğü üzere, bir yargı yeri olarak kabul edilmeyen Sayıştayın verdiği kararın da, "mahkeme ilamı" niteliğinde olduğu söylenemez. Öyleyse, bir kanun hükmünün uygulanmasında, yargı mercileri ile Sayıştayın yorumunun bağdaşmaması ve dolayısıyla farklı bir sonuca varılmış olması halinde, yargı mercilerinin yorumuna dayanan mahkeme ilâmına değer verilmesi gerekir.

Nitekim, Hukuk Genel Kurulu'nda yapılan görüşmelerde; Sayıştayın verdiği kararın, aynı konuda verilmiş bir yargı merciinin kararı karşısında, "mahkeme kararı" olarak dikkate alınamayacağı hususu oybirliğiyle benimsenmiştir.

Nihayet, mahkeme ilamı olarak nitelendirilmeyen Sayıştay kararının, ilgili olduğu konuda yargı yerlerince dikkate alınıp, “güçlü delil” olarak kabul edilmesine ise bir engel bulunmamaktadır”.⁷

Yargıtay 3’üncü Hukuk Dairesi de benzer şekilde kararlar vermiştir. Örneğin, Sayıştay bir üniversitenin Uzaktan Algılama Araştırma ve Uygulama Merkezi tarafından gerçekleştirilen iki adet projesinden elde edilen hasılatın ilgililere ödenmesi sırasında kanunî sınırdan fazla katkı payı ödendiği için kamu zararı tespit etmiş, bu zararın harcama yetkilisi olan başhekim ve gerçekleştirme görevlisinden müşterek ve müteselsilen tahsiline karar vermiştir. Bu kararın icrası için yapılan hukuki işleme karşı asliye hukuk mahkemesinde dava açılmış, mahkeme Sayıştay ilâmını gerekçe göstererek davanın reddine karar vermiştir. Kararın temyizi üzerine Yargıtay 3’üncü Hukuk Dairesi, Sayıştayın bir mahkeme olarak kabul edilemeyeceği, sadece verdiği karara dayanak olan delillerin bir bulgu olarak değerlendirilebileceği, tarafların yeni delillerle iddialarını kanıtlayabilmeleri için esasa girilmesi gerektiğine hükmetmiştir.⁸

Bu dönemde adli yargı organlarında kamu zararına yol açan sorumlular hakkındaki Sayıştay ilâmlarının kesin hüküm niteliği reddedilirken, idarî yargı organlarında Sayıştay ilâmlarının tanınmadığı bir karara rastlanmamıştır. Aksine, Sayıştay ilâmında hükmedilen kamu zararının, kamu görevlisi olan ahizlerden doğrudan tahsil edilmesi nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda Danıştay’ın ahizler aleyhine verdiği kararlar bulunmaktadır.⁹ Bu uygulamalardan kaynaklanan sorunlar ileride ayrı bir başlıkta ele alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi, Sayıştayın bir yargı organı olmadığı, dolayısıyla kararlarının da mahkeme kararı olarak nitelendirilemeyeceği yönündeki içtihadını uzun yıllar sonra, 27.12.2012 tarihinde verdiği kararıyla değiştirmiştir.¹⁰ Söz konusu kararın bir kısmı şöyledir:

“Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı malî işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı

7- Yrg. HGK. 23.6.2011 gün ve E.2011/4-206, K.2011/461, Corpus Mevzuat ve İctihat Veri Bankası.

8- Yrg. 3.HD. 16.10.2014 gün ve E.2014/4748, K.2014/13502 (Benzer bir karar için ayrıca bkz. Yargıtay 4.HD. 26.4.2012 gün ve E.2011/5025, K.2012/7366), Corpus Mevzuat ve İctihat Veri Bankası.

9- Dnş. 12.D. E.1995/376, K.1995/1163, T.15.05.1995, (Erişim Tarihi: 01.11.2017); Dnş. 5.D. E.1997/785, K.1997/1185, T.30.05.1997, Corpus Mevzuat ve İctihat Veri Bankası.

10- Any. M. 27.12.2012 tarih ve E.2012/102, K.2012/207, (RG. 02.04.2013-28606 mük.).

Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir".¹¹

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra adlî yargı organlarının da Sayıştayın bir yargı organı, kararlarının kesin hüküm niteliğinde olduğunu kabul ettiği pek çok kararı tespit edilmiştir.¹² Böylece hesap yargısının niteliğine ilişkin tartışmalar sona ermiş olsa da yargı yetkisinin kapsamına dair tartışmalar güncelliğini korumaktadır.

2. HESAP YARGISININ KAPSAMI

2.1. Genel Açıklama

Sayıştayın yargı faaliyetine konu olabilecek kişiler, hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileridir.¹³ Hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarını elde etme/kullanma görev ve yetkisine sahip olanların bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olmasıdır (5018 sayılı Kanun, m.8). Hesap vermekle yükümlü olan, dolayısıyla hesap yargısına muhatap olabilecek kamu görevlileri; üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve

11- RG. 02.04.2013-28606 mük. Anayasa Mahkemesinin aynı yöndeki diğer kararları için ayrıca bkz. Any. M. 28.02.2013 tarih ve E.2011/21, K.2013/36, (RG. 06.03.2014-28933); Any. M. 03.04.2013 tarih ve E.2011/142, K.2013/52, (RG. 29.05.2014-29014); Any. M. 13.11.2014 tarih ve E.2014/172, K.2014/170, (RG. 10.1.2015-29232).

12 Yrg. 8.HD. 11.04.2016 gün ve E.2014/25068, K.2016/6541; Yrg. 8.HD. 06.02.2017 gün ve E.2017/4301, K.2017/1191, Corpus Mevzuat ve İçtihat Veri Bankası; Yrg. 8.HD. 26.01.2016 gün ve E.2015/23710, K.2016/1192, <https://www.karartek.com.tr/#/karar/kararhavuzu> (Erişim Tarihi: 18.10.2016); Yrg. 8.HD. 20.03.2014 gün ve E.2014/1591, 2014/4752; Yrg. 8.HD. 26.01.2016 gün ve E.2015/23359, K.2016/1191; Yrg. 15.HD. 01.06.2015 gün ve E.2015/109, K.2015/2665, <http://emsal.yargitay.gov.tr/VeriBankasilstemciWeb/> (Erişim Tarihi: 10.10.2016); Yrg. HGK. 13.12.2017 gün ve E.2017/8-1856, K.2017/1725, <https://emsal.yargitay.gov.tr/BilgiBankasilstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet> (Erişim Tarihi: 15.05.2018).

13- 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 23, 51, 55'inci maddeleri.
10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71/4'üncü maddesi.
2006/11058 sayılı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 ve 22'nci maddeleri.

muhasabe yetkilileridir. Bakanlar Sayıştay denetimi ve hesap yargısının dışında tutulmuş olup sorumlulukları siyasîdir (Mutluer vd., 2015: 138 - 141; Şişman, 2017: 121; Üstün vd., 2011: 382). Zira bakanlar kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukukî ve malî konularda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu tutulmuşlardır 5018 sayılı Kanun, m.10/2). Sorumlu kamu görevlisinin hukuki ilişki içinde bulunduğu ve kusurlu olarak kendilerine fazla ödeme yaptığı üçüncü kişiler (ahizler/ilgililer) de hesap yargısının dışındadır (Koçberber, 2015: 65).

Sayıştay, kamu görevlilerinin yargılanması sırasında haksız fiil esaslarından farklı, kamu hukukuna özgü sorumluluk kuralları ile hareket eder. Çünkü kamu gelir ve giderleri ile mallarını yönetme ve harcama yetkisine sahip bu görevliler, diğer kamu görevlilerinden farklı yetkilerle donatılmış olup Hazineye karşı malî sorumluluk taşımaktadırlar (Akyel ve Baş, 2010: 383). Sayıştayın yargı görevi, Sayıştay görevlileri tarafından yapılan denetim sırasında kamu zararının tespit edilmesi halinde gündeme gelir.

2.2. Hesap Yargısında Kamu Zararı Kavramı

Kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem ya da eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır (6085 sayılı Kanun, m. 2; 5018 sayılı Kanun, m.71; KZTİUEHY., m. 4). Bu tanımdan kamu zararının unsurlarının kusur, zarar, illiyet bağı ve hukuka aykırılık olduğu açıktır. Bununla birlikte kamu zararı, idari faaliyet sırasında ortaya çıkan herhangi bir zarardan farklı olarak, kamu görevlilerinin idari faaliyet çerçevesinde kusurları ile sebep oldukları zararlar olarak ele alınmalıdır (Şişman, 2017: 93; Akyılmaz, 2011: 63, 65).

Kamu zararı ile ilgili tanımda yer alan kamu kaynağı, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesinde tanımlanmış olup, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil olmak üzere kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder. Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinde sayılan esaslara göre belirlenir. Maddeye göre;

İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,

Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,

Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,

İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,

İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

hallerinde mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemler gerçekleşmiş kabul edilir. Buna göre, kamu görevlisinin kusurlu bir karar, işlem veya eylemi sonucunda kamu kaynağında artışa engel olması ya da eksilmeye sebebiyet vermesiyle oluşan kamu zararının, sorumlu kamu görevlisinden tahsili için yapılacak işlemler, Sayıştayın yargı faaliyet alanına girer.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde, sorumluların savunmaları alınarak malî yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenir. Bu raporlar, eki belgelerle birlikte Sayıştay Başkanlığı'na sunulur. Başkanlık yargılamaya esas raporları en geç on beş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderir (6085 sayılı Kanun, m. 48). Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda hesap ve işlemlerin kanunî düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir (6085 sayılı Kanun, m. 50/1). Bu kararlar ilâmın ilgiliye tebliğinden itibaren altmış gün içinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz edilebilir (6085 sayılı Kanun, m. 55). Temyiz Kurulu kararları için bir defaya mahsus olmak üzere tebliğden itibaren onbeş gün içinde karar düzeltme talebinde bulunulabilir (6085 sayılı Kanun, m. 57). Ancak Sayıştay kararlarına karşı idari yargı yoluna başvurulamaz (Anayasa, m. 160).

Sayıştay görevlileri tarafından yapılan denetimlerde hizmet kusuru - kişisel kusur ayırımına bakılmaksızın hazırlanan yargılamaya esas raporlar ve bunun sonucunda Sayıştay tarafından hükme bağlanan tazmin kararları hesap yargısının güncel sorunlarından birini oluşturmaktadır. Ancak kişisel kusurun varlığı halinde kamu zararı oluşmasına rağmen Sayıştay, idarenin ödediği her tazminatı kamu zararı olarak nitelendirmektedir (Akyılmaz, 2015: 46).

Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulması, düzenlenmesi ya da işleyişindeki bozukluk ya da aksaklıktır (Günday, 2002: 320). “Kamu görevlilerinin görevlerinin ifasından ayırlamaz nitelikteki kusurlar” (Gözler ve Kaplan, 2011: 411) olarak da tarif edilen hizmet kusuru sonucunda bireye verilen zararın idare tarafından tazmini gerekir. Anonim bir niteliğe sahip olan hizmet kusuru, idarenin sorumluluğunun doğrudan ve aslı nedenini oluşturur.¹⁴ Hizmet kusuru, hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşir. İdare, kamu hizmetlerinin gereği gibi işlemesini sağlayacak organizasyonları yaparak yeterli araç ve gereçle donatılmış bina ve tesislerde, hizmetin özelliğine uygun olarak seçilen ve yetiştirilmiş personelle hizmeti yürütme yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesinden doğan zararlar hizmet kusuru kapsamında idare tarafından tazmin edilmelidir.¹⁵

Kişisel kusur ise kamu görevlilerinin görevlerinin ifasından ayrılabilir nitelikteki kusurlardır (Gözler ve Kaplan, 2011: 411). “Kişisel kusur, hizmet kusurunun anonimliğinden çıkarak, idare ajanının hizmet içinde veya hizmet dolayısıyla, kendisine verilen ödev, yetki ve araçlardan yararlanarak işlediği, kendisine atf ve izafe edilebilecek nitelikteki hukuka aykırı davranışlar” olarak da tanımlanmaktadır.¹⁶ Kişisel kusurun bu niteliği onu her ne kadar hizmet kusurunun anonimliğinden ayırsa da bir kamu hizmetinin ifası sırasında kamu görevlisinin kişisel kusuruyla sebep olduğu zararlar da idare tarafından karşılanır (Anayasa, m. 129/5, 657 sayılı Kanun, m. 13).¹⁷

Sayıştay denetçileri, idarenin hizmet kusuru nedeniyle tazminat ödediği her durumu kamu zararı olarak değerlendirebilmektedir. Oysa idarenin işlem ya da eylemleriyle bir üçüncü kişiye, hizmet görene veya doğrudan doğruya idareye zarar verdiği durumlarda kamu zararından söz edebilmek için mutlaka bir kamu görevlisinin kişisel kusuru aranmalıdır. Kişisel kusurun olmadığı hallerde kamu zararı oluşmaz (Akyılmaz, 2015: 47; Sezginer, 2015: 70; Çağlayan, 2015: 95).

14- Dş.15.D. E.2015/3357, K.2016/3380, T. 30.05.2016; Dş.15.D. E.2015/2622, K.2015/7990, T.26.11.2015; Dş.15.D. E.2015 E.2014/10100, K.2015/7481, T.12.11.2015 (Corpus Mevzuat ve İçtihat Programı).

15- Dş.10.D. E.2000/5068, K.2002/1257, T. 26.04.2002 (Corpus Mevzuat ve İçtihat Programı).

16- Dş.İDD. E.2010/2740, K.2012/194, T. 15.03.2012 ((Corpus Mevzuat ve İçtihat Programı).

17- Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrası şöyledir:

“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir”.

14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesi şöyledir:

“Kişiler kamu hukukuna tâbi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar” (RG. 23.07.1965 – 12056).

Bir olayda kişisel kusurun tespit edilmesi halinde dahi kamu zararına kişisel kusuruyla sebebiyet veren kamu görevlisinin doğru tespit edilememesi halinde bir işlem ya da eylemde rolü olan tüm kamu görevlilerinin yargılanması söz konusu olabilmektedir (Akyılmaz, 2015: 52; Sezginer, 2015: 72). Sayıştayda duruşmaların gözlemlenmesi sırasında da karşılaşılan bu uygulama nedeniyle, kamu hizmeti yapan bazı kişilerin mağdur olabileceği kanısına varılmıştır. Örneğin, üniversitenin mühendislik fakültesinde öğretim üyesi olan bir kişi, idarenin görevlendirmesi üzerine “gerçekleştirme görevlisi” sıfatıyla kısa bir zaman diliminde yaptığı kontrolden sonra imzaladığı “kabul evrakı” nedeniyle hesap yargısına muhatap olmuştur. Bu ve benzeri olaylarda geçici görevlendirme ile idari bir işlem ya da eylem içinde yer alan kişilerin kamu zararının gerçekleşmesindeki rolü titizlikle araştırılmalıdır. Zira kamu zararının unsurlarından biri olan illiyet bağının doğru kurulması, hesap yargısına muhatap olacakların doğru tespitinde son derece önemlidir.

Kamu zararının tespitinde bir diğer önemli husus, zararın doğru tanımlanmasıdır. Zarar, alacak haklarını da kapsayan tüm aktif ve pasif değerlerden azalmaz. Bu nedenle, idarenin sebepsiz zenginleşme nedeniyle sahip olduğu alacaklar var olduğu sürece kamu zararı oluşmaz. İdarenin sebepsiz zenginleşmeden doğan alacaklarının tahsil edilemeyeceği sonucuna ulaşıldığı anda kamu zararı meydana gelir ve ancak bu durumda kamu görevlisinin sorumluluğu doğar (Kırca, 2015: 167, 168; Özçelik, 2012: 17; Parlak, 2018: 31).

2.3. Hesap Yargısında Ahizler

Kendisine haksız ödemede bulunulanlar, hesap yargısında “ahiz” olarak adlandırılmaktadır (Sakınç ve Taytak, 2016: 16). Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesinde¹⁸, kamu zararının

18- 2006/11058 sayılı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesi şöyledir:

“Kamu zararının belirlenmesi

MADDE 6- (1) Kamu zararının belirlenmesinde;

a) Yapılan iş, alınan mal veya hizmet karşılığı olarak ilgili mevzuatında belirtilen ya da mevzuatında öngörülen karar, onay, sözleşme ve benzeri belgelerde belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,

b) İlgili mevzuatında öngörülen haller dışında, iş yaptırılmadan, mal veya hizmet alınmadan önce ödeme yapılması,

c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,

ç) İlgili mevzuatı gereğince görevlendirilen komisyon veya kişilerce rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması,

d) Kamu idarelerine ait malların kiraya verilmesi, tahsisi, yönetimi, kullanımı ve elden çıkarılması işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

e) Görevlilere teslim edilen taşınırın zarara uğraması,

f) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,

g) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek mali külfet getirilmesi,

ğ) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması, esas alınır”. (RG. 19.10.2006-26324).

geri ödenmesi sürecine ilgililerin (ahizler) de dâhil edileceği düzenlenmiştir. Bu hüküm, Sayıştay Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hesap verme sorumluluğu ile ilgili hükümlerine¹⁹ aykırılık teşkil etmektedir. Zira hesap yargısının muhatabı hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileri olup bu kişiler üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ile muhasebe yetkililerinden ibarettir. Bu kişiler hakkında Sayıştay tarafından verilen tazmin kararları, kesin hüküm niteliğindedir.

Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukukî ilişkinin, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır (Kuru vd., 2007: 1342). Kesin hükmün varlığı halinde aynı taraflar arasında, aynı konuda ve aynı sebebe dayanılarak yeni bir dava açılamaz (Yılmaz, 2013: 1342; Arslan vd., 2016: 667). Kesin hüküm kuralı, haklı ve adil kararların korunması yanında, kişiler arasındaki çekişmelerin sonsuza dek devam etmesini önlemek, toplum düzenini sağlamak, hukuka ve yargıya olan güvenilirliği korumak amacıyla ihdas edilmiştir (Akkan, 2009: 32). Buna göre, ilk davada verilen kesin hüküm, ikinci bir davada aynı taraflar ve aynı sebeplere dayanarak hâkimin önüne getirildiğinde, hâkim kesin hükümle bağlı olduğundan kesin hükmü esas alarak karar vermelidir (Akkan, 2009: 55). Başka bir anlatımla hâkim, kesin hükmü kesin delil olarak değerlendirmelidir.

Hesap yargısının muhatabı olan kamu görevlileri hakkında verilen kararların kesin hüküm niteliği tartışmasızdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin Sayıştay yargı organı olarak kabul ettiği karar sonrasında adli yargı organlarıncaya verilen pek çok kararda da Sayıştay ilâmlarının kesin hüküm niteliği teyit edilmektedir.²⁰ Fakat bu durum ahizler için geçerli değildir. Zira ahizler hesap yargısında davanın tarafı değildir. Ahizlere yapılan fazla ödemeler nedeniyle kamu görevlileri aleyhine

19- 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 23, 51, 55'inci maddeleri.

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71/4'üncü maddesi.

2006/11058 sayılı Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 ve 22'nci maddeleri.

20- Örneğin, Yrg. 8. HD. E. 2015/3670, K.2015/6535, T.20.03.2015 sayılı kararında: "...Borçlu aleyhine Sayıştay ilamında belirlenen alacağın tahsili amacıyla ilamlı takip başlatıldığı, borçlu vekilinin....kararın ilam vasfında sayılmaması nedenleriyle icra emrinin iptali talebinde bulunması üzerine, Mahkemece, Sayıştayın yargı organı olmadığı ve kararının da mahkeme ilamı niteliğinde bulunmadığı ve İİK'nun 38 inci maddesinde diğer itirazların incelenerek oluşacak sonuca göre bir karar verilmesi yerine, yazılı gerekçeyle şikâyetin kabulüyle icra emrinin iptali yönünde hüküm tesisi isabetsizdir" ifadelerine yer verilmiştir: Corpus Mevzuat ve İçtihat Veri Bankası. Benzer kararlar için ayrıca bkz.: Yrg. 8. HD. E.2014/25068, K.2016/6541, T.11.04.2016; Yrg. 8.HD. E.2017/4301, K.2017/1191, T.06.02.2017, Corpus Mevzuat ve İçtihat Veri Bankası.

tazmin hükmü verilse dahi bu karar ilâmda adı geçen ahizleri bağlamaz. Başka bir anlatımla Sayıştay ilâmı, ilâmda adı geçen ahizler hakkında kesin hüküm teşkil etmez (Mutluer vd., 2015: 154; Sakınç ve Taytak, 2016: 16). Bu durum, malî yargı alanında uzman olan Sayıştayın tespit ettiği kamu zararının adlî ya da idarî yargı organlarıncı dikkate alınmayarak bu konuda uzmanlığı tartışılabilir bir kişilere yeniden hesaptandırılması sonucunu doğurmaktadır. Yargılama sonucunda adlî ya da idarî yargı organlarıncı hükmedilen kamu zararı, Sayıştayın tespit ettiğinden daha az olabileceği gibi herhangi bir kamu zararının bulunmadığı yönünde kararlar da verilebilecektir. Yargılama sonucunda Sayıştayın hükmettiği ile aynı kamu zararı tespiti yapılırsa dahi, uzun yargılama süreci nedeniyle kamu zararının Hazineye intikalinin gecikmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle Sayıştayın yargı yetkisinin ahizleri de içine alacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği sıklıkla dile getirilmektedir (İnan, 2016: 88; Şişman, 2017: 170). Ek olarak, Sayıştayda görülen davaların tespit davası niteliğinde olduğu, Sayıştayın uzman kadrosu tarafından belirlenen kamu zararının mutlaka dikkate alınması gerektiği, bununla birlikte kamu görevlileri ve/veya ahizler hakkındaki yargılamaların adlî ve idarî yargı organlarında yapılması gerektiğine dair görüşler de mevcuttur (Mutluer vd., 2015: 155; Sakınç ve Taytak, 2016: 16-17).

Biz, hesap yargısında ahizlerin “fer’î müdahil” olarak yer alması ile sorunun çözülebileceğini düşünmekteyiz. Medeni Usul Hukuku’na göre, maddi anlamda kesin hüküm teşkil etmeyen bir ilâmın üçüncü kişileri etkilemesi, diğer bir ifadeyle bir mahkeme tarafından verilen hükmün, tarafları farklı olan başka bir davayı bağlaması ancak fer’î müdahale gibi istisnai durumlarda söz konusu olabilmektedir (Akkan, 2009: 51). Fer’î müdahil, davayı kazanmasında hukuki yararı bulunan taraf yanında ve ona yardımcı olmak amacıyla, tahkikat sona erinceye kadar davada yer alan üçüncü kişidir (HMK. m. 66). Asıl davada taraflar hakkında verilen hüküm, sonradan fer’î müdahilin taraf olduğu rücu davasında kesin delil olarak kabul edilir. Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 69’uncu maddesi gereğince, fer’î müdahilin asıl davadaki uyumsuzluk hakkında yanlış karar verildiği iddiası dinlenmez. Müdahil ancak zamanında ihbar yapılmadığı için davaya geç katıldığını veya yanında katıldığı tarafın yargılamayı hatalı yürüttüğünü ileri sürebilir.

Sayıştay mevzuatına göre ahizlerin hesap yargısında fer'î müdahil olması mümkündür. Sayıştay Dairelerinin Çalışma Usul ve Esasları²¹ madde 10/5; Sayıştay Genel Kurulu, Temyiz Kurulu ve Daireler Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları²² madde 27/3, ahizlerin duruşmaya fer'î müdahil olarak katılabileceklerini düzenlemiştir. Bu hükümlere göre, hesap yargısının tarafı olmamakla birlikte davaya müdahil olarak, ileride aleyhine sonuçlar doğurabilecek bir davada kendini savunma imkânı bulan ahizler hakkında Sayıştay ilâmlarının etkisi farklı olacak; Sayıştayda görülen bir davaya fer'î müdahil olarak katılan ahizler için Sayıştay ilâmı kesin delil teşkil edecektir.

Ahizlere fazla ödeme yapılması nedeniyle kamu zararının tespit edildiği durumlara ilgili değinilmesi gereken hususlardan biri de kamu zararının meydana geldiği zamandır. Kamu kurumunun sebepsiz zenginleşmeden doğan alacak hakkı var olduğu sürece, hesap verme sorumluluğu olan kişiler açısından kamu zararı oluşmaz. Diğer bir ifadeyle, hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileri aleyhine tazmin hükmü verilemez. Zira yapılan fazla ödeme, kamu kurumunun sebepsiz zenginleşme alacağı olarak malvarlığında yer almaktadır ve bu durumda kamu kaynağında eksilme söz konusu değildir. Ancak fazla ödenen miktarın sebepsiz zenginleşme hükümleri ile kamu kurumuna iade edilemeyeceği sonucu ortaya çıktığı anda kamu zararı gerçekleşir ve kamu görevlisinin sorumluluğu söz konusu olur (Kırca, 2015: 168). Hesap yargısının bu esaslar doğrultusunda yapılması, hesap verme sorumluluğu taşımakla birlikte idare aleyhine bizzat zenginleşmeyen kamu görevlilerinin ödeme güçlerinin çok üzerindeki yükümlülüğün de kalkmasını sağlayacaktır (İnan, 2016: 71).

SONUÇ

Günümüzde Sayıştay ilâmlarının tartışılmasının temel sebeplerinden biri, hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımı yapılmaksızın hazırlanan denetim/yargılamaya esas Sayıştay raporlarıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen kusur sorumluluğu anlayışının Sayıştay denetimlerine de yansıtılarak idarenin mahkûm olduğu her tazminat davasında kamu zararı tespitinden kaçınılması gerekir. Hesap yargısında ancak kişisel kusurun varlığı halinde oluşan kayıp kamu zararı olarak tespit edilmelidir. Sayıştay, idari işlemlerde imzası bulunan tüm kamu

21- RG. 17.12.2011-28145.

22- RG. 17.12.2011-28145.

görevlilerini kamu zararından sorumlu tutarak yargılamaktadır. Bu uygulamalar yerine yalnızca kusuruyla kamu zararına yol açan kamu görevlileri hesap yargısına muhatap olmalıdır. Ahizlere yapılan fazla ödemelerden dolayı hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileri aleyhine tazmin hükmü verilmesi de ilâmları tartışmaya açan bir diğer uygulamadır. İdare aleyhine sebepsiz zenginleşen ahizlerden alacağın tahsil edilemeyeceği kesinleşmeksizin, ahizlere ödeme yapan kamu görevlileri hakkında tazmin hükmü verilmesi hakkaniyete uygun düşmemektedir. Hesap yargısını tartışmalı kılan bir diğer konu da Sayıştay ilâmlarının ahizler aleyhine sonuç doğurmasıdır. Hesap yargısının muhatabı yalnızca hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu görevlileri olup bu kişiler aleyhine verilen tazmin kararlarının diğer yargı organları nezdinde kesin hüküm olarak kabul edilmesi gereği tartışmalıdır. Fakat kendilerini hesap yargısında savunma imkânı bulamayan ahizler hakkındaki Sayıştay ilâmları kesin hüküm olarak kabul edilemez. Bu sorunun, ahizlerin Sayıştay davalarında fer'î müdahil olarak yer alması sağlanarak ya da Sayıştayın yargı yetkisinin ahizleri de içine alacak şekilde genişletilerek çözülmesi önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akkan, Mine (2009), "Kesin Hükmün Delil Niteliği", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 11, Özel Sayı.
- Akyel, Recai (2015), "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, 6 (23).
- Akyel, Recai (2016), "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 49, Sayı: 1, Mart.
- Akyel, Recai ve Hasan Baş (2010), "Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu", Maliye Dergisi, 158 (Ocak-Haziran).
- Akyılmaz, Bahattin (2011), "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, LIX (1-2), (61-78).
- Akyılmaz, Bahattin (2015), "Kamu Zararının Genel Esasları, Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu", Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Arslan, Ramazan, Ejder Yılmaz ve Sema Ayvaz Taşpınar (2016), Medeni Usul Hukuku, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Bağlı, Mehmet Selim (2010), "TBMM'nin Bütçe Sonuçlarını Denetleme Süreci", Yasama Dergisi, Sayı 16 Eylül- Ekim- Kasım - Aralık.
- Baş, Hasan (2015), Kamu Mali Yönetiminde Etkinlik Arayışları Çerçevesinde Mali Yönetim ve Sayıştay, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bayar, Cilavdaroğlu, A. Ahmet ve Birol Ekici (2013), "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 46, Sayı: 3 Eylül.
- Çağan, Nami (2008), "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar 8-9 Ekim 2008.
- Çağlayan, Ramazan (2015), "Kamu Zararında Rücu ve Rücu Sorumluluğu", Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/S1oOm+oik535.pdf> (Erişim Tarihi: 20.04.2016).
- Geçgel, Bülent (2014), "Sayıştayın Yargı Yetkisi, Yargısal Görevinin Niteliği ve Yargı Kolları Arasındaki Yeri", Sayıştay Dergisi, 2014, 93 (Nisan-Haziran).
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan (2011), İdare Hukukuna Giriş, 14. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, 6. Aynı Bası, İmaj Yayınları, Ankara,
- İnan, Atilla (2016), Sayıştay İlamlarının İnfazı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Khan M. Adil ve Numary Chowdhury Numayr (2008), "Public Accountability, Corruption Control and Service Delivery: Governance Challenges and Future Options", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028466.pdf> (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- Kırca, Çiğdem (2015), "Borçlar Hukukunda Sorumluluk Türlerine Genel Bakış ve Kamu Zararında Sorumluluk", Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Koçberber, Seyit (2015), "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi", Sayıştay Dergisi, 97 (Nisan-Haziran).
- Kuru, Baki, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz (2007), Medeni Usul Hukuku, 18. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Mutluer, M. Kâmil (2015), "Anayasa'nın Mali ve Ekonomik Hükümleri", Sayıştay Dergisi, Sayı: 96, Ocak-Mart.
- Mutluer, M. Kâmil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2011), Bütçe Hukuku, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Mutluer, M. Kâmil, Erdoğan Öner ve Arife Coşkun (2015), Sayıştay Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Narter, Recep (2012), "Anayasal Açından Bütçe Hakkı", Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XVI, Sayı: 1-2.
- OECD (2002), Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, SIGMA Papers, No. 33, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vd5x8r-en>, (Erişim Tarihi: 09.05.2016).

- Özçelik, Barış (2012), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Göre Kamu Zararından Sorumluluk", Panel- Kamu Zararı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Parlak, Nükrettin (2018), "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler", Sayıştay Dergisi, Sayı: 108, Ocak-Mart.
- Polat, Kerim (2012), "Yüksek Denetimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Rolü ve Yeni Bir Model Önerisi: Kamu Hesaplarını İnceleme ve Kesinhesap Komisyonu", Yasama Dergisi, Sayı: 21 Mayıs-Haziran-Temmuz-Ağustos İhtüzük Özel Sayısı.
- Sakınç, Süreyya, Mustafa Taytak (2016), "Kamu Giderlerinde Etkinliğin Sağlanmasında Hesap Yargılamasının Rolü ve Etkinliği", Maliye Dergisi, Sayı: 170, Ocak- Haziran.
- Sayıştay Başkanlığı (2000), Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim (Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu), <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/parlamentereetkl.pdf> (Erişim Tarihi: 25.03.2016).
- Sezginer, Murat (2015), "İdarenin Sorumluluğunun Genel Esasları ve Kamu Zararından Sorumluluk", Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Şişman, Gülden (2017), Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2010), Sayıştay Kanunu Teklifi ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (2/594), Dönem: 23, Yasama Yılı: 4, S. Sayısı: 510, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss510.pdf> (Erişim Tarihi: 18.02.2016).
- Uzun Çam, Mine (2017), "Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim", "D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şeref ERTAŞ'a Armağan, C: 19, Özel Sayı.
- Üstün, Ümit Süleyman, Engin Hepaksaz, Ramazan Kılıç ve Erdal Kuluçlu (2011), "Kamu Mali Yönetimi ve Sayıştay Hesap Yargısında Sorumluluk", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16 (2).
- Yılmaz, Ejder (2013), Hukuk Muhakemeleri Kanunu Şerhi, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, H. Hakan ve Mustafa Biçer (2010), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 158 Ocak-Haziran.

BAŞKANLIK REJİMİNDE YÜKSEK DENETİM: GÜNEY KORE ÖRNEĞİ¹

SUPREME AUDIT IN PRESIDENTIAL SYSTEM: SOUTH KOREA EXPERIENCE

Yusuf PUSTU*
Kadir AKSÜT**

ÖZ

Yönetimin fonksiyonlarından biri olan denetim, ülkelerin yönetim şekillerinden önemli ölçüde etkilenmektedir. Başkanlık sisteminin uygulandığı Güney Kore'nin yüksek denetim kurumu olan Denetim ve Teftiş Kurulunun da ülkedeki başkanlık sistemiyle bağlantılı olarak özgün bir yapıda düzenlendiği görülmektedir. Güney Kore Anayasası'nda düzenlenen Denetim ve Teftiş Kurulu, ülkenin en önemli kuruluşlarından biridir.

Devletin gelir, gider ve hesaplarını denetleyen ve denetim sonuçlarını Başkana ve Ulusal Meclise rapor olarak sunan Denetim ve Teftiş Kurulunun, diğer yüksek denetim kurumlarından farklı olarak kamu görevlilerini teftiş yetkisi de bulunmaktadır. Bu çalışmada, Güney Kore Sayıştayının tarihçesi, anayasal konumu, teşkilat yapısı, denetim türleri, denetim kapsamı, denetime katılım uygulaması, teftiş ve raporlama faaliyetleri incelenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Yüksek Denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu, Güney Kore, Başkanlık Rejimi.

ABSTRACT

Auditing, one of the functions of the administration, is significantly affected by the regimes of the countries. It is seen that the Board of Audit and Inspection, the supreme audit institution of the South Korea, where the presidential system is implemented, has an original structure in connection with the presidential system in the country. The Board of Audit and Inspection, established by the Constitution of the South Korea, has a key position in the institutional environment of the country.

The Board of Audit and Inspection, which audits the revenues, expenditures and accounts of the state and submits the audit reports to the President and the National

1- Bu makale Kadir AKSÜT'ün doktora tezinden üretilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF, ypustu@gazi.edu.tr

** Sayıştay Uzman Denetçisi, kadirak316@gmail.com

Assembly, has the authority to inspect public officials unlike the other supreme audit institutions. In this study, the history, constitutional status, organizational structure, types of audit, scope of audit, practice of participatory auditing, inspection and reporting activities of the Board of Audit and Inspection of the South Korea are examined.

Keywords: Supreme Audit, Board of Audit and Inspection, South Korea, Presidency Regime.

GİRİŞ

Güney Kore geleneksel olarak merkeziyetçi yönetim geleneğinin egemen olduğu ülkelerden biridir. Merkeziyetçi geleneğin oluşmasında, geçmiş tarihlerde ülkede egemen olan hanedanlıkların ve Konfüçyan geleneğin etkili olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllarda ülkede çağdaş dünyaya uyum anlamında çok hızlı bir dönüşüm yaşanmış olup, ülke yönetiminde demokratikleşmeye yönelik reformlar yapılmıştır. Bu reformların en önemlilerinden biri, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesinin sağlanmasıdır. Güney Kore kamu yönetimindeki yeniden yapılanmadan yüksek denetim kurumu olan Denetim ve Teftiş Kurulu (Güney Kore Sayıştayı) da önemli ölçüde etkilenmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren Denetim ve Teftiş Kurulunda da geleneksel denetim anlayışından, şeffaflık ve hesap verebilirliğin öne çıktığı çağdaş denetim anlayışına geçilmiş ve denetimde vatandaş katılımının sağlandığı mekanizmalar geliştirilmiştir.

Köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan Denetim ve Teftiş Kurulu, 659 yılında kurulan Shilla Hanedanlığına dayandırılmakla birlikte, Kore Cumhuriyetinin 1948'de ilanının ardından kurulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulunun tarihsel dayanağını oluşturan kuruluşlar, yer aldıkları devletlerde önemli işlevler görmüşlerdir. Kurulun Güney Kore'deki en etkin kurumlardan olmasının sebeplerinden biri de söz konusu tarihsel geçmiştir. Kore Cumhuriyeti'nin kuruluşu sonrası yürürlüğe giren 1948 Anayasası ile oluşturulan Anayasal kuruluşlardan biri olan Denetim Kurulu, 1963 yılında Teftiş Komisyonu ile birleşerek Denetim ve Teftiş Kurulu adını almıştır. Böylece, Kurul kamunun gelir, gider ve hesaplarını denetleyen, Başkana ve Meclise rapor sunan ve kamu görevlilerini teftiş eden bir yüksek denetim kurumu olarak yapılandırılmıştır. Başkana bağlı olan Kurul, merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, kamu işletmeleri ve diğer kurumların denetimini gerçekleştirmekte, denetim sonuçlarını Başkana ve Ulusal Meclise rapor olarak sunmakta ve kamu görevlilerini teftiş etmektedir.

Dünyadaki yüksek denetim kurumları, geleneksel hukuka uygunluk denetimi anlayışından, denetlenen kuruluşun mali durumunun ve kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının değerlendirildiği çağdaş denetim sistemine geçmişlerdir. Denetim ve Teftiş Kurulu denetim anlayışındaki bu değişimden önemli oranda etkilenmiştir. Kurul tarafından geleneksel hukuka uygunluk denetimi yanında mali denetim, performans denetimi ve özel denetim de gerçekleştirilmektedir. Uygunluk denetiminde, kurumun gelir ve gider faaliyetlerinin hukuka uygun olup olmadığı ele alınmaktadır. Mali denetimde, kurumların mali tablolarının güvenilir olup olmadığı ve mali durumu değerlendirilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu denetimlerinin önemli bir kısmını kapsayan performans denetimi ise verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri temel alınarak gerçekleştirilmektedir. Özel denetim ise Denetim ve Teftiş Kurulunca gerçekleştirilen denetime katılımın sağlandığı önemli bir denetim türüdür. Kurul tarafından etkili bir şekilde uygulanan denetime katılım, denetimde demokratik bir bakış açısını ve çoğulculuğu öne çıkarmaktadır.

1. GÜNEY KORE’NİN SİYASAL YAPISI

Kore’nin 1948 yılında ikiye bölünmesiyle kurulan Güney Kore’nin tarihi M.Ö. 3000 yılına dayanmaktadır. Belirli dönemlerde Çin’in etkisi altında kalan Kore, 20. yüzyıla kadar farklı hanedanlıklar tarafından yönetilmiştir. Japonya 20. yüzyılın başlarında bölgedeki hâkimiyetini genişletmiş ve 1910 yılında Kore’yi işgal ederek 1945 yılında II. Dünya Savaşı sona erinceye kadar ülkeyi sömürgeleştirmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında Kore’nin güneyini ABD, kuzeyini ise Sovyetler Birliği işgal etmiş, böylece, 1948 yılında Güney Kore ve Kuzey Kore kurularak güneyde demokratik rejim kuzeyde ise komünist rejim hâkim olmuştur. Güney Kore Anayasası, 1948 yılında yürürlüğe konulmuş olup, 1987’de yapılan referandum sonucu son şekli belirlenmiştir (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2015: 211-216).

Güney Kore’de merkeziyetçiliğin öne çıktığı güçlü devlet geleneği bulunmaktadır. Merkeziyetçi yapının tarihsel temelleri, Üç Krallık Devri (M.Ö. 57-M.S. 677), Yi Hanedanı Devri (1392-1909) ve Japon işgali dönemine (1910-1945) dayanmaktadır (Kim, 1991:16). Konfüçyan gelenekler de Güney Kore’de merkeziyetçiliğe katkı sağlamıştır (Henderson, 1975: 195). Ancak, sanayi sonrası topluma geçilmesi ve sivil toplumun gelişmesi ile bu yapının değişime uğradığı

görülmektedir. İç faktörlerle birlikte, globalleşme, bilişim teknolojilerindeki gelişim ve postmodernizm gibi diğer makro çevresel faktörler çoğulcu bir sisteme geçişi sağlamıştır. Böylece, büyük ölçekli ve uzun dönemli sosyo ekonomik gelişim ve endüstriyel politikalar ulusal çıkarlar doğrultusunda daha etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmiştir (Park, 2006: 46).

Başkanlıkla idare edilen üniter yapıdaki bir devlet olan Güney Kore’de, Başkan (Cumhurbaşkanı) doğrudan halk tarafından, beş yıllık bir dönem için ve sadece bir defalığına seçilmektedir. Başkan seçilebilmek için seçim tarihinde kırk ve üzeri yaşta olmak ve ulusal meclise seçilebilme şartlarındaki kriterleri taşımak gerekmektedir. Güney Kore’de devleti merkeze alan geleneklerin de etkisiyle Başkan oldukça güçlü bir konumdadır. Başkan, devleti temsil etmekte olup, yürütmenin başı konumundadır. Başkan, yürütme fonksiyonunu esas olarak Devlet Konseyi vasıtasıyla yerine getirmektedir. Devlet Konseyi’nde Başkanla birlikte Başbakan ve Bakanlar bulunmaktadır. Başkanın yasa teklifinde bulunma ve meclisten geçen yasaları veto etme yetkileri yanında, kararname çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Başkan, acil durumlarda çıkardığı kararnameleri meclisin onayına sunmaktadır. Başkanın meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır (Constitution of the Republic of Korea, 1948: Art. 66-75; Park, 2006:69; SETA, 2015: 36; SETA, 2016a: 45-46).

Ülkedeki mevcut sistemde, Başkanla birlikte Başbakan ve Bakanların da bulunması sonucunda ülkede uygulanan yönetim sistemi parlamenter sisteme benzese de esas olarak ülkede uygulanan sistem başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Güney Kore’de uygulanan yönetim sistemini parlamenter sistemlerden ayıran özellik, Başbakan ve Bakanların yürütme mekanizması içerisinde Başkana bağlı görevliler konumunda bulunmalarıdır. Başbakan ve Bakanlar, Başkan tarafından atanmaktadır. Başbakan ve Bakanların, Başkana bağlı olarak çalışmasının yanında, ülkede yasama ile yürütme arasındaki ilişkiler de parlamenter sistemin değil başkanlık sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle Güney Kore’de başkanlık sistemi uygulanmakla birlikte, sistem ülkenin gelenekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda ülkeye özgü bir şekilde şekillendirilmiştir (Aydoğan, 2017: 715-716).

Güney Kore’de yasama organı tek meclisten oluşmaktadır. Millet Meclisi 300 kişiden oluşmakta olup milletvekillerinin görev süreleri dört yıldır. 300 kişilik Millet Meclisinin 246 tanesi yerel seçmenlerin oyuyla, kalan 54 tanesi de geçerli oyların %3 ya da fazlasını almış olan partilere ayrılan veya yerel

seçim bölgesinde beş ya da daha fazla meclis üyeliği kazanan partilere verilen yerlerden nispi temsil sistemiyle oluşmaktadır. Her seçim bölgesinden bir aday, oy çoğunluğuna göre seçilmektedir. Mecliste olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür görüşme bulunmaktadır. Meclis kararlarının bağlayıcı olması için, meclis üyelerinin yarısından fazlasının oyu gerekmektedir. Anayasaya göre, meclisin, yasa yapmak, bütçeyi ve uluslararası anlaşmaları onaylamak, savaş ilanına karar vermek, vergi koymak, meclis denetimi yapmak gibi görevleri bulunmaktadır. Meclisi iki yıllığına seçilen meclis başkanı ve yardımcıları temsil etmektedir (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 197-199).

Güney Kore yargı sisteminde; Yargıtay, ikinci derece mahkemeler, bölge mahkemeleri, patent mahkemeleri, aile mahkemeleri ve idare mahkemeleri bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi ise Güney Kore Anayasası'nda ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Bu mahkemelerin dışında, Güney Kore Silahlı Kuvvetler mensuplarının ve sivil görevlilerinin yargılandığı askeri mahkemeler de bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, 1988 yılında kurulmuş olup, anayasal konular, temel haklarının korunması ve siyasi partilerin kapatılması gibi hususlarda karar vermektedir. Anayasa Mahkemesi, başkan dâhil dokuz kişiden oluşmakta ve devlet başkanı, meclis ve Yargıtay Başkanı tarafından üçer üye atanmaktadır. Anayasa Mahkemesi Başkanı, Başkan tarafından meclisin onayıyla atanmaktadır. Temyiz mercii olan Yargıtay, mahkemeler tarafından verilen kararların son yargı yeridir. Yargıtay, başkan ve onüç üyeden oluşmaktadır. Yargıtay Başkanı da Anayasa Mahkemesi Başkanı gibi, Başkan tarafından meclisin onayıyla atanmaktadır. Yargıtay üyeleri ise Başkan tarafından Yargıtay Başkanının tavsiyesiyle atanmaktadır. Yargıtay Başkanının ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. (Choi vd., 2013: 114-116; Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 199-201; Supreme Court of Korea, 2018).

2. GÜNEY KORE'DE KAMU YÖNETİMİ VE DENETİM

2.1. Güney Kore'de Kamu Yönetimi

Üniter yapıdaki bir devlet olan Güney Kore'de, başkanlık sistemi uygulanmakta olup, yürütme organı esas olarak Başkan tarafından temsil edilmektedir. Başkan beş yıllık bir süre için ve yalnız bir defalığına seçilebilmektedir. 1948 yılında yürürlüğe giren Güney Kore Anayasası'na göre yürütme gücünü elinde bulunduran Başkan, yürütme yetkisini Devlet Konseyi adı verilen kabine

vasıtasıyla yerine getirmektedir. Başkan tarafından toplanan Devlet Konseyi, yürütme görevlerini ifa etmekte ve bütün önemli devlet politikalarını karara bağlamaktadır. Devlet Konseyinde Başkanla birlikte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar bulunmaktadır. Başbakan, Başkanın ataması ve Meclisin onaylamasıyla göreve başlamakta ve yürütme görevinde Başkana yardımcı olmaktadır. Bakanlar ise Başbakanın tavsiyesi ile Başkan tarafından atanmakta olup bakanlıkların idaresinden sorumludurlar. Merkezi yönetimin diğer unsurları ise yasal olarak Başkana bağlı olan, ancak, işleyiş olarak bağımsız nitelikteki merkezi kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, Denetim ve Teftiş Kurulu, Milli İstihbarat Teşkilatı, Kore Telekomünikasyon Komisyonu ve Milli Güvenlik Kurulu gibi kuruluşlardır.

Güney Kore’de yerel yönetimler, üst düzey yerel yönetimler ve alt düzey yerel yönetimler olarak sınıflandırılmaktadır. Üst düzey yerel yönetimler; büyükşehir belediyeleri (Kwangyeok-si) ve illerden (Do) oluşmaktadır. Büyükşehirler arasında Özel Seul Büyükşehir Belediyesi ve Sejong Özel Özerk Kenti, iller arasında da Jeju Özel Öz-Yönetim İli özel statüldür. Alt düzey yönetimler de belediye (şehir) (Si), kırsal ilçe (Gun) ve semt (Gu)’dır. Toplam 17 adet üst düzey yerel yönetim, 227 adet de alt düzey yerel yönetim bulunmaktadır (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2015: 225-227). Güney Kore’deki yerel yönetimlerde üst yönetici ve meclis olmak üzere iki temel organı vardır. Üst yönetici; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, ilçeler ve semtlerde belediye başkanı, illerde de vali olmaktadır. Güney Kore Anayasası, yerel özerkliği devlet yapılanmasının temel ilkelerinden biri olarak kabul etmektedir. Güney Kore Anayasası’na göre, yerel yönetimler yerel halkın refahıyla ilgili yönetsel konularla ilgilenir, mülkleri yönetir ve yasaların ve ikincil hukuki düzenlemelerin çizdiği sınırlar çerçevesinde yerel özerkliğe ilişkin kararlar alabilir. Anayasa, aynı zamanda, her bir yerel yönetimin bir yerel meclise sahip olmasını öngörmektedir (SETA, 2016b: 67).

2.2. Güney Kore’de Kamu Yönetimi Denetimi

Güney Kore kamu yönetiminin denetimi, esas olarak, parlamento denetimi, yargı denetimi, yönetsel denetim, Yolsuzlukla Mücadele ve Sivill Haklar Komisyonu denetimi ve Denetim ve Teftiş Kurulu denetiminden (yüksek denetim) oluşmaktadır. Güney Kore parlamentosu tarafından yapılan denetim usulleri Güney Kore Anayasası’nda belirlenmiştir. Anayasa’ya göre, soru, meclis soruşturması ve

araştırması, gensoru ve suçlama müesseseleri meclisin denetim yolları olarak düzenlenmiştir. Güney Kore Anayasası'na göre, meclis veya meclis komisyonları tarafından talep edildiği takdirde, Başbakan, Devlet Konseyi üyeleri veya hükümeti temsil eden diğer görevlilerin toplantılara katılarak sorulan sorulara (question) cevap verme zorunluluğu bulunmaktadır. Meclis soruşturması ise tüm devlet işlerine ilişkin olarak yetkili bir daimi komisyon aracılığıyla (inspection) gerçekleştirilmektir (National Assembly Act, 1988: Art. 12). Güney Kore Devlet İdaresinde Soruşturma ve Araştırma Kanunu'na göre, Güney Kore Ulusal Meclisi, üye sayısının en az dörtte birinin oyuyla meclis araştırması (investigation) yapılması amacıyla geçici veya daimi komisyon kurabilmektedir. Güney Kore Ulusal Meclisi, gensoru vasıtasıyla, Başbakanın veya Devlet Konseyi üyelerinin görevlerine son verilmesi talebinde bulunabilmektedir. Güney Kore Anayasası'na göre, gensoru talebi için, milletvekillerinin üçte birinin oyu gerekmektedir, bu talebin kabulü için meclisin çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Suçlama talebi ise meclis tarafından, Başkan, Başbakan, Devlet Konseyi üyeleri, Anayasa Mahkemesi üyeleri, hakimler, Ulusal Seçim Komisyonu üyeleri, Denetim ve Teftiş Kurulu üyeleri ve başkanı gibi üst düzey kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken Anayasa'yı veya diğer kanunları ihlal etmeleri durumunda gerçekleştirilmektedir.

Yönetmelik yargı denetiminin Güney Kore'de kurumsallaşması esas olarak, Başkan Kim yönetimi sırasında başlatılan bir reform paketi kapsamında gerçekleştirilmiştir. 1990'larda Başkan Kim Young Sam tarafından yönetmelik ve yargısal alanda birçok reform gerçekleştirilmiş olup, bunlardan biri de idare mahkemelerinin kurulmasıdır. Yönetmelik davalarının yönetmelik başvuru yolları tüketilmeden de açılabilmesi yönünde düzenleme yapılarak mahkemelere erişim kolaylaştırılmıştır. Yapılan düzenlemelerle vatandaşların yönetmelik sorunlarına yönetmelik yargı yoluyla çözüm bulma imkânları önemli ölçüde artırılmıştır. Güney Kore'de kamu yönetiminin yargısal denetimini sağlayan ilk derece mahkemesi olan idare mahkemesi 1998 yılında kurulmuştur. 1998 yılından önceki sistemde, yönetmelik davaları için ayrı bir mahkeme bulunmamaktaydı (Ginsburg, 2001: 28). İdare mahkemesi, bölge mahkemelerine eşit bir seviyede oluşturulmakla birlikte, hali hazırda sadece Seul'de idare mahkemesi bulunmaktadır. Diğer yerlerde ise ayrı bir idare mahkemesi kurulana kadar bölge mahkemeleri idare mahkemesi görevini yerine getirmektedirler (Supreme Court of Korea, 2018).

Güney Kore kamu yönetimindeki yönetsel denetim, kamu kuruluşlarının tasarruflarından etkilenen ilgili kişilerin veya kuruluşların kamu kuruluşlarına başvurmaları sonucu yapılan yönetsel denetim ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminden oluşmaktadır. Güney Kore’de kamu kuruluşlarına yapılan yönetsel başvurular, 1997 yılında çıkarılan Dilekçe Kanunu’ndaki düzenlemelere göre yapılmaktadır. Söz konusu Kanun, 1990’lı yıllarda Güney Kore’de kamu yönetiminin yönetsel denetimi amacıyla yapılan reform çalışmalarından biridir. Bu Kanun, yönetsel bir işlemin kendi haklarını ihlal ettiğini veya vatandaşlara külfet getirdiğini iddia eden herhangi bir şahsın dilekçe sunmasına izin vererek yönetim hukuku sistemini desteklemektedir. Bu başvurular, yalnızca, yasadışı eylemler için değil, aynı zamanda makul olmayan eylemler için de yapılabilmektedir (Ginsburg, 2001: 31). Güney Kore’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Güney Kore’de, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde yönetsel açıdan denetim uygulamakta, yerel yönetimlerin belirli kararlarını veto edebilmekte veya mahkemeye götürebilmekte, mali açıdan da kontrol sağlamaktadır (Choi vd., 2013: 61-62). Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki söz konusu ilişkide yönetim kültürünün de etkisi bulunmaktadır. Güney Kore’nin yüzyıllar boyunca güçlü bir merkezi yönetime sahip olan üniter bir devlet olması, yerel yönetimler açısından olumsuz bir kültürel etki yapmaktadır (Cho vd., 2010: 395). 1980’lerin sonlarından itibaren demokratikleşme çabalarının artması sonucu desantralizasyon amaçlı düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi azaltılmaktadır (Rho ve Lee, 2010: 349).

İç denetim, Güney Kore kamu yönetiminde merkezi yönetim kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve kamu işletmelerinin iç denetim birimleri tarafından, bu kuruluşların işlemlerinin ve personelinin teftiş, inceleme, kontrol ve analize tabi tutulması ve bunların sonuçlarının değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir (Act on Public Sector Audits, 2010: Art. 2). Güney Kore kamu yönetiminde iç denetim Kamu Sektörü Denetimi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile iç denetim birimlerinin kurulması, iç denetimin bağımsızlığının sağlanması, iç denetçilerin profesyonelliklerinin güçlendirilmesi, standardize edilmiş ve şeffaf bir denetim süreci oluşturulması ve yüksek denetim kuruluşu ile iç denetim birimleri arasında işbirliği sağlanması amaçlanmıştır (Yang, 2011: 3). Güney Kore kamu yönetiminde iç denetim türleri; bütüncül denetim, spesifik denetim, mali denetim, performans denetimi ve kamu hizmeti denetimidir (Enforcement Decree of the Act on Public Sector Audits, 2015: Art. 10).

Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, Güney Kore kamu yönetimi denetimindeki özgün yapısıyla öne çıkmaktadır. Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, 29 Şubat 2008 tarihinde, Kore Ombudsmanının, Kore Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonunun ve Kore Merkezi Yönetim Başvuru Komisyonunun birleşmesiyle oluşturulmuştur. Bu üç kurumun birleştirilmesi ile birlikte, vatandaşların, kamusal şikâyetlerini ele almak, yönetsel itirazlarını çözmek ve yolsuzlukla mücadele etmek için tek bir kuruluş tarafından, tek elden, daha hızlı ve daha kolay bir şekilde hizmet sunulması amaçlanmıştır. Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Haklar Komisyonu, halka daha uygun ve verimli kamu hizmetinin sunulması ve şikâyetlerin olabildiğince hızlı bir şekilde çözülmesi için yasal çerçevenin oluşturulmasını ve sivil haklara ve hukukun üstünlüğüne saygının kurumsallaştırılmasını hedeflemektedir (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2018). Söz konusu komisyon, esas olarak üç temel görevi yerine getirmektedir. Bunlar; kamusal şikâyetleri ele almak ve çözümlemek, kamu sektöründeki yolsuzlukların önlenmesi amacıyla caydırıcı bir işlev ortaya koyarak temiz bir toplum oluşturulmasına katkı sağlamak, yönetsel başvuru sistemi vasıtasıyla, yasalara aykırı ve haksız yönetsel tasarruflardan halkın korunmasını sağlayarak sivil hakları korumak olarak sıralanabilir (Quah, 2010: 39).

3. GÜNEY KORE'DE YÜKSEK DENETİM

Yüksek denetim, kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal teminatlarla sahip bulunduğu ve birçok ülkede yargısal yetkilerle de donatılmış bulunan bağımsız kuruluşlarca parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır. Yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim, uluslararası literatürde geleneksel olarak "yüksek denetim" veya "devlet denetimi" olarak adlandırılmaktadır (Köse, 2007: 17). Ancak, günümüzde, yüksek denetim kurumlarınca yapılan denetim için genel olarak "yüksek denetim" (supreme audit) tabiri kullanılmaktadır. Yüksek denetim, kamu gelirlerinin elde edilmesi, kamu harcamalarının yapılması ve kamu mallarının korunmasıyla görevli olanların hesap ve işlemlerinin bağımsız bir organ tarafından yasalara uygunluğunun ve mali yönetim performansının önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunun incelenmesi ile mevcut ya da muhtemel aksaklıkların giderilmesi ve sorumluların sorumluluklarının tespiti için parlamentoya veya yargıya rapor hazırlama sürecidir (Sayıştay Başkanlığı, 2000: 71). Dolayısıyla yüksek denetim, kamu gelir ve giderlerinin denetiminin genellikle parlamento adına ve bağımsız

bir şekilde gerçekleştirildiği denetim türüdür. Yüksek denetim faaliyetini yürüten kuruluşlar yüksek denetim kuruluğu (supreme audit institution) veya sayıştay olarak nitelendirilmektedirler.

Yüksek denetim, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında bağımsız olan bir denetim biçimi olarak tanımlanabilir. Yüksek denetim, dış denetimle benzer özelliklere sahip olmakla birlikte, yüksek denetim kuruluşlarının parlamentolarla ilişkisi sebebiyle ayrı bir sınıflandırma içinde ele alınmaktadır (Mutluer vd., 2015: 106). Yüksek denetim, yasama, yürütme ve yargı erklerinin dışında, kendine özgü bir devlet fonksiyonu olarak da tanımlanabilmektedir (Tugay, 1973: 222). Yüksek denetimin varlık nedenleri olarak, demokratik nedenler, parlamentonun etkinliği, bütçenin denetim gerekliliği gibi sebepler sayılabilir. Mutlak iktidarların sınırlandırılması ihtiyacı ve bunun ardından parlamentoların ortaya çıkışıyla, çağdaş bütçe sistemlerinin ve yüksek denetimin varlığı arasında yakın bir ilişki vardır. Yüksek denetim kuruluşları, yapmış oldukları denetimin sonuçlarını kamuoyuna sunarak iktidarların denetimini sağlamakta ve böylece demokrasinin gelişiminde önemli bir rol oynamaktadırlar. Yüksek denetim kuruluşları, bütçenin denetimi aracılığıyla da kamu yönetiminin verimliliğini, hesap verebilirliğini ve kamu mali yönetiminin iyi işlenmesini sağlamaktadır (Sayın, 1998: 9-17).

Güney Kore’de yüksek denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu, Kore Cumhuriyeti’nin kuruluşunun ardından yürürlüğe giren 1948 Anayasası hükümlerine göre, öncelikle Denetim Kurulu adıyla kurulmuş olup, sonrasında Denetim ve Teftiş Kurulu adını almıştır. Böylece, denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi de bulunan ve Başkana bağlı olarak görev yapan bir kurum oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu, merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, kamu işletmeleri ve diğer kuruluşların denetimi yanında kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinin teftişini de gerçekleştirmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi de bulunması, ayrıca Başkana bağlı olarak çalışması Denetim ve Teftiş Kurulunu diğer yüksek denetim kurumlarından ayırmaktadır.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Güney Kore Anayasası’nda yer alan anayasal bir kuruluştur. Anayasa’ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu, devletin gelir, gider ve hesaplarını denetlemek ve kamu görevlilerini teftiş etmek üzere devlet başkanına bağlı olarak kurulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu, aynı zamanda Başkana ve Ulusal Meclise rapor da sunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, kurul şeklinde

çalışmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu başkan ve üyeleri Başkan tarafından atanmaktadır. Ancak, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı, Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmektedir (Constitution of the Republic of Korea, 1948: Art. 97-100). Söz konusu atamadaki Ulusal Meclis onayı, Denetim ve Teftiş Kurulunun bağımsızlığı gözetilerek getirilmiştir.

3.1. Yüksek Denetimin Tarihi Gelişimi

Güney Kore’de denetim ve teftiş sistemi 1300 yıllık bir geçmişe sahiptir. Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulu, esas olarak, Shilla Krallığı’nda (M.Ö. 57-M.S. 935) 659 yılında kurulan Sajongbu adlı kuruluşa dayanmaktadır. Bu kurum daha sonra Koryo (918-1319) ve Joseon (1392-1910) Hanedanlıklarında Sahonbu adıyla devam etmiştir. Söz konusu denetim kuruluşlarının ana işlevi, kamu görevlilerinin yaptıkları hataları ortaya çıkarmaktır. 1509 yılında Joseon Hanedanlığı’nda Kral Joongjong zamanında kurulan Gizli Kraliyet Müfettişliği de denetim ve teftiş sisteminin devamı niteliğindedir. Gizli Kraliyet Müfettişleri, idari tasarrufları ve olası yolsuzlukları soruşturmakla görevlendirilmekteydiler. Gizli Kraliyet Müfettişleri, kimliklerinin ortaya çıkmaması için görevlerini sıradan insan görüntüsüyle yerine getirmekteydiler. Müfettişler, yetkilerini belli eden ve ihtiyaç olduğunda kullanabilecekleri temsili at resimlerinin bulunduğu Mapea adı verilen madalyonlar taşımaktaydılar (Board of Audit and Inspection, 2014: 8).

Kore Cumhuriyeti’nin kuruluşunun ardından yürürlüğe giren 1948 Anayasası’nın hükümleri uyarınca, kamu kuruluşlarının denetimini yapmak üzere Denetim Kurulu oluşturulmuştur. Kamu görevlilerini teftiş etmek için de 1948 tarihli Devlet Teşkilat Kanunu uyarınca devlet başkanına bağlı olarak Teftiş Komisyonu oluşturulmuştur. 1955-1960 yılları arasında ise söz konusu komisyonun adı Gözetim ve Kontrol Komisyonu olarak değiştirilmiştir (Board of Audit and Inspection, 2014: 9). 1955 yılında alınan kararla söz konusu komisyonun teftiş yetkisinin sadece düşük derecedeki kamu görevlilerini kapsamaması kararlaştırılmıştır. Ancak, 1960 yılında yapılan değişiklikle komisyonun teftiş yetkisinin yüksek derecedeki kamu görevlilerini de kapsamasına karar verilmiştir (Jung, 2014: 114). 1961 tarihli Teftiş Komisyonu Kanunu sonrasında ise komisyon eski adı olan Teftiş Komisyonu olarak başbakana bağlı şekilde çalışmaya başlamıştır. Denetim Kurulu tarafından yapılan denetimler ve Teftiş Komisyonu tarafından yapılan teftişler birçok durumda çok yakından ilişkili olduğundan ikisi arasında açıkça bir ayrım yapılamamaktaydı.

Bu sebeple, Anayasa'da 1962 yılında yapılan değişikliklerin ardından 1963 yılında çıkarılan Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu uyarınca söz konusu kurumlar birleştirilerek 20 Mart 1963'te Denetim ve Teftiş Kurulu oluşturulmuştur (Board of Audit and Inspection, 2014: 9). 1993 yılında Denetim ve Teftiş Kurulunun tavsiye birimi olarak Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, ardından da 1999 yılında Kamu Sektörü Denetim Standartları oluşturulmuştur. Denetim konusunda çalışmalar yapmak üzere 2005 yılında Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü kurulmuştur. 2013 yılında ise kamu sektörü denetim sisteminin çerçevesini çizen Kamu Sektörü Denetimi Kanunu çıkarılmıştır (Board of Audit and Inspection, 2018a.)

3.2. Anayasal Sistemde Yüksek Denetim

Denetim ve Teftiş Kurulu, anayasal bir kuruluş olup, Kore Cumhuriyeti'nin kuruluşu sonrası yürürlüğe giren 1948 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Denetim ve Teftiş Kurulu, 1948 Anayasası'nın yürütme bölümünde Başkan ve Devlet Konseyi (Başbakan ve Bakanlar) ile birlikte düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu, devletin gelir, gider ve hesaplarını, kamu kuruluşlarının ve kamu görevlilerinin iş performansını denetlemek ve teftiş etmek üzere Başkana bağlı olarak oluşturulmuştur. Kurul, her yıl, gelir ve gider hesaplarının kapanışını da incelemekte ve sonuçları Başkana ve Ulusal Meclise raporlamaktadır. Anayasa, Denetim ve Teftiş Kurulunun kurul şeklinde yapılandırılmasını öngörmüş ve kurulun yapısını, kurul başkanının ve üyelerin atanmalarını ve görev sürelerini düzenlemiştir. Kurul üyeleri, başkan dâhil, en az beş, en çok on bir kişiden oluşmaktadır. Kurulun başkanı, devlet başkanı tarafından ulusal meclisin onayıyla dört yıl görev yapmak üzere atanmakta ve iki dönem görev yapabilmektedir. Kurul üyeleri de, kurul başkanının tavsiyesi ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Üyeler de başkan gibi dört yıllığına ve en fazla iki defa atanabilmektedirler.

Kurulun görevleri, konumu ve yapısının genel çerçevesinin Güney Kore Anayasası'nda düzenlenmesi sonucunda, konumu, yetki ve görevleri ile yüksek denetim kurumu olma özelliği güvence altına alınmakta, kanuni düzenlemelerle bu özelliklerinin değiştirilmesinin önüne geçilmesi sağlanmaktadır. Güçler ayrılığı prensibi temelinde şekillenen Anayasa'da, Başkan, hükümetin başı olmaktan daha çok devletin başı olarak görüldüğünden Denetim ve Teftiş Kurulu'nun da Başkana bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Kurulda kolektif şekilde işleyen karar alma süreci sonucu, tazmin kararı gibi yargı benzeri kararlar verilmek

suretiyle, adalet ilkesine verimlilik ve yerindelik gibi ilkelerden daha çok vurgu yapıldığı görülmektedir. Söz konusu kurulun yapısı bağımsız şekilde bir işleyişin oluşmasını da sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 1996: 8).

Denetim ve Teftiş Kurulu, Başkana bağlı olması yönüyle, genellikle parlamentoya bağlı olarak görev yapan veya bağımsız bir statüde bulunan yüksek denetim kurumlarından farklılık arz etmektedir (Jung, 1999: 10). Kurul bu yapısından dolayı bağımsız bir şekilde denetim ve teftiş gerçekleştiremeyeceği şeklinde eleştirilmektedir (Kim, 2001: 11). Kurul, Başkana bağlı olarak çalışmakla birlikte, kurul başkanının atama süreci Başkana bağlı olarak çalışan diğer kuruluşlardan farklıdır. Ulusal politikaları belirleyip uygulayan kuruluşlardan olan ve Başkana bağlı olarak çalışan Milli İstihbarat Teşkilatı ve Kore Telekomünikasyon Komisyonu gibi kuruluşların başkanları, doğrudan devlet başkanı tarafından atanmasına rağmen Denetim ve Teftiş Kurulunun başkanının ataması meclisin onayına bağlıdır. Kurul yalnızca yürütme erkinin başına karşı sorumlu ise de denetim ve teftişler sonucunda elde edilen bulgular Başkana sunulduğu gibi Ulusal Meclise de rapor olarak sunulmaktadır (Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı, 2011: 195-196). Kurul başkanının atama süreci, meclisin onay şartı sonucu Yargıtay Başkanı ve Başbakanın atama süreciyle aynı tutulmuştur. Anayasa'da, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanının süresinin dört yılla ve iki dönemle sınırlandırılması da bağımsızlığına katkı sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 1996: 8).

Denetim ve Teftiş Kurulunun Başkana bağlı olarak görev yapmasının bağımsızlık ilkesini olumsuz etkilemesinin telafisi adına hem Anayasa'da hem de yasalarda belirli düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Anayasa'da, kurula ilişkin hükümlerin ilgili kanunda düzenleneceği belirtilmiş olup, Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'nda da bağımsızlığa vurgu yapılmıştır. Buna göre, kurul başkanının ve üyelerinin atanmaları ve görevden ayrılmalarına ilişkin usullerle görev sürelerine ve kurul bütçesine ilişkin işlemlerde bağımsızlığa azami ölçüde uyulması hüküm altına alınmıştır. Anayasa'ya göre, Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı ve üyelerinin suçlanması da üst düzey görevlilerde olduğu gibi meclis tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurul üyeleri ve başkanı, görevlerini yerine getirirken Anayasa'yı veya diğer kanunları ihlal ederlerse, bunların suçlanmalarına ilişkin önerge; Başbakan, Bakanlar, yüksek yargı üyeleri gibi üst düzey kamu görevlilerinde olduğu gibi, milletvekillerinin üçte birinin oyu ile verilmekte ve söz konusu önergenin kabulü için milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Suçlama önergesi mecliste kabul edildiği takdirde, önerge,

karar vermek üzere Anayasa Mahkemesine gönderilmektedir. Suçlama önergesi sonucunda Denetim ve Teftiş Kurulu üyeleri ve başkanı hakkında sadece kamu görevinden uzaklaştırma kararı verilebilmekle birlikte, suçlanan kişiler hukuki ve cezai sorumluluktan muaf değillerdir.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Başkana bağlı olarak çalışmakla birlikte, Ulusal Meclise, Başbakan'a, Bakanlara ve kamu kuruluşlarına karşı bağımsızlığı bulunmaktadır. Kurul başkanı ve üyelerinin dörder yıllığına ikiye defa atanarak Devlet Başkanı'ndan daha uzun süre görev yapabilmeleri ve Kurul başkanının Devlet Başkanı tarafından Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmesi gibi hususlarla bağımsızlık ilkesine yönelik sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Tüm bunlara rağmen, Denetim ve Teftiş Kurulunun konumu bağımsızlık açısından eleştirilmekte ve yürütme organından bağımsız olacak şekilde Ulusal Meclisle ilişkilendirmesi gerektiği yönünde çağrılar bulunmaktadır. Ancak, bunun uygulanması için anayasa değişikliği gerekmektedir (Jung, 2014: 113-115).

3.3. Teşkilat Yapısı

Denetim ve Teftiş Kurulu, yargı yetkisine sahip olmayan kurul türündeki yüksek denetim kurumlarından biridir. Denetim ve Teftiş Kurulunun teşkilat yapısında; başkanlık, kurul, genel sekreterlik, Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi ve Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü bulunmaktadır. Kurul başkanı, Başkan tarafından Ulusal Meclisin onayıyla atanmaktadır. Kurul başkanı, kurulu temsil etmekte olup, kurulda çalışan kamu görevlilerinin yönetimi ve gözetimiyle sorumludur. Başkan, kurula başkanlık yapmakta, atamasının yapılmasını istediği ve belirli şartların oluşması durumunda da görevden alınmasını istediği kurul üyelerini devlet başkanına önermektedir. Başkan, kurul toplantılarında belirleyici olmakta, görüşülmesini istediği konuları kurul gündemine almaktadır. Başkanın herhangi bir nedenle görevini yerine getiremediği durumlarda, en uzun süre görev yapmış komisyon üyesi başkanlığa vekâlet etmektedir. Ancak görev süreleri birbirine eşit iki veya daha fazla komisyon üyesi varsa, en yaşlı olanı başkanlığa vekâlet etmektedir. Başkana tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurul bünyesinde danışma birimleri kurulabilmektedir. Söz konusu danışma birimlerinin yapı ve işleyişleri Kurulun iç düzenlemeleriyle belirlenmektedir. Kurul başkanının Güney Kore kamu yönetiminde üst düzey bir konumu bulunmakta olup, maaşı, Başkanlık Kararnamesiyle, Başbakan ve Devlet Konseyi üyeleri maaşı kapsamında

belirlenmektedir. Başkanın yaş sınırı da farklı bir şekilde düzenlenmiş olup, 70 yaşına kadar görev yapması imkânı getirilmiştir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 22). Kurul başkanlarının kurum dışından atandığı ve çoğunlukla hukuk adamlarından oluştuğu görülmektedir (Kim, 2013: 12).

Denetim ve Teftiş Kurulu, kurul şeklinde yapılandırılmıştır. Kurul, Denetim ve Teftiş Kurulunun en yüksek karar organıdır (Song, 2003: 3). Kurul, başkan dâhil yedi kişiden oluşmaktadır. Kurul toplantılarına Kurul başkanı başkanlık etmekte ve Kurulda oy çokluğu ile karar alınmaktadır. Kurul üyeleri, görevleriyle ilgili kanuni güvenceye sahiptirler. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, kurul üyeleri, sadece suçlama mekanizmasına (impeachment) ilişkin karar alındığı veya hapis cezasına çarptırıldıkları durumlarda ve görevlerini yerine getiremeyecek düzeydeki uzun süreli zihinsel veya fiziksel rahatsızlıklarda görevlerinden alınmaktadır. Görevden alma işlemi, buna ilişkin kurul kararı sonrasında Kurul başkanının arzı üzerine devlet başkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurul üyelerinin ikinci görev ve gelir getirici iş yapma yasakları bulunmaktadır. Kurul üyeleri, görevleri esnasında, milletvekilliği veya yerel meclis üyeliği yapamamakta, kamu kuruluşlarında görev alamamakta, Kurulun denetim ve teftişine tabi kuruluşlarda çalışan veya yönetici olarak görev yapamamakta ve ücret karşılığı her hangi bir kuruluşta çalışamamaktadırlar. Kurul üyelerinin siyasi faaliyet yasağı kapsamında siyasi partilerle bağlantı kurmaları ve siyasi faaliyetlere katılmaları yasaktır.

Kurulun aşağıdaki konularda karar alma yetkisi bulunmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2006: 13):

- Denetim ve teftiş politikaları ile başlıca denetim ve teftiş planları,
- Devletin gelir ve giderlerinin kesin hesaplarının doğrulanması,
- Denetim ve teftiş sonuçlarının tanzimi,
- Yeniden inceleme başvuruları,
- Kesin hesapların incelenmesine ilişkin yıllık rapor,
- İnceleme talepleri,
- Muhasebe, denetim ve teftişe ilişkin kanunların yürürlüğe konulması, revize edilmesi, kaldırılması, yorumlanması ve uygulanmasına ilişkin görüş verme,
- Denetim ve Teftiş Kuruluna ilişkin düzenlemelerin yürürlüğe konulması, revize edilmesi ve kaldırılması,

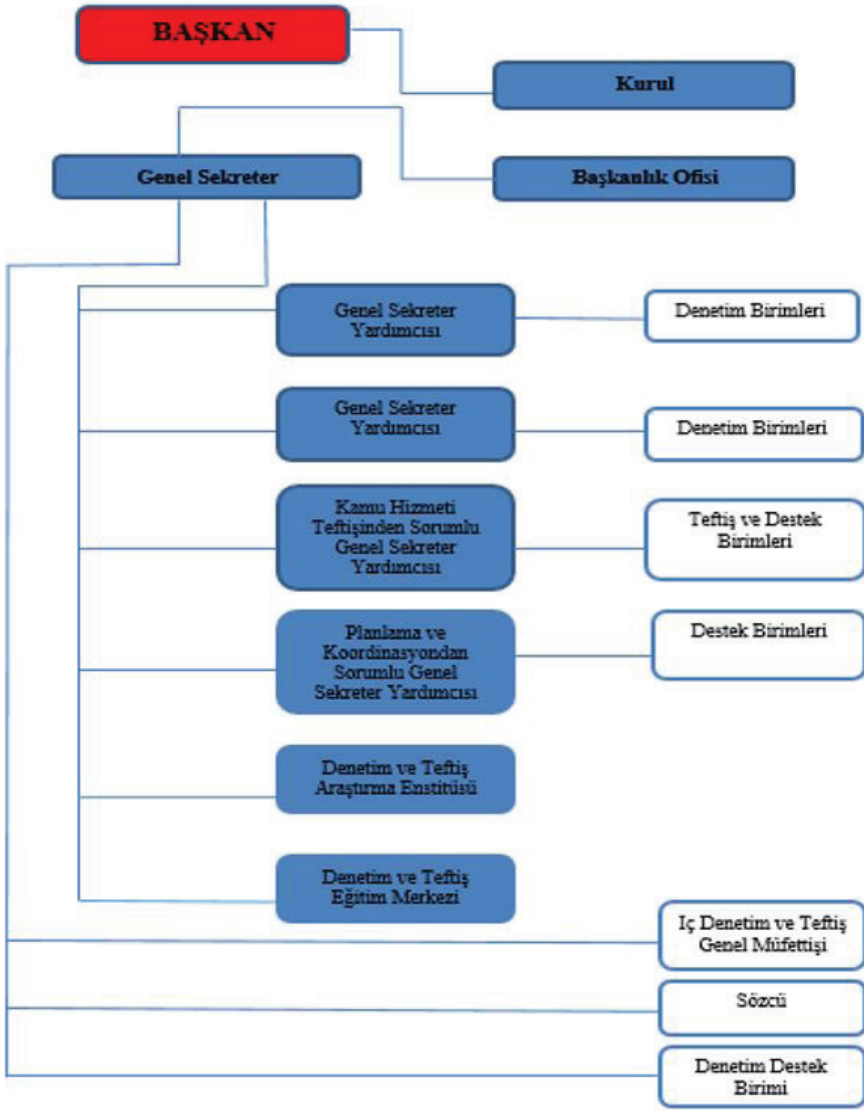
- Denetim ve Teftiş Kurulunun bütçe talepleri ve kesin hesabı,
- Denetim ve teftiş muafiyeti,
- Denetim ve teftişe ilişkin yetkilendirme ve vekâleten denetim ve teftiş yetkisi verilmesi,
- Başkan tarafından sevk edilen diğer hususlar.

Kurulun iç işleyişi genel sekreterlik tarafından yürütülmektedir. Genel sekreter, kurul başkanının emri ve gözetimiyle, denetim ve teftiş faaliyetleri, yeniden inceleme başvurularına ilişkin işlemler, inceleme talepleri ve kurulun yönetsel işlerinden sorumludur. Genel sekreterin altında ise genel sekreter yardımcıları görev yapmaktadırlar. Genel sekreter yardımcıları, denetim ve teftiş faaliyetlerini planlamakta ve koordine etmekte, denetim ve teftiş çalışmalarının gözetimini yürütmekte, denetim ve teftiş sonuçlarını gözden geçirmekte ve acil durumlardaki planlamayı yürütmektedir (Board of Audit and Inspection, 2006: 14). Genel sekreterliğin genel işleyişi kanunda düzenlenmiştir. Buna göre, genel sekreterliğin yönetsel işleyişi genel sekreter tarafından sağlanmakta ve kaza benzeri sebeplerle genel sekreterin görevini yapamadığı durumlarda genel sekreter yardımcısı genel sekreterliğe vekâlet etmektedir. Genel sekreterlik bünyesinde ofisler ve bürolar bulunmakta olup, genel sekreterliğe yardımcı organlar da kurulabilmektedir. Yardımcı organlar; planlama politikaları oluşturma, plan geliştirme ve araştırma, inceleme, değerlendirme ve halkla ilişkiler faaliyeti yürütme amacıyla başkana, genel sekretere ve genel sekreterlik bünyesindeki ofis ve büroların amirlerine bağlı olarak kurulabilmektedir. Genel Sekreterlikteki personel sayısı, bütçe limitleri dâhilinde ve başkanın onayı sonrasında Kurulun iç düzenlemeleri ile belirlenmektedir.

Denetim ve Teftiş Kurulu çalışanları ile kurulun denetim ve teftişine tabi olan ve denetim ve muhasebe işleriyle iştigal eden kuruluşların çalışanlarına eğitim vermek üzere Kurula bağlı olarak Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezinde yönetici ile birlikte gerekli sayıda personel bulunmaktadır. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi yöneticisi, Kurul bünyesindeki üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadır. Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezi, 1995 yılında kurulmuş olup, hem Kurul çalışanlarına hem de merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu işletmelerinin denetim elemanlarına ve muhasebe çalışanlarına eğitim vermek üzere yapılandırılmıştır. Kuruluşundan itibaren Denetim ve Teftiş Eğitim Merkezinde on binlerce çalışan eğitim almıştır (Board of Audit and Inspection, 2014: 26).

Kurulun denetim ve teftişine tabi kuruluşların temel politika, proje ve işlemlerinin verimlilik analizleri ve performans değerlemelerine ilişkin olarak denetim ve teftiş metot ve sistemlerinin araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin yürütülmesi için Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü oluşturulmuştur. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu gereğince, Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, denetim ve teftiş sistemleri ve metotlarıyla ilgili inceleme ve araştırmaları da içerecek şekilde denetim ve teftiş altyapısının kurulmasında destek sağlayabilmektedir Enstitüde yönetici ile birlikte gerekli sayıda personel bulunmaktadır. Enstitü yöneticisi, Kurul bünyesindeki üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadır. 2005 yılında kurulan Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, ileri düzey denetim ve teftiş sistem ve metotlarına ilişkin AR-GE faaliyetleri gerçekleştirmek suretiyle Kurul ve kamu yönetimi iç denetim birimleri için iyi uygulama örnekleri ortaya koymakta, böylece Güney Kore kamu yönetimi denetimine katkı sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 2014: 26).

Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, aynı zamanda, yolsuzlukla mücadeleye ilişkin olarak gerçekleştirdiği risk değerlendirme analizleri sonucunda riskli alanların tespitini yaparak da denetime katkı sağlamaktadır. Kurul, söz konusu analizler sonucunda yolsuzluklarla ilgili bilgi toplamakta ve kurumları düzenli olarak izlemektedir (Office of the Auditor General of Thailand, 2015: 20). Enstitü, kamu yönetiminde hesap verebilirliğe ve performansın artırılmasına katkı sağlamanın yanında Kurul faaliyetlerinin kapsamının genişletilmesi ve genel kalitesinin artırılması amacıyla da uygulamalı araştırmalar ve teknik analizler gerçekleştirmektedir. Enstitü, 2010 yılında yürürlüğe giren Kamu Sektörü İç Denetim Yasası uyarınca kurulan iç denetimin kurumsallaşması için de önemli bir destek sağlamaktadır. Girdi odaklı kamu yönetiminden performans odaklı veya sonuç odaklı kamu yönetimine geçiş, küresel bir lider ülke olma yolundaki Güney Kore'nin en önemli iddialarından biridir. Bu amaca ulaşmada denetimin hayati öneminin farkında olan Denetim ve Teftiş Araştırma Enstitüsü, kamu sektöründeki etkinliği ve hesap verebilirliği geliştirmek için kendi rol ve sorumluluklarını yerine getirmeye çabalamakta ve ulusal ve uluslararası çapta birçok kişi ve kuruluşla işbirliği yapmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2018b).



Şekil 1: Denetim ve Teftiş Kurulunun Teşkilat Yapısı (Board of Audit and Inspection, 2018c).

3.4. Denetim Türleri

Yüksek denetim kurumlarının esas görevi, devlet bütçesinin uygulamasını denetlemek ve bu denetim sonuçlarını parlamentoya bildirmektir (Köksal, 1973: 19). Bu açıdan denetim görevi, yüksek denetim kurumlarının diğer görevlerinin de temelini oluşturmaktadır. Denetim, Güney Kore Denetim ve Teftiş Kurulunun da en temel görevi olup, gerçekleştirilen denetim türleri; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve özel denetimdir. Mali denetimde, denetlenen kuruluşun mali durumunun değerlendirilmesi yapılarak mali açıdan iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunmaktadır. Uygunluk denetimi, bütçe sürecinin uygun ve yasal bir şekilde ilerlemesini ve denetlenen kuruluşun görev ve sorumluluklarını uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Performans denetimi, önemli politika, proje, sistem ve yönetim konularında iyileştirmeler yapılması ve optimum bir sonuç elde etmek için gerekli desteği sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Özel denetim ise önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili vatandaşların ve meclisin denetim talebi üzerine gerçekleştirilen bir denetimdir. Denetim ve Teftiş Kurulunda yapılan denetim türleri arasında, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve meclisin denetim sürecine dahil edildiği özel denetim türünün öne çıktığı görülmektedir (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Mali denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından, mali kaynakların doğru ve etkili bir şekilde kullanımının sağlanması ile kamuoyuna ve Ulusal Meclise faydalı bilgiler ve analizler sunulması amacıyla düzenli bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Mali denetimde, denetlenen kuruluşun mali durumunun işleyişinin ve yönetiminin analizi ve değerlendirilmesi ile mali açıdan iyileştirmeler için tavsiyelerde bulunmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Uygunluk denetimi, denetlenen kuruluşun görev ve sorumluluklarını uygun bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için bütçe yönetimi, örgütsel yapı ve insan kaynaklarının etraflı bir şekilde analizi ve değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen uygunluk denetiminde, bütçe sürecinin uygun ve yasal bir şekilde ilerlemesini sağlamak başlıca amaçlardandır. Söz konusu denetim, tüm yönetim faaliyetlerini kapsamakta, böylece, kuruluşun şeffaflığını ve verimliliğini arttırmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14).

Kamu yönetimindeki reformlar sonucunda girdiler yerine çıktılara yönelik bilgi ihtiyacı öne çıkmıştır. Bu durum, geleneksel düzenlilik denetiminden

performans denetimine doğru bir geçiş sağlamaktadır (Kim, 2007: 163). Performans denetimi, önemli politika, proje, sistem ve yönetim konularında iyileştirmeler yapılması için sistematik bir şekilde teşhis ve analizlerde bulunmak suretiyle kapsamlı ve temel öneriler getirmek amacıyla yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen performans denetimi, söz konusu hususlarla ilgili optimum bir sonuç elde etmek için gerekli desteği sağlamaktadır (Board of Audit and Inspection, 2009: 14). Güney Kore’de 1980’lerin başından bu yana kamu harcamalarını kontrol etme yanında kamu performansını da iyileştirme çabası bulunması sonucunda, Kurulda performans denetiminin geliştirilmesine önem verilmiştir (Kim, 2013: 10). Kurul tarafından gerçekleştirilen denetimlerin çoğunluğunu performans denetimleri oluşturmaktadır (Kim, 2007: 166).

Özel denetim, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen denetim türleri arasında en çok dikkat çeken ve söz konusu kurum açısından da ayırt edici özelliği olan denetim türüdür. Söz konusu denetimi önemli kılan husus, bu denetimin vatandaşların ve Ulusal Meclisin denetim talebi üzerine yapılan bir denetim olmasıdır. Özel denetimde, önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili denetim yapılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilen özel denetim, önemli toplumsal ve ekonomik konularla ilgili vatandaşların ve Ulusal Meclisin denetim talebi üzerine yapılan bir denetimdir. Bu denetim, zamanlama açısından esnek veya süreli bir şekilde yapılabilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2009:14). Özel denetimin en dikkat çekici özelliği denetime katılıma imkân sağlanmasıdır.

3.5. Denetim Kapsamı

Denetim ve Teftiş Kurulunun geniş bir denetim kapsamının olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları ve kamu işletmeleri yanında kamu kaynağı kullanan diğer kuruluşların da Kurulun denetim kapsamında olduğu görülmektedir. Kurul denetiminin, mallar, kıymetli evraklar ve haklar benzeri varlıklarla ilgili gelir, gider, kazanç, işletme ve elden çıkarma gibi tasarrufları kapsadığı görülmektedir. Kurul tarafından denetlenen kuruluşlar, mutata olarak denetlenen kuruluşlar ile isteğe bağlı olarak denetlenen kuruluşlardan oluşmaktadır. Mutata olarak denetlenen kuruluşlar merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları ve Kore Bankası gibi kuruluşlardan oluşmaktadır. İsteğe bağlı olarak denetlenen kuruluşlar ise mutata denetime tabi kuruluşlardan doğrudan veya dolaylı olarak hibe veya finansal yardım alan kuruluşlardır (Kim, 2013: 10-11).

Denetim ve Teftiş Kurulunun mutlak olarak denetlediği hesaplar şu şekilde sınıflandırılabilir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 22):

- Merkezi yönetim kuruluşlarının hesapları,
- Yerel yönetim kuruluşlarının hesapları,
- Kore Bankasının ve öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin hesapları,
- Diğer kanunlardaki hükümler dolayısıyla Denetim ve Teftiş Kurulu denetimine tabi olan kuruluşların hesapları.

Denetim ve Teftiş Kurulunun mutlak olarak denetlediği hesaplar yanında, gerekli gördüğü durumlarda veya başbakanın isteği üzerine denetlediği hesaplar da bulunmaktadır. Söz konusu hesaplar şu şekildedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 23):

- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarına ait olup da başkaları tarafından işletilen nakit, mal ve kıymetli evraka ilişkin alacak ve ödemeler,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının doğrudan veya dolaylı olarak sübvansiyon, bağış, hibe ve destekte bulunduğu veya borçlara ilişkin olarak mali yardımda bulunduğu kişilere ait hesaplar,
- Yukarıdaki maddede söz konusu edilen kişilerin sübvansiyon, bağış, hibe ve destekte bulunduğu kişiliklere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının öz sermayesinin bir kısmına katıldığı kişilere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının öz sermayesinin bir kısmına katıldığı kişilere, Kore Bankasının veya öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin yatırımlarının bulunduğu kişilere ait hesaplar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının borçlarına kefil olduğu kişilere ait hesaplar,
- Medeni Kanun ve Ticaret Kanunu haricindeki kanunlar gereğince kurulan ve yöneticilerinin ve temsilcilerinin tamamı veya bir kısmı merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları tarafından atandığı veya atamalarının onaylandığı kuruluşların hesapları,

- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının, Kore Bankasının, öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin, diğer kanunlardaki hükümler dolayısıyla Denetim ve Teftiş Kurulu denetimine tabi olan kuruluşların ve yukarıdaki maddelerde söz konusu edilen diğer kişilerin sözleşme imzaladığı kişilerin hesapları,
- Ulusal Finans Kanunu'nun ilgili hükmü doğrultusundaki bir fonu yöneten kişilere ait hesaplar,
- Ulusal Finans Kanunu'nun ilgili hükmü doğrultusundaki bir fonu yöneten kişilerin destekte bulunduğu kuruluşların hesapları.

Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimine tabi yaklaşık 64.700 birim bulunmaktadır. Bu birimlerin 34.000 adeti mutat denetime tabi olup, geriye kalan 30.700 adeti de gerekli görülen durumlarda veya başbakanın isteğiyle denetlenmektedir. Ayrıca, kamu fonlarından para kullanan özel sektör kuruluşları da Kurul tarafından denetlenebilmektedir. Kurul, aynı zamanda, kamu yardımı alan dernekleri ve siyasi partileri de denetleyebilmektedir (Kim, 2013: 11). Kurul, kamusal faaliyetlerin ve kamu görevlilerinin iyileştirilmesi için parasal faaliyetler dışındaki konuları da inceleyebilmektedir (Song, 2003: 3). Kurulda 800 denetçi bulunmakta olup, mevcut denetçi sayısı ile birimlerin tamamını denetlemek mümkün olmadığından denetimler birimlerin önem dereceleri göz önüne alınarak dönüşümlü olarak gerçekleştirilmektedir. Ulusal Meclis, Anayasa Mahkemesi dâhil olmak üzere mahkemeler ve bağımsızlıkları anayasal olarak güvenceye alınmış olan diğer bağımsız kuruluşlar Kurulun denetimine tabidirler. Ancak, yasama, yürütme ve yargı organlarının güçler ayrılığı ilkesi gereğince bu kuruluşlar üzerinde Kurulun teftiş yetkisi bulunmamaktadır. Özel şirketler, esas olarak Kurulun denetimine tabi olmamakla birlikte, özel bir şirketin, merkezi yönetim kuruluşu, yerel yönetim kuruluşu veya kamu işletmeleriyle bir sözleşme imzalaması, bu kuruluşlardan yardım alması veya vergi incelemesi amacıyla defterlerine bakılmasına ihtiyaç duyulması durumlarında Kurul tarafından denetlenebilmektedirler (Board of Audit and Inspection, 2014: 12-13).

Bağımsızlığının gereği olarak, Denetim ve Teftiş Kurulu başka bir kurum tarafından denetlenmemekte ve denetimi kendi iç denetim birimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurulun iç denetim birimi, Kurul denetçilerinin denetimlerini yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini ve görevlerini kötüye kullanıp kullanmadıklarını incelemektedirler. Kurul denetçilerinden,

diğer kamu görevlilerine göre daha yüksek bir etik değerler duyarlılığı ve görev bilinci beklenilmesi sebebiyle, Kurulun kendi iç denetimi sıkı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Kurul, aynı zamanda, Ulusal Meclisin de denetimine tabi tutulabilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2014: 13).

3.6. Denetime Katılım

Vatandaşların ve sivil toplumun denetime katılımı, Güney Kore’de katılımcı demokrasiye büyük katkı sağlamakta, kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin önemli bir aracı olarak görülmektedir. Denetime katılım sistemi, Denetim ve Teftiş Kurulunun gözetim rolünün daha iyi bir şekilde yerine getirilmesine ve kamu yönetiminin performansının artırılmasına katkı sağlamaktadır. Kamu yönetiminin denetiminde vatandaş katılımıyla, karanlıkta kalan sorunlar ortaya çıkarılarak kamu yönetiminde aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım öne çıkarılmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, kuruluşundan bu yana vatandaşlarla yakın ilişkiler geliştirmiştir. Kurulun vatandaş şikâyetlerini daha etkili bir şekilde ele almak için 1971 yılında Sivil Dilekçe ve Şikâyet Kabul Merkezini kurması sonucunda başvuru sayısında hızlı bir artış oluşmuştur. Kurul, 1990’lardan itibaren vatandaşların veya paydaşların denetim amacıyla bilgi toplaması için ilgililerden daha fazla bilgi talep etmeye başlamış ve kamu fonlarının kötüye kullanımıyla ilgili bilgi vermek ve yönetsel eylemlerle ilgili şikâyetle bulunmak için Alo 188 dolandırıcılık ihbar hattını kurmuştur (Kim, 2015: 3-4).

Denetime katılım vasıtasıyla gerçekleştirilen Denetim ve Teftiş Kurulu denetimi özel denetim olarak adlandırılan bir denetim türüdür. Denetim ve Teftiş Kuruluna vatandaşlar tarafından yapılan denetim talebi başvuruları esas olarak iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu denetim taleplerinin ilki Kamu Yararı İçin Denetim Talebidir. Bu denetim talebi usulü Denetim ve Teftiş Kurulunun kendi iç düzenlemelerine dayanılarak yapılmakta ve 1996 yılından beri uygulanmaktadır. Kamu Yararı İçin Denetim Talebine en az 300 vatandaş, 300 üzerinde üyesi bulunan sivil toplum kuruluşları, Denetim ve Teftiş Kurulu’un denetimine tabi kamu kuruluşlarının yöneticileri ve yerel meclisler başvurabilmektedir. Diğer denetim talebi usulü ise Vatandaş Denetim Talebidir. Bu usul ise Yolsuzlukla Mücadele Yasası’na dayanmakta ve 2001 yılından itibaren uygulanmaktadır. Vatandaş Denetim Talebi için en az 300 vatandaş başvuru yapabilmektedir. Denetim talepleri genel olarak, eğitim, yönetim, bütçe, kamu sözleşmeleri, ruhsat, lisans,

inşaat, ulaşım ve çevre gibi konularda olmaktadır (Board of Audit and Inspection, 2005: 35; Board of Audit and Inspection, 2014: 17; Kim, 2015: 5-12).

Tablo 1: Vatandaş Denetim Talebi ve Kamu Yararı İçin Denetim Talebi Karşılaştırması

	Kamu Yararı İçin Denetim Talebi	Vatandaş Denetim Talebi
Hukuki Dayanak	Denetim ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği	Yolsuzlukla Mücadele Yasası
Uygulamanın Başlangıç Yılı	1996	2001
Denetim Talebi Başvuru Yeterliği	En az 300 vatandaş (20 yaş ve üzerinde) STK'lar (300 üzerinde üyesi bulunan) Kamu kuruluşlarının yöneticileri Yerel meclisler	En az 300 vatandaş (20 yaş ve üzerinde)
Denetim Talebi Kapsamı	Kamu yararını ilgilendiren illegal eylemler / yolsuzluk Bütçenin kötüye kullanımı Kötü yönetim	Kamu yararını ilgilendiren illegal eylemler / yolsuzluk
Denetim Talebi Harici Konular	Soruşturulan veya yargılanan konular Kişisel çıkarlara ilişkin konular	Soruşturulan veya yargılanan konular Kişisel çıkarlara ilişkin konular Yerel yönetimlerin yetkisindeki konular

Kaynak: (Board of Audit and Inspection, 2005: 35; Board of Audit and Inspection, 2006: 35; Kim, 2015: 5).

Söz konusu denetim taleplerine ek olarak Ulusal Meclis de Denetim ve Teftiş Kurulundan denetim talebinde bulunabilmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu, Ulusal Meclisten gelen denetim talepleri sonrasında meclise üç ay içinde rapor sunmaktadır. Ulusal Meclise bu amaçla yıllık olarak ortalama beş ve onüç arası rapor sunulmaktadır. Denetim talebi sistemleriyle vatandaşların Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimlerine katılımı sonucunda kamu yönetimine olan güvenin artırılması hedeflenmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun vatandaşlarla olan işbirliğini geliştirmesi sonucunda oluşan söz konusun denetim talepleriyle, Güney Kore'deki sivil toplum kuruluşları kamu yönetimi faaliyetlerinin gözetiminde önemli bir rol oynamaktadırlar (Board of Audit and Inspection, 2009: 17; Board of Audit and Inspection, 2014: 17; Kim, 2015: 13).

Denetim ve Teftiş Kurulu, Kamu Yararı İçin Denetim Talebi Sistemi, Vatandaş Denetim Talebi Sistemi ve Ulusal Meclisin talebi üzerine denetim gerçekleştirdiği gibi herhangi bir talep olmaksızın yıllık olarak önceden planlanmış denetimler de gerçekleştirmektedir. Talep üzerine gerçekleştirilen denetimler, planlanmış denetimlere göre daha dar kapsamlı ve daha az karmaşık olmakta ve belirli konuları kapsamaktayken, planlı denetimler daha geniş ve karmaşık konuları

kapsamaktadır. Talep üzerine gerçekleştirilen denetimler, genellikle, bir iki denetçiyle ve iki ila beş günlük sürede, planlı denetimler ise on ve üzeri denetçiyle iki hafta ve üzerindeki sürelerde gerçekleştirilmektedir (Kim, 2015: 8).

Tablo 2: Planlı Denetim ve Talep Üzerine Yapılan Denetim Karşılaştırması

	Planlı Denetim	Talep Üzerine Yapılan Denetim
Denetimin Başlatılması	Denetim ve Teftiş Kurulu	Talepte bulunanlar
Denetimin Kapsamı	Geniş / Karmaşık	Belirli / Dar kapsamlı / Daha az karmaşık
Denetim Ekibinin Büyüklüğü	10 ve üzeri denetçi	1-2 denetçi
Saha Çalışmasının Süresi	2 hafta ve üzeri süre	2 ve 5 gün arası

Kaynak: (Kim, 2015: 8).

3.7. Teftiş

Denetim ve Teftiş Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yasalara uygun bir şekilde yapıp yapmadıklarını teftiş etme yetkisine sahiptir. Teftiş, kötü yönetim uygulamalarının ortaya çıkarılması ve yolsuzluğun önlenmesi için yasal, kurumsal ve yönetsel aykırılıkları ortaya çıkarmakta ve bu alanlarda düzeltme ve ilerleme sağlamaktadır (Office of the Auditor General of Thailand, 2015: 15). Kurul tarafından gerçekleştirilen teftişler esnasında, sadece kamu görevlilerinin fiilen yaptıklarına değil, aynı zamanda, yerine getirmeleri gereken görevlerden ihmal ettiklerine de odaklanılmaktadır. Kamu görevlilerinin kayıtsızlığını ve pasifliğini önlemek ve aktif ve olumlu çalışma tutumunu teşvik etmek için, teftişlerde tespit edilen ve sehven yapıldığı düşünülen hatalar için aktif olarak görev yapan kamu görevlilerini koruyucu politikalar geliştirilmektedir (Board of Audit and Inspection, 2018d).

Kurulun teftişine tabi kuruluşlar, görevliler ve faaliyetler şu şekildedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 24):

- Devlet Teşkilat Kanunu veya diğer kanunlar uyarınca kurulan kamu kuruluşlarının ve buralarda görevlendirilen kamu görevlilerinin faaliyetleri,
- Yerel yönetim kuruluşlarının ve yerel kamu görevlilerinin faaliyetleri,

- Kore Bankasının ve öz sermayesinin yarısından fazlasında devlet payının olduğu tüzel kişilerin veya Medeni Kanun ve Ticaret Kanunu haricindeki kanunlar gereğince kurulan ve yöneticilerinin ve temsilcilerinin tamamı veya bir kısmının merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları tarafından atandığı veya atamalarının onaylandığı kuruluşların yöneticileri ve çalışanları ile Denetim ve Teftiş Kurulunun denetimine tabi kuruluşlarla doğrudan veya dolaylı ilişkileri olan çalışanlar,
- Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının kanunlar veya ikincil düzenlemeler gereğince vekaleten yaptıkları faaliyetler ve ilgili kamu görevlilerinin faaliyetleri.

Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, bazı kuruluşlar ve kamu görevlileri teftiştan muaf tutulmuşlardır. Askeri kuruluşlar teftişe tabi olmakla birlikte, tümgeneral ve alt kademesinde bulunan rütbelerdeki komutanların komuta ettiği muharip birlikler ile yarıbay ve alt kademesinde bulunan rütbelerdeki komutanların komuta ettiği birlikler teftişe tabi değildir. Ulusal Mecliste, Anayasa Mahkemesinde ve mahkemelerde görev yapan kamu görevlileri de teftiştan muaf tutulmuşlardır. Ayrıca, Başbakan'ın devlet sırrı olduğunu açıkladığı konularla Milli Savunma Bakanı'nın, teftiş yapılması durumunda askeri sırların korunmasına engel olunacağını veya askeri operasyonların açığa çıkacağını belirttiği konular teftişe tabi değildir.

Kurul, teftiş ettiği görevlilerden, kurumların hesap özetlerini, kanıtlayıcı belgeleri, bilgi ve iletişim ağlarını, protokolleri ve diğer materyalleri isteme yetkisine sahiptir. Söz konusu belgelerin sunulmasına ilişkin zorluklar bulunması durumunda, Kurul, bunlar yerine başka belgeler de talep edebilir. Denetim ve Teftiş Kurulu, görevlileri çağırabilmekte, teftişe tabi hususlara ilişkin izahat isteyebilmekte ve ilgili belgelerin sunulmasını talep edebilmektedir. Ayrıca, teftişe ilişkin olarak, depoların, para kasalarının, kâğıtların, kitapların ve yazıların mühürlenmesi uygulamasına da başvurulabilmektedir. Kurul, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları ile kamu işletmelerinin kendileri tarafından yapılan teftişin uygun bir şekilde yürütölmüş olduğuna karar verirse, bu kuruluşlarla ilgili Kurul teftişinden tamamen veya kısmen vazgeçebilir. Ancak, teftişin yapılmaması, bu kuruluşların yılsonu hesaplarının kapanışının Kurul tarafından teyidine engel teşkil etmemektedir. Denetim ve Teftiş Kurulunun, tamamen veya kısmen teftiş yapılmamasına karar verdiği durumlarda, bu hususun ilgili kuruluşun yöneticisine bildirilmesi gerekmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 25-28).

Teftiş sonuçlarının gözden geçirilmesi sonucunda, Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından tazmin kararı verilebilmektedir. Söz konusu tazmin kararı, muhasebe görevlileri hakkında verilebileceği gibi diğer görevliler hakkında da verilebilmektedir. Görevliler hakkındaki tazmin kararı, kamu kuruluşları için ilgili bakana, kamu kuruluşu haricindeki kuruluşlar için ilgili gözetim kurumunun yöneticisine, bunlardan her hangi birine uymayan veya hangi sınıflandırmaya tabi olacağıyla ilgili belirsizlik bulunan kuruluşlar için de ilgili kuruluşun yöneticisine gönderilmektedir. Söz konusu tazmin kararı yazılı olmalı ve hakkında tazmin kararı verilen kişiler, tazmin tutarları ve tazmin sebepleri açıkça yazılmalıdır. Kurul tarafından, teftişe tabi kuruluşlardaki kamu görevlileri hakkında, kanunlara göre disiplin cezası gerektiren fiiller işlenmesi, teftişin kabul edilmemesi veya teftiş esnasında istenen materyallerin haklı bir gerekçe olmaksızın sunulmaması gibi sebeplerle disiplin cezası isteminde bulunulabilmektedir. Kurulun kamu görevlisinin görevden alınması isteminde bulunduğu durumlarda ilgili kuruluş tarafından derhal bir karar alınarak kurumuna bildirilmektedir. İlgili kuruluşun görevden alma talebine katılmadığı durumlarda, Kurul tarafından, ilgili kuruluşun üst merciindeki kuruluşun disiplin kurulunda söz konusu kararın tekrar gözden geçirilmesi talep edebilmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 31-32).

3.8. Raporlama

Raporlama görevi, Denetim ve Teftiş Kurulunun yıllık raporu ve ara raporları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Yıllık rapor, gelir ve gider hesaplarının kapanışına ilişkin olarak her yıl Başkana ve Meclise sunulan rapordur. Kurulun yıllık rapor sunma görevi Anayasa'dan kaynaklanmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından sunulan diğer raporlar ise ara raporlardır. Ara raporlarda, esas olarak, incelemeler sonucunda önemli olduğu düşünülen hususlar Başkana sunulmaktadır. Ara raporlar, yıllık rapordan farklı olarak sadece Başkana sunulmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, her yıl gelir ve gider hesaplarının kapanışını incelemekte ve sonuçları bir sonraki yıl Başkana ve Ulusal Meclise bildirmektedir (Song, 2003: 3).

Anayasa uyarınca hazırlanacak yıllık raporda aşağıdaki konuların yer alması gerekmektedir (Board of Audit and Inspection Act, 1963: Art. 41):

- Devletin gelir ve gider hesaplarının kapanışının teyidi,
- Devletin gelir ve gider hesaplarının kapanış tutarının, Kore Bankası tarafından sunulan hesap özeti ile aynı olup olmadığının kontrolü,

- Hesapların incelenmesi sonucunda kanunlara, ikincil düzenlemelere veya bütçeye aykırı herhangi bir husus olup olmadığının kontrolü,
- Ulusal Meclisin onayı olmadan her hangi bir harcama yapılıp yapılmadığının kontrolü,
- Sorumluluğu belirten kararlar ve bunların infaz koşulları,
- Disiplin cezası veya kınama talep edilen konular ve bunların neticeleri,
- Düzeltme talep edilen hususlar ve bunların neticeleri,
- İyileştirme talep edilen hususlar ve bunların neticeleri,
- Öneride veya ihtarda bulunulan hususlar ve bunların neticeleri,
- Denetim ve Teftiş Kurulu tarafından gerekli görülen diğer hususlar.

Denetim ve Teftiş Kurulu, Anayasa gereğince hesapların kapanışının denetimi ile ilgili bir rapor sunmanın yanı sıra, incelemeleri sonucunda önemli olduğu düşünülen hususları Başkana sunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'na göre, ara raporlar, aynı zamanda, Kurulun, önemli bir işlemin yerine getirilmesi talebiyle ilgili olarak en az iki defa bildirimde bulunmasına rağmen her hangi işlem yapılmadığı hususlar için de sunulmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulu, gelir ve gider hesaplarının kapanışının denetimi ile ilgili raporunu hem Başkana hem de Ulusal Meclise sunmasına rağmen, ara raporları yalnızca Başkana sunmaktadır.

SONUÇ

Güney Kore, başkanlık sistemiyle yönetilen üniter yapıdaki bir devlettir. Yürütme organının Başkan tarafından temsil edildiği ülkede, merkeziyetçi yönetim geleneğinin de etkisiyle, başkanlık makamı oldukça etkilidir. Başkan, yürütme yetkisini Devlet Konseyi aracılığıyla kullanmaktadır. Devlet Konseyi adı verilen kabinde Başkanla birlikte, Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar bulunmaktadır. Merkezi yönetimin Devlet Konseyi dışındaki diğer birimleri ise Başkana bağlı olmakla birlikte, bağımsız bir şekilde işleyen kurumlardır. Bu kurumların en etkili Denetim ve Teftiş Kuruludur. Denetim ve Teftiş Kurulu başkanı, Başkan tarafından atanmakla birlikte, diğer kurum yöneticilerinden farklı olarak, Ulusal Meclisin onayıyla atanabilmektedir.

1948 Anayasası'nın yürütme bölümünde Başkan ve Devlet Konseyinin (Başbakan ve Bakanlar) ardından ele alınan Denetim ve Teftiş Kurulu, diğer yüksek denetim kurumlarının aksine Başkana bağlı olarak görev yapmaktadır. Bununla birlikte, kurumun bağımsız bir şekilde işlemesine katkı sağlamak için hem Güney Kore Anayasası'nda hem de Denetim ve Teftiş Kurulu Kanunu'nda belirli anayasal ve yasal güvenceler sağlanmıştır. Kurul başkanının Başkan tarafından meclis onayıyla atanması, Kurul üyelerinin Kurul başkanının tavsiyesiyle atanması, Kurul başkanı ve üyelerinin atamalarının ve görev sürelerinin anayasal güvence altına alınması, kurul başkan ve üyelerinin soruşturulmalarına meclisin karar vermesi, yönetim, personel ve bütçe açısından yasal güvence sağlanması, kurul şeklinde işleyen bir yapının bulunması, yıllık raporların Meclise de sunulması bağımsızlığa katkı sağlayan düzenlemelerdir.

Yürütme organları ile örgütsel bağları zayıf olan ve genellikle parlamentolar adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının aksine yürütmeye bağlı olan Kurulun diğer ayırt edici özellikleri de denetim yetkisi yanında teftiş yetkisi bulunması ve hem Meclise hem de Başkana rapor sunmasıdır. Kurul türü yüksek denetim kurumlarından olan Denetim ve Teftiş Kurulunun yargı yetkisi olmamakla birlikte, tazmin yükümlülüğünü sağlama gibi yargı benzeri yetkileri de bulunmaktadır. Denetim ve Teftiş Kurulunun, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının, kamu kurumu yöneticilerinin ve Meclisin denetime katılımını sağladığı uygulamaları da en önemli özelliklerinden biridir.

KAYNAKÇA

- Act on Public Sector Audits (2010), 22 March, 2010, Art. 2.
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2018), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020110> (Erişim Tarihi: 11.02.2018).
- Aydoğdu, Y. (2017), "Güney Kore'de Uygulanan Hükümet Sistemi Üzerine İncelemeler", TAAD, 31, 715-716.
- Board of Audit and Inspection Act (1963), 13 December, 1963, Art. 22.
- Board of Audit and Inspection (1996), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 8.
- Board of Audit and Inspection (2000), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 15.
- Board of Audit and Inspection (2005), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 35.
- Board of Audit and Inspection (2006), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 13-41.
- Board of Audit and Inspection (2009), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 14.
- Board of Audit and Inspection (2014), Annual Report, Seoul: Board of Audit and Inspection, 8-26.
- Board of Audit and Inspection (2018a), http://english.bai.go.kr/bai_eng/html/about/briefHistory.do;jsessionid=E54yB3oP+xQO++G21HXuyvXN.node02?mdex=bai_eng11 (Erişim Tarihi: 04.01.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018b) http://www.bai.go.kr/eri_eng/html/about/greetings.do?mdex=eri_eng2 (Erişim Tarihi: 15.01.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018c), http://english.bai.go.kr/bai_eng/html/about/organizationChart.do?mdex=bai_eng9 (Erişim Tarihi: 09.04.2018).

- Board of Audit and Inspection (2018d), http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=13519&searchCnd=7&searchWrd=Complacency%20and%20Passivity%20of%20Public%20Officials&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (Erişim Tarihi: 07.05.2018).
- Board of Audit and Inspection (2018e), http://english.bai.go.kr/bai_eng/popup/others/popup/request_popup_1.do (Erişim Tarihi: 02.07.2018).
- Choi, J. W., Choe, C. S., Kim, J. (2013), Local Government and Public Administration in Korea, Suwon City: LOGODI (Local Government Officials Development Institute), 61-62.
- Cho, C. L., Hong, J. H., Wright, D. S. (2010), "Intergovernmental Relations in Korea: From Dependency to Interdependency", Public Administration in East Asia, Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan. Boca Raton, London and New York: CRC Press/Taylor and Francis Group, 395.
- Constitution of the Republic of Korea (1948), July 17, 1948, Art. 66-100.
- Enforcement Decree of the Act on Public Sector Audits (2015), 18 May, 2015, Art. 10.
- Ginsburg, T. (2001), "Dismantling the "Developmental State"? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea", The American Journal of Comparative Law, 49, 1, s. 28.
- Henderson, G. (1975), Korea: The Politics of the Vortex. Cambridge and London: Harvard University Press, 195.
- Jung, Y. D. (1999), "Administrative Reform in Korea: A Historical-institutionalist Perspective", Korea Journal, 39 (2), 10.
- Jung, Y. D. (2014), The Korean State, Public Administration and Development: Past, Present and Future Challenges, Seoul: Seoul National University Press, 114.
- Kim, A. J. (1991), "Decentralisation and Local Autonomy in Korea", UN University Conference on Decentralisation and Alternative Rural-Urban Configurations, Barcelona, 16.
- Kim, J. H. (2001), The Quality of Public Expenditure: Challenges and Solutions of Result-Focussed Management System in the Korean Public Sector, OECD Working Report, Paris, 11.

- Kim, J. H. (2007), "The Conflict between Auditing and Evaluation in Korea", Auditing for Social Change: A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability, United Nations, New York, 163.
- Kim, S. (2013), "Introduction to the Board of Audit and Inspection of Korea", International Training Program for Government Auditors, Seoul, 12.
- Kim, S. (2015), Side by Side with People: Korea's Experiences on Participatory Auditing, Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA) Learning Note, No. 1, World Bank Group, Washington DC, 5-12.
- Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı (2011), Kore Gerçeği, (Çev. N. Lee), Kore Kültür, Spor ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 195-199.
- Kore Kültür ve Enformasyon Ajansı (2015), Kore Gerçeği, (Çev. N. Lee), Kore Kültür, Spor ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 225-227.
- Köse, H. Ö. (2007), Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim, Ankara: Sayıştay Yayınları, 17.
- Köksal, S. (1973), Sayıştayın Görev Alanı, Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay. Ankara: Sayıştay Yayınları, s.19.
- Mutluer, K., Öner, E., Coşkun, A. (2015), Sayıştay Hukuku, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 106.
- National Assembly Act (1988), 15 June, 1988, Art. 121.
- Office of the Auditor General of Thailand (2015), Measures on Improving about Audit Function in Detecting Fraud and Corruption, Bangkok: Research and Development Office, 20.
- Park, C. M. (2006), "Developing Local Democracy in South Korea: Challenges and Prospects". 20th International Political Science Association World Congress, Fukuoka, 46-69.
- Quah, J. S. T. (2010), "Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries". Crime Law Social Change, 53, 39.
- Rho, S. Y., Lee, S. J. (2010), "History and Context of Public Administration in South Korea", Public Administration in East Asia, Mainland China, Japan, South Korea, and Taiwan. Boca Raton, London and New York: CRC Press/Taylor and Francis Group, 349.

- Sayın, İ. H. (1998), Avrupa Birliği Sayıştayı, Ankara: Cumhuriyetin 75. Yılı Dizisi, No: 2, 9-17.
- Sayıştay Başkanlığı (2000), Performans ve Risk Denetim Terimleri, Sayıştay Yayınları, Ankara, 71.
- SETA, (2015), Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları, Ankara: SETA Yayınları, 36.
- SETA (2016a), Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme, Ankara: SETA Yayınları, 45-46.
- SETA (2016b), Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler, Ankara: SETA Yayınları, 67.
- Song, K. (2003), Oversight by Supreme Audit Institutions: The Korean Experience. Presentation at the XI International Anti-Corruption Conference, Seoul, 3.
- Supreme Court of Korea (2018), <https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/organization/courts.jsp> (Erişim Tarihi: 10.05.2018).
- Tugay, R. (1973), Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Karşısında Yüksek Mali Denetim ve Sayıştayımız, Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Ankara: Sayıştay Yayınları, 222.
- Yang, K. (2011), "Strengthening Public Financial Management through Internal Audit Reform", 1st ASOSAI-EUROSAT Joint Conference, İstanbul, 3.

İDEOLOJİK BOYUTLARIYLA KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ VE REFORM TRANSFERİ

COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION AND REFORM TRANSFER
WITH IDEOLOGICAL DIMENSIONS

Şadiye GÜNGÖR*

ÖZ

Dünya genelinde yaygınlaşan küresel reform girişimleri, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişimine zemin hazırlamış ve bu yönde bir takım iyileştirme ve düzenlemelerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu dönüşüm süreci bazı ülkelerde daha çabuk kabullenilmiş olmakla birlikte, bazı ülkelerde ise bu dönüşüme nasıl tepki verileceği sorunsalını ortaya çıkarmıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi ve reform transferi gibi konuları ön plana çıkaran bu sürecin iyi yönetilmesi ise kamu politikalarının belirlenmesi için büyük önem kazanmaya başlamıştır. Bu aşamada kamu yönetiminde meydana gelen dönüşüm sürecine ne ölçüde uyum sağlanacağına tespiti de üzerinde durulması gereken diğer bir konudur. Peki, düzenlemelere kaynaklık eden hâkim düşünce nedir ve düzenlemelerin transfer edilmesi sürecinde hâkim düşüncenin de transfer edilmesi gerekli midir? Yönetimsel anlamda son yıllardaki gelişmelerin birbirine benzer uygulamaları ortaya çıkarması küresel bir düzenlemeye doğru gidildiğine mi işaret etmektedir? Ve son olarak çalışmamızın ana unsurunu oluşturan yönetimlerin karşılaştırmalı olarak incelenmesinde ideolojik faktörler ne derece önem kazanmaktadır? Bu doğrultuda çalışmanın amacı karşılaştırmalı kamu yönetimi bağlamında reform transferlerinin ideolojik boyutlarının ön plana çıkarılması olarak belirlenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Reform Transferleri, İdeoloji.

ABSTRACT

The global reform initiatives that have become widespread throughout the world have laid the groundwork for the change of traditional public administration understanding and have made it necessary to make some improvements and regulations. While this process of transformation has been acknowledged more quickly in some countries, some countries have raised the question of what will be the reactions to this transformation. Good governance of this process, which gives prominence to issues such as comparative public administration and reform transfer, has gained great importance for the determination of

* Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi, sdyngnr85@gmail.com

the public policies. In this phase, it is also necessary to focus on the determination of the extent to which the transformation process will take place in public administration. So, what is the dominant idea leading to these regulations and is it necessary to transfer the dominant idea in the process of the transfer of the regulations? Does the fact that the developments on the managerial level have resulted in similar practices in recent years points out to a trend towards a global regime? Finally, to what extent are the ideological factors important in the comparative study of the administrations that constitutes the main element of our work? The aim of this study is to give prominence to the ideological dimensions of reform transfers in the context of comparative public administration.

Keywords: Comparative Public Administration, Reform Transfers, Ideology.

GİRİŞ

Tüm dünyada giderek yaygınlaşan küreselleşme, demokratikleşme, modernleşme ve postmodernleşme gibi kavramlar toplumsal sistemlerin değişimine zemin hazırlamış ve şüphesiz bu değişimden de en fazla kamu yönetimi etkilenmiştir. Özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra yaşanan kriz ve etkileri neo-liberal ideolojinin düşünsel temelini oluşturduğu yeni bir dönüşüm zincirini başlatmıştır. Bu süreçte ise birçok ülke, bu zincirin bir parçası olma yolunda ilerlerken birbirine benzer reform girişimlerinde bulunmuşlardır.

İşte karşılaştırmalı kamu yönetimi (comparative public administration) uygulamasının bir disiplin olarak önem kazanmaya başladığı bu dönem, ülke politikalarının birbirlerine benzemeye, birbirlerinden transfer edilmeye ve giderek kamu yönetiminin bir örneklemeye yöneldiği bir süreci ifade etmektedir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımının bir parçasını oluşturan politika transferi konusu ise, dünyada artık böyle bir transferin yapılıp yapılmaması gerekliliği üzerinden, transferin nasıl ve ne derece yapılması gerektiği üzerine kaymaya başlamıştır (Page, 1995: 133'den aktaran Kutlu, 2003: 84).

Farklı ideolojilerin hâkim olduğu birçok ülke -küreselleşmenin de etkisiyle- ister istemez bu değişime ayak uydurmak durumunda kalmıştır. Bununla birlikte özellikle az gelişmiş ülkeler için dünya konjonktürünün gerektirdiği beklentilere cevap verecek hızda politikalar üretmek, bir takım sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Bu sebeple ülkeler artık yeni politikalar üretip risk almak yerine, diğer ülkelerde uygulanmış ve benzer sıkıntılara çözüm olmuş politikaları kendi ülkelerinde uygulama yoluna gitmişlerdir. Çalışmanın amacı da karşılaştırmalı

kamu yönetimi bağlamında giderek yaygınlaşan politika transferlerinin ideolojik boyutunun ortaya konulmasıdır. Bu doğrultuda öncelikle bir disiplin olarak karşılaştırmalı kamu yönetimi ve reform transferi konusuna değinilecek, daha sonra ise reform transferlerinin ideolojik boyutu farklı ülke uygulamaları üzerinde durularak açıklanacaktır.

1. KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ

1.1. Disiplin

En genel anlamıyla karşılaştırmalı kamu yönetimi, farklı ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini incelemeye uğraşan akademik çalışma alanını ifade etmektedir (Güler, 2004: 3). Her ne kadar son yıllarda daha çok incelenmeye başlanmış olsa da karşılaştırmalı kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı, 1945 sonrasının “kalkınma idaresi” anlayışına dayanmaktadır (Karahanoğulları, 2004: 20). Bu disiplin, II. Dünya Savaşı’nda yıkıma uğrayan ülkelerin merkez ülkelere aktarılan reform hareketleri doğrultusunda gelişimlerini tamamlamaları ile vücut bulmuştur. Özellikle modernleşme kuramcıları tarafından karşılaştırmalı kamu yönetimine yüklenen bu rol, kamu yönetimi olgusunu inceleme alanından uzaklaştırarak reformların kaynaklandığı ülkenin siyasal amaçlarına bağlı ideolojik bir niteliğe bürünmesine neden olmuştur (Güler, 2004: 5).

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin uygulama alanı 1945 sonrasında dar anlamda “yönetimsel aygıt” biçiminde tanımlanmış, diğer bir ifadeyle kamu yönetimi ile kamu bürokrasisi eş anlamda kullanılmıştır. Söz konusu tarihsel süreçte Amerikan siyaset ve kamu yönetimi bilimcileri, karşılaştırmalı kamu yönetiminin coğrafyasını, az gelişmiş ülkeler olarak belirlemiştir. Akademik bir disiplin olarak inşa edilmeye henüz başlanan karşılaştırmalı kamu yönetimi, özellikle Birleşmiş Milletler (BM) desteğiyle az gelişmiş ülkelerde modernleşme sürecine ve batılı ülkeler düzeyine yükselmeye amaçlayan kalkınma modeli oluşturmaya yönelik politika ve kurumlar yaratmaya odaklanmıştır. 1980 sonrasında ise karşılaştırmalı kamu yönetiminin çalışma alanı sadece devletin yürütme gücüne bağlı bürokratik aygıt kısmını değil, tüm kamu sektörünü içine alacak şekilde genişletilmiştir. Yani daha önce kalkınma yönetimi olarak belirlenen konu, bu süreçte artık kamu sektörü reformu olarak değişmiştir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin çalışma alanı ise bir önceki dönemde olduğu gibi yeniden az gelişmiş ülkeler olarak tanımlanmıştır. Disiplinin öncü kuvveti olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) etkeni ise BM ikili

teknik yardımlarının yanı sıra, bu kez uluslararası anlaşmalar aracılığıyla varlığını korumaya devam ettirmiştir (Güler, 2004: 13-15).

Karşılaştırmalı kamu yönetimi anlayışı, her ne kadar özellikle az gelişmiş ülkelerde kamu yönetimini küresel dünyayla uyumlu bir şekilde modernize etme amacına yönelmiş olsa da yirmi birinci yüzyıla kadar bu ülkelerce çok fazla araştırılmamıştır. Günümüzde ise söz konusu disiplin, ülkelerin kendi sistemlerini daha iyi tanımalarına ve uygulayacakları reform sürecinin en iyi şekilde tayin edilmesine olanak sağlayan önemli bir bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 2004: 16).

1.2. Tartışmalar

Karşılaştırmalı kamu yönetimi ve bu disiplinle birlikte ortaya atılmış reform transferlerinin çeşitli ülkelerde domino etkisi ile önemli değişimlere sebebiyet vermesi, kamu yönetimi ile uğraşan bilim adamları, politikacılar ve bürokratların bu alana karşı daha çok ilgi duymalarına neden olmuştur. Konuyla ilgili olan yaklaşımlar her ne kadar birbirine muhalif nitelikte farklı görüşleri yansıtıyor olsa da kabul edilmesi gereken gerçek, birbirlerini takip eden bu dönüşüm halkalarının giderek tüm dünyayı kapsıyor olmasıdır. Nitekim bu çalışmada da ifade edileceği gibi, birbirine karşıt ideolojiyi yansıtan birçok ülke de –özellikle eski Doğu Bloğu ülkeleri- bu değişim zincirine çoktan dâhil olmaya başlamıştır.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi anlayışı devletlerin öncelikle kendilerini tanımalarını ve sorunlarının temel çıkış noktalarını bilmelerini gerektirmektedir. Ulusal sınırlar içinde uygulanmakta olan bir takım politikaların başarı ya da başarısızlığını tespit edebilmek, başarısız olmuşsa bunun hangi nedenlerden kaynaklanmış olabileceğini fark edebilmek, karşılaştırmalı yönetim konusunu daha da önemli hale getirmektedir. Nitekim mevcut koşullar içinde ülkelerin karar verici konumunda bulunan siyasi yöneticilerinin, kendi uygulamış oldukları politikalardan taviz vermemek adına, bir takım olumsuzlukları gözden kaçırma ihtimalleri bulunmaktadır. Ancak eğer aynı politika başka bir ülkede uygulanıyor ise işte o zaman eksiklik ve hataların daha kolay görülmesi mümkün olabilmektedir. Bu şekilde diğer ülkelerin elde etmiş oldukları deneyimler ile başarılı politikalarının ele alınması ve başarısız olmuş politikalardan ise ders çıkarılması, yönetim konusunda belli bir bilgi birikimini de beraberinde getirecektir. Bu yöntemin uygulanmasında hedef olarak belirlenen kendimizi tanımak ve kendi yolumuzu

tayin etmek anlayışı, başka ülke uygulamalarının takibiyle gerçekleştirilecektir (Kutlu, 2012: 22). Karşılaştırmalı yönetim tarzı, işte bu doğrultuda ele alındığı ve anlaşıldığı zaman anlamlı hale gelecektir.

Ayrıca farklı ülkelerde uygulanan politikaları örnek alarak, bir takım sorunlara benzer şekilde çözümler üretmek, tarih boyunca ülkelerin uygulamış oldukları bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte sürekli değişimin yaşandığı ve belirsiz koşulların hâkim olduğu günümüz dünyasında, farklı politikaların en az riskle uygulanabilmesine yönelik, başarılı ülkelerin bir model teşkil etmesi en güvenilir yöntem olarak kabul edilmektedir. Ancak model alınacak ülkenin, hangi tarihsel koşullardan geçmiş olduğu ve hangi koşullarda bu politikaların uygulandığı, model alacak ülke açısından ayrıca önem kazanmaktadır. Bu bağlamda karşılaştırmalı kamu yönetimi, önemli bir takım analizler yapmayı da gerektirmektedir.

Waldo (1980: 121) karşılaştırmalı yönetim anlayışının gelişimini, ABD'nin II. Dünya Savaşı sonrasında yüzünü dış dünyaya çevirmesine ve o dönemde giderek yaygınlaşan ve birçok akademisyenin de içinde yer aldığı dış yardım programlarına bağlamaktadır. Bu hususta Waldo, karşılaştırmalı kamu yönetiminin davranışçı akımın etkisi altında, yönetimin evrensel ilkelerini temel alan ve tüm dünyayı kendi bilimsel evreni olarak gören bir yaklaşım sergileyerek, belirli kalıplarda kurumsal yapılar oluşturmaya çalıştığını ifade etmektedir. Ayrıca bu disiplinin bir Amerikan yönetim deneyimi olduğunu hatırlatarak da söz konusu eğilime karşı çıkmaktadır. Ona göre yönetim olgusu kültür ile ilişkili bir alandır. Ancak karşılaştırmalı kamu yönetiminin günümüzdeki uygulanış biçimi, belirli bir deneyime –ABD ya da Batı deneyimine- ilişkin verilerin farklı kültürle olduğu gibi aktarılmasıyla sınırlı kalmaktadır (Atay, 2008: 121-122). Sanayileşmiş ülkelerin dünya sorunlarında, özellikle az gelişmiş ülkelere teknik ve askeri yardım programları ile birlikte genişleyen rolleri, bu süreci hızlandıran bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Ergun, 1974: 79-80).

Karşılaştırmalı kamu yönetiminin diğer ülke deneyimlerinin tanınmasını gerektiren bir süreci ihtiva ettiği doğru olmakla birlikte, bu karşılaştırmaların doğrudan bir yönetim transferine açık olması konunun tartışılan noktasını oluşturmaktadır. Yani süreç bir ülkenin yönetim sisteminin, diğer bir ülkenin yönetim sistemi ile karşılaştırılması şeklinde işlememektedir. Karşılaştırılan temel unsur merkez ülkelerde üretilip, doğru ve evrensel olduğu kabul edilen bazı kalıpların farklı ülkelerdeki kamu yönetimi sorunlarında nasıl uygulanmakta olduğudur.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplininin ihtiva ettiği bu anlayış oryantalizmin de bir parçası olarak görülmektedir (Karahanoğulları, 2004: 22).

Bu bağlamda karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplinine yöneltilen en önemli eleştiri, kamu yönetiminin tarihsellik özelliğini ihmal ederek, onu tek başına bir bütün olarak ele alması yönündedir (Güler, 2004: 4). Söz konusu düşünce yapısı ise konuya iki farklı açıdan yaklaşmayı gerektirmektedir. Bunlardan ilki modern toplum aşamasına gelinceye kadar, tarihin tüm ülkelerde benzer şekilde ve düz bir çizgide ilerleyeceği savından hareket etmektedir. Amaçsal tarih yorumu olarak da anılan bu görüş, toplumların en son ideal noktaya ulaşınca kadar belli bir olaylar zincirini takip edeceklerini savunmaktadır. Bu bağlamda tarihsel özgüllükler yerini, evrensel kurallara bırakmakta ve modernizasyonun temel kurallarının uygulanması bir zorunluluk olarak görülmektedir. Diğer yandan ikinci bir bakış açısıyla maddeci tarih yorumu, tarihi hem sınıf mücadeleleri kapsamında hem de her toplumsal oluşumun kendi özgüllüğü içinde ele almaktadır. Bu görüşte, ideal ve evrensel olması gerekenler bulunmamaktadır. Toplumsal gerçeklikler, kendi özgül kurumlarını meydana getirmektedir (Akbulut, 2009: 167). Bu iki farklı bakış açısından yola çıkarak konuya yönelik eleştirel yaklaşımın, karşılaştırmalı kamu yönetimi anlayışını akademik bir disiplin olmaktan çok siyasal bir araç olarak gördüğü sonucu ortaya çıkmaktadır. Öyle ki düşünsel temeli Batı kaynaklı olan idari reformların, az gelişmiş ülkelere ya da sosyalist rejim geçmişine sahip ülkelere doğrudan transfer edilmesi sömürgeci bakış açısının bir devamı olarak görülmekte ve bu eleştiriler için alt yapı oluşturmaktadır.

Bu bağlamda karşılaştırmalı kamu yönetimi anlayışının, bir ülkenin kültürel altyapısı göz ardı edilmeksizin uygulanması gerekmektedir. Karşılaştırma, salt bir model örnek alınarak veya belli bir yönetim biçimi benimsenerek gerçekleştirilmemelidir. Nitekim her ülkenin tarihsel kökeni ve kültürel geçmişi birbirinden farklıdır. Ayrıca merkez ülkelerdeki reformların uygulanış biçimleri de birbirlerinden farklılık göstermektedir. Ancak bu farklılık şüphesiz ki, kamu yönetimini bir disiplin olmanın ötesine götürebilecek kadar açık uçlu değildir.

Durkheim, toplumlar ve kurumlar arasındaki benzerlikler ile farklılıkların çözümlenmesinin, bilimsel genel geçer yasalara varmak için en iyi yol olduğunu ifade etmektedir. Bu düşünceyi karşılaştırmalı kamu yönetimi için de geçerli kılsak, şu ya da bu ülkedeki yönetim olgusunun değil, genel olarak kamu yönetimi olgusunun incelenmesi, bu disiplinin daha çok bilimsel bir metot ile uygulanmasını sağlayacak ve “mekânsal” uygulamalara sıkıştırmadan bir yöntem izlenmiş

olacaktır. Böylece kamu yönetimi de evrensel bir olguyu bilimsel incelemenin alanı haline getirerek bilimselleşme sürecini tamamlayabilecektir (Güler, 2004: 4) .

1.3. Reform Transferi

Karşılaştırma kavramı, günlük yaşantının hemen hemen her alanında kaçınılmaz şekilde gerçekleştirilen düşünsel bir eylemdir. Bu eylem, bazı durumlarda insanın kendisine ilişkin bilgilerini genişletmesine yarayan bir araç, bazı durumlarda ise başkalarının deneyimlerinden yararlanılmasını sağlayan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 2004: 6). Bu doğrultuda paylaşılan deneyimler farklı olaylar karşısındaki tutumumuzu belirleyen bir takım veriler haline dönüşmekte ve zaman zaman da davranış şekillerini değiştirmeye yarayan birikimler elde etmeyi sağlamaktadır.

Bu düşünsel eylemi daha küresel boyutlara taşıyan ve yönetsel sorunlara karşı ülkeler arasında gerçekleştirilen bir nevi politika alışverişi anlamına gelen politika transferi kavramı ise, karşılaştırmalı kamu yönetimini akademik perspektiften faaliyetler bir alana taşımaktadır. Toplumsal gerçekliklerin çok boyutlu görülmesine imkân sağlayan ve sorunlara karşı çoklu çözüm önerilerinin üretilmesi için başvurulmuş bir yöntem olarak algılanan kavram, kimi önyargılara rağmen günümüzün stratejik yönetim araçlarından bir tanesi olmaya adaydır. Nitekim yönetsel alanda gerçekleşen hızlı dönüşüm süreci, bu ihtiyaca cevap verebilecek hızda kamu politikası uygulamayı gerekli kılmaktadır. Bunun sonucunda ise sonucu belli olmayan yeni politikalar üretmek yerine, benzer durumlar için diğer ülkelerin uygulamış oldukları politikaların transfer edilmesi daha rasyonel bir yöntem olarak görülmektedir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımının eylemsel düzeyde ilişkili olduğu bir parçasını oluşturan reform transferi kavramı, kamu yönetimi bilimcilerinin üzerinde en çok tartıştıkları konuların başında gelmektedir. Tartışmaların üzerinde durmuş oldukları soru ise ülkelerin birbirinden reform transfer edip etmemeleri gerekliliğinden çok, transfer yapılırken hangi unsurlara dikkat edilmesi gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Kutlu, 2012: 17-19). Bu durum reform transferinin, artık ulusal sınırları aşan ve düşünsel farklılıklara rağmen hemen hemen her ülkede benzer şekilde gelişen yapısına işaret etmektedir.

Reform transferleri konusunda üzerinde tartışılmakta olan diğer bir konu, transferin yapılma şekline ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Reform transferlerinin

niteliği ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte Dolowitz, salt gönüllü transfer ve salt dayatıcı transfer denilen iki farklı durum ile birlikte bu iki uç arasında olan az veya çok gönüllü transfer türleri ile ortaya çıktığını ifade etmektedir (Page, 1995: 133'den aktaran Kutlu, 2003: 84).

Salt gönüllü transfer; politik öznelerin bir başka zaman veya politik sistemden politikalar ödünç almak için ussal bir şekilde karar verdiklerinde gerçekleşmektedir (Karakurt, 2007: 14-15). Bu süreç yönetsel aktörlerin kendi problemlerini çözmek için, bir değişimi arzu etmeleri ve aktif olarak da yeni politika arayışına girmeleriyle gerçekleşmektedir. (Haktankaçmaz, 2010: 25). Bu hiç şüphesiz ki devlet politikalarının daha az riskle uygulanmasını sağlayacak önemli bir unsur olacaktır. Ayrıca bu yöntemin, yönetsel süreçleri karşılaştırma disiplininin henüz literatürde yer almadığı dönemlerde dahi uygulandığı görülmektedir.

Gönüllü transfer etme durumu, ders çıkarma şeklinde ifade edilen ve söz konusu sorunlara karşı rasyonel çözüm yolları üretmek için farklı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmak kaydıyla gerçekleştirdikleri gönüllülük temeline dayanan bir transfer durumuna işaret etmektedir. Rose (1991: 3) bu süreci şu şekilde ifade etmektedir: "Ders çıkarma süreci, fiilen başka coğrafyalardaki programları taramakla başlar ve başka bir yerde hali hazırda yürürlükte olan bir programın transfer edilmesi durumunda ne olacağının öngörüsü ile son bulur."

Stone ders çıkarmanın, özellikle ulus ötesi bilgi camiaları ve bu arada düşünce kuruluşları tarafından gerçekleştirildiği görüşündedir. Bu bağlamda Dünya Bankası'nın (DB) girişimi ile kurulan Küresel Kalkınma Ağı (Global Development Network) güzel bir örnektir. Özellikle az gelişmiş ülkelerin kendi içindeki ya da aralarındaki bilgi paylaşımına imkân tanıyan ve bu sayede araştırma kapasitelerini artırmayı hedefleyen bu ağ, diğer düşünce kuruluşları ve araştırma enstitülerinin işbirliği ve ortak çalışmalarına da zemin teşkil etmektedir. (Stone, 2000: 22-23). McGann (2011: 36-37) bu şekilde Urban Enstitüsü, Heritage Vakfı, Hudson Enstitüsü ve Dış Politika Araştırma Enstitüsü gibi düşünce kuruluşlarının Doğu Avrupa ve eski Sovyet Bloğu ülkeleri üzerinde, politika yapım sürecinde etkili olduklarını ve çoğunlukla kendi politikalarını empoze etmeye yönelik çalışmalar yaptıklarını ifade etmektedir. Bu durum, düşünce kuruluşlarının gönüllü transfer konusunda aracı bir kuruluş olmaktan çok, bazı durumlarda dayatıcılığa kaçan bir reform transferinin başat aktörü konumunda bulunmalarına neden olmaktadır.

Salt dayatıcı transfer ise reform transferinin doğrudan bu amaçla hareket eden bir ya da daha fazla politik sistem veya uluslararası örgütün, bir başka politik sisteme bir politika, program veya kurumsal reform dayattığında gerçekleşmektedir. (Karakurt, 2007: 15). Farklı kaynaklarda zorlayıcı reform transferi olarak da anılan bu sürecin, kendi içinde iki farklı uzantısı bulunmaktadır. Bunlar; Dolowitz'in (2000: 13) ifade etmiş olduğu salt dayatıcı transfer türüne tekabül eden doğrudan zorlayıcı transfer ve dolaylı zorlayıcı transfer olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir. Doğrudan zorlayıcı transfer; bir devletin iradesine karşı bir başka aktörün anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumunda ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, dolaylı zorlayıcı transfer (müzakereye dayalı transfer); bir ülke ya da örgütün bir başka ülkeye belli bir takım politikaları benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratmasıyla gerçekleşmektedir (Page, 2000: 5'ten aktaran Haktankaçmaz, 2010: 25). Uluslararası örgütlerle ilişkiler ve alınan yardımlar neticesinde gerçekleşen reform transferi de çoğu zaman, dolaylı zorlayıcı transfer kategorisinde değerlendirilmektedir. Çünkü her ne kadar gerçekleştirilen reform transferi belli zorlayıcı öğeleri içinde barındırıyor olsa da en nihayetinde bu süreç bir müzakereye dayalıdır ve ülkelerin en başından bir takım talepleri gerçekleştirme koşuluyla aldıkları yardımları kabul etmeme ve bu şekilde transfer sürecine girip girmeme özgürlükleri bulunmaktadır. (Jones ve Newburn, 2001: 12'denaktaran Haktankaçmaz, 2010: 25). Bu bağlamda uluslararası örgütlerden alınan yardımlar neticesinde beklenen düzenlemelerin yapıldığı bu transfer türü, aynı zamanda koşullu gerçekleşen transfer kategorisine de girmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde görülen bu transfer türleri, belirli politika ve programların bu kuruluşlarla devam eden ilişkiler ve yardımların bir koşulu olarak gerçekleşmektedir. (Sobacı, 2011: 195-196).

Yine çok uluslu ve uluslararası örgütlere üyelikle oluşan yükümlülükler "yükümlü politika transferi" türünü ortaya çıkarmaktadır ki, buna verilebilecek en güzel örneği AB oluşturmaktadır (Sobacı, 2011: 196). Bu örgüt, devletlerin kendisine üye olarak kabul ettiklerini varsaydığı bir takım politikaların uygulanması ya da uygulanmaması gerekliliği ile önemli bir baskı kaynağı haline gelmektedir.

Gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer türünün arasında ise az veya çok gönüllü ve dayatıcı unsurlarla karakterize edilen başka kategoriler de yer almaktadır. Yukarıda ifade ettiğimiz gibi düşünce kuruluşları, sadece ders çıkarmaya dayalı gönüllü transfer türünde değil, aynı zamanda dayatıcı transfer

türünde de önemli rol oynamaktadır (Karakurt, 2007: 14-16). Bu bağlamda düşünce kuruluşları, araştırma enstitüleri ve üniversite gibi kurumlar gönüllü ve dayatıcı transfer türünün iki ucu arasında kalan kategori içinde daha büyük bir alanı işgal etmektedir. Özellikle belirli ülkelerin politik tecrübelerinin yanı sıra, ideolojilerinin de diğer ülkelere transfer edilmek istenmesi durumunda bilimsel faaliyet gösteren bu gruplar oldukça etkin rol oynamaktadır.

Reform transferleri bağlamında ele alınması gereken diğer önemli bir konu hiç şüphesiz ki tartışmaların odak noktasını da oluşturan, reform transferi sürecinin hangi aktörler arasında gerçekleşmekte olduğudur. Nitekim reformların tek taraflı şekilde transfer edilmesi, sürecin işleyişine taraf olan aktörleri oldukça önemli bir hale getirmektedir. AB ve ABD'nin öncülüğünü yaptıkları reform dalgasında “kural ihraç eden ülkeler” konumunda bulundukları ve bu ülkelerin dışında kalanların ise “kural ithal eden ülkeler” olarak diğer tarafta yer aldıkları ileri sürülmektedir (Sezen, 2009: 24). Dolayısıyla kural ihraç eden ülkeler ABD ve Batılı gelişmiş ülkeler olarak kabul edilmekte ve bu ülkelerin uygulamış oldukları yönetim sistemleri diğer ülkeler tarafından gönüllü ya da zorunlu bir sürecin neticesinde ithal edilmektedir.

Ayrıca politika transferi sadece iki devlet arasında değil, devletler ve uluslararası örgütler arasında veya uluslararası örgütlerin kendi aralarında da ortaya çıkabilmektedir. Dolowitz (2000: 9) reform transferinin birçok unsuru olduğunu belirlemiştir. Bunlar: seçilmiş memurlar, bürokratlar ve kamu personeli, sivil toplum kuruluşları, politik girişimciler ve uzmanlar, danışmanlar, siyasi partiler, baskı grupları, think-thankler ve hükümet içi-hükümet dışı uluslararası organizasyonlardır.

Bu aktörlerden özellikle düşünce kuruluşlarının yalnız politika transferinde değil, ideolojilerin yayılmasında da önemli rol oynadıkları bilinmektedir. Bu bağlamda kendi gelişimini mümkün kılmak amacıyla yerel politika sürecini etkilemeye ya da şekil vermeye çalışan düşünce kuruluşlarının, küresel ideolojilerin yayılmasında yerel müteşebbisler olarak değerlendirilmesi de mümkündür (Stone, 2000: 22). Bir takım ideolojilerin öğelerini içeren kodlanmış bilgi üreten küresel düşünce kuruluşları ise, yerel düşünce kuruluşlarına kıyasla çok daha kapsamlı analizler yapmaktadır. Bu düşünce kuruluşları, yerel düşünce kuruluşları da dâhil olmak üzere, dünyanın bütün bölgelerindeki bilgi ajanslarına hitap eden kodları oluşturmaktadır (Reinicke, 2001: 44).

Reform transferlerinde etkili olan diğer bir aktör, uluslararası örgütlerdir. Bu örgütleri profesyonel teknokratlar ve yüksek eğitilmiş ekonomistlerden oluşan çalışanlarla işleyen, bilgiyi üreten ve uygulayan teknokratik kurumlar olarak nitelendiren Woods'a (2006: 6) göre, uluslararası örgütlerin faaliyet sınırları gelişmiş ülkeler tarafından belirlenmekte ve uluslararası örgütlerde çalışanlar bu sınırlar içinde kalarak faaliyet göstermektedirler. Özellikle uluslararası örgütlerin yönetim merkezlerinin ABD sınırları içinde bulunuyor olması, onların tamamen bağımsız şekilde çalışmadıklarını iddia edenlerin dayanağını oluşturmaktadır. Common'a (1998: 66-70) göre IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler, ABD ve diğer gelişmiş ülkeler tarafından az gelişmiş ülkeleri değişime zorlamak amacıyla kullanılmakta, bu örgütler politik ideolojiyi teknokratik çözümlerin arkasına saklamanın aracı olarak hizmet etmektedirler.

Belirli merkezlerde üretilen politikalar ve bu politikaların düşünsel temelleri, üçüncü dünya ülkeleri ve eski doğu bloğu ülkeleri başta olmak üzere dünya genelinde uygulama bulmakta ve bu durum reform transferlerinin küresel bir boyut kazanmasına neden olmaktadır. Üstelik karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde, devletlerin birbirleriyle kaçınılmaz şekilde yakın ilişkiler kurmaları ve ortak girişimi gerektiren bir takım sorunlarla karşılaşmaları (terörizm, küresel ısınma, ekonomik krizler gibi) politika transferine karşı daha ılımlı yaklaşımlarına neden olmaktadır (Sobacı, 2011: 194). Transfer edilen politikaların düşünsel temelleri ise üretildikleri kaynağın ideolojik kodlarını taşımakta ve böylece karşı kutupları da birbirine yakınlıktır. Sonuç olarak, geçen yüzyılda sona eren iki kutuplu dünyanın geri kalan küllerinin de savrulduğu bu yüzyılda, reform transferleri ideolojik boyutlarıyla kendine küresel ve esnek bir alan oluşturmaya devam etmektedir.

2. TRANSFERİN İDEOLOJİK BOYUTLARI

On sekizinci yüzyıldaki aydınlanma döneminin bir ürünü olarak ideolojiler, yirminci yüzyılın ikinci yarısından sonra soğuk savaşın da sona ermesiyle birlikte büyük bir dönüşüme uğramıştır. "İdeolojilerin sonu" olarak tanımlanan bu tarihsel sürecin kamu yönetimi açısından önemi, artık tüm yönetim politikalarının tek bir ideoloji çerçevesinde şekillenmesiyle karakterize olmasıdır (Baysal, 2017: 173). Peki, karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından transfer edilen reformların ideolojik boyutu, farklı düşünce yapılarına sahip ülkeler açısından ne derece önemlidir? Yani reformların transferi aşamasında alınan yönetim tekniklerinin taşıdığı ideolojik faktörler, ülkeler açısından belirleyici bir role sahip midir?

II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş ülkelerde sanayileşmenin üretimi artırması ve refah devleti anlayışıyla paylaşımın nispeten daha adil hale gelmesinin bir sonucu olarak, sınıflar arası farklılıklar da giderek törpülenmeye başlamıştır. Sınıflar üzerinden yükselen siyasal ideolojiler, bu sınıfların birbirlerine yakınlaşması ve uzlaşması sonucunda daha düzlemsel bir çizgide ilerlemeye başlamıştır. Bir zamanlar toplumların yaşadığı derin ve çalkantılı değişim dönemlerinin sorunlarına cevap veren ideolojilerin işlevleri, bu sorunların ortadan kalkması ile sona ermiştir. Bu süreçte bir zamanlar ideolojik bir konu olarak algılanan iktisadi planlama ve işçi örgütlenmeleri gibi sorunlar, artık daha teknik bir konu olarak algılanmaya başlamıştır (Örs, 2009: 7). İdeolojilerin sonu iddiası gerçekten doğru bir nitelendirme olur mu bilinemez. Ancak bu süreç ideolojik yelpazenin uçlarında bulunan kavramların birbirlerine giderek yakınlaştığı ve hatta benzeşme eğilimine girmiş oldukları bir dönemi başlatmıştır.

Küreselleşmenin etkisi, teknolojinin gelişmesi ve toplumlararası iletişimin artması kapitalist üretim ve yaşam biçiminin tüm dünyaya yayılmasına ve bu yaşam biçiminin değerleri olan "demokrasi", "insan hakları", "sivil toplum", "yerellik", "yerel kimlik" ve "çok kültürlülük" gibi kavram ve değerlerin ise, diğer toplumlar tarafından evrensel olarak kabul edilmesine neden olmuştur. Artık neredeyse "homojen" bir dünya toplumu oluşmaya başlamıştır. (Örs, 2009: 9). Yenidünya düzeninin yaratmış olduğu dönüşüm süreci en çok, devletlerin kamu yönetim sistemlerini etkilemiş, onların kendilerini bu düzene adapte etmelerine ve diğer ülke yönetimlerini kendilerine rol model almalarına teşvik etmiştir.

2.1. Neo-Liberal Yaklaşım

Neo-liberalizmin pek çok tanımı bulunmaktadır. Ancak kısa ve genel bir tanımlama getirirse de Pierre Bourdieu'nun şu ifadeleri konumuzun açıklanması açısından yeterlidir. Buna göre neo-liberalizm "saf pazar mantığının yoluna çıkabilecek tüm kolektif yapıları ortadan kaldırmaya yönelik bir programdır." (Tekin, 2003: 144). Bu kavramın tanımlanması konusunda özellikle 1980'li yıllarda ABD'de iktidara gelen Reagan ve İngiltere'de iktidara gelen Thatcher hükümetlerinin ve onların uygulamış oldukları politikaların önemli bir belirleyiciliği bulunmaktadır.

Kendisinden önceki dönemin sosyal refah devleti anlayışına bir tepki olarak, 1970'li yıllardaki krizin ardından yükselişe geçen bu anlayış, liberal

söylemleri ile dünyanın yeni bir dönüşüm dalgasına girmesine neden olmuştur. Bu dönemde neo-liberal politikaların bir gereği olarak devletin küçültülmesi, özelleştirmesi ve pazarın koşulsuz egemenliği gibi söylemler birer moda haline gelmiştir (Şaylan, 2003: 132). Özellikle 1980 sonrasında ülkeler arasında artan rekabet, küreselleşme olgusu, neo-liberal akım ve onun transfer ettiği reform süreci, refah devleti uygulamalarının sorgulanmasına neden olmuştur. (Koray, 2001: 9). Her zaman kalkınmanın taşıyıcısı olarak kabul edilen devlet, söz konusu ideolojik akımla artık büyük bir yük olarak algılanmaya başlamıştır (İnanç ve Demiray, 2004: 5).

Bu süreçte bütün ülkeler, refah devletini yıkarak büyük bir zafer kazanan neo-liberalizmin bir hediyesi olan küresel düzende iyi bir yer kapabilmek için birbirleriyle kıyasıya yarışa girmişlerdir. Bunun için her ülke dünya ekonomisine entegre olmaya yönelik çaba sarf ederken, kullanacakları politikaları iyi analiz etmeleri ve doğru şekilde uygulamaları gerekmektedir. Ancak gerçek şu ki her ülke, sınırları belirsiz bu küresel düzlemde hangi politikayı nasıl uygulayacaklarına kendileri karar verebilecek durumda ve yetenekte değildir. (İnanç ve Demiray, 2004: 9). İşte günümüz koşullarında karşılaştırmalı kamu yönetimi ve onun getirmiş olduğu reform transferlerinin önemi, modern dünyaya entegre olma aşamasında ortaya çıkmaktadır (Kutlu, 2012: 39).

Modernleşmeyi bu perspektifte yorumlayan Dixon'a göre bu süreç, neo-liberalizmin gerekli tüm parametrelerinin kabul edilmesi durumunu ifade etmektedir (Şener, 2004: 134). Gerçekten 1970 sonrasında tüm dünyada krizin tek sorumlusunun devlet olarak ilan edilmesi ve refah bir toplumun kurucu ögesi olmaktan çıkması, bu akımın benimsenmesini yenedünya düzenine entegre olabilmenin temel koşulu olarak kabul ettirmiştir. İdeolojik temelini neo-liberalizmin oluşturduğu bu reform dalgası; yönetim biçimi, siyasi rejimi ve gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun kademeli şekilde her ülkeyi etkisi altına almıştır. İlk başta neo-liberal ideolojinin hâkim olduğu ülkelerde görülen ve birbiri ardına diğer ülkelere de sıçrayan kamu yönetiminin büyük dönüşümü, aslında dünyanın ideolojik kutuplarının birbirine yaklaşması sonucuna bizi götürmektedir.

Bu gelişmeler dünyanın ilerlemeye yönelik mecburi yol haritası olarak kabul edilmiş ve hatta bazı ülkelerde dikte edilen kamu yönetimi reformları sol iktidarlar eliyle gerçekleştirilmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren DB ve IMF gibi finans ve yardım kuruluşlarının "kredi verip, politika satmak" anlayışına dayalı politikaları ise dünyanın tek tipleştirilmesine yönelik en önemli araç olmuştur. Üstelik

sadece uluslararası örgütler değil, çeşitli danışma şirketleri, düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri ve enstitüler de bu politikaların farklı devletlere sirayet etmesi sürecinde çok açık rol oynamışlardır (Sobacı, 2008: 6). Uluslararası düzeyde aktif bir şekilde faaliyet gösteren enstitülerden olan Açık Toplum Enstitüsü (ATE), bu örgütlerden birini oluşturmaktadır. Özellikle eski Sovyetler Birliği coğrafyası ve Doğu Avrupa ülkelerindeki vakıflarını destekleyen bu kurum, 1993 yılında George Soros tarafından New York merkezli olmak üzere kurulmuştur. Faaliyet gösterdiği özellikle eski sosyalist ülkelerde açık toplum oluşturma gayesi ile hareket eden kurum, politika transferleri ile liberalleşme yolunda engelleri ortadan kaldırma amacını gütmüştür (Sobacı, 2011: 193).

Kamu yönetiminde reform transferlerini teşvik etmesi açısından ATE, üniversiteler ile de oldukça yakın bir işbirliği içindedir. Merkezi Avrupa Üniversitesi (Central European University) ile bu üniversiteye bağlı Politika Çalışmaları Merkezi'nin çalışmaları ATE ile paralellik göstermektedir. Bu merkez, Eski Sovyetler Birliği ülkelerine reform transferi sağlamak adına, politika yapıcılar ile politika enstitüleri arasında iletişimi güçlendirmeyi hedeflemiş ve bunun için çeşitli çalışmalar sürdürmüştür (Sobacı, 2011: 205). ATE ve bunun gibi diğer örgütlerin aracı bir rol üstlendikleri bu süreçte sadece karşılaştırmalı kamu yönetimi perspektifinde, politika transferlerinin gerçekleştirilmediği açıkça görülmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar aynı zamanda bir takım ideoloji ve değerlerin de taşıyıcısı konumunda bulunmaktadır.

2.2. Yeni Sol Yaklaşım

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde yeni sağ ideolojinin tüm dünyada yaygınlaşması ve küreselleşme ile bu amaca hizmet eden çok uluslu/uluslararası örgütlerin etkisi, ideolojik açıdan zıt kutupları törpüleyerek birbirine yakınlaştırmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında yükselişe geçen refah devleti anlayışı kapitalizmin demokrasi ile sermayenin ise işçi sınıfı ile uzlaşmasını sağlarken, aslında diğer taraftan ideolojik dönüşümün zeminini de hazırlamıştır (Koray, 2001: 9).

Bu ideolojik dönüşüm bir önceki döneme tepki olarak yükselen neo-liberalizm ile ortaya çıkmıştır. Artık yeni anlayışın en önemli sloganı "serbest piyasa ile küçük ama güçlü devlet" olabilmektedir. Küreselleşmenin doğal ve zorunlu bir süreç olduğunu savunan neo-liberalizm, tüm toplumların eninde sonunda bu sisteme entegre edilmesi gerekliliği üzerinde yoğunlaşmıştır. Thatcher,

bu konuya ilişkin olarak gerçekçi bir siyasetin sürdürülmesinin iki temel koşulu bulunduğunu ifade etmiştir. Bunlardan ilki ülke çıkarları için önce işlerin kötüye gitmesi gerekliliği, ikincisi ise ülke çıkarları için serbest piyasa mekanizması ve özelleştirme politikalarından başka bir seçeneğin olmamasıdır (Helvacıoğlu, 2002: 44). Meşhur ifadesiyle “There is no alternative” yani neo-liberalizm, kapitalist küreselleşme, serbest piyasa için tek yol devrim olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, liberal demokrasi tarihin sonudur. SSCB’nin dağılması, Doğu Avrupa’da komünizmin çökmesi ve Çin Halk Cumhuriyeti’nin ekonomisini liberalleştirilmesi yolunda attığı adımlar nedeniyle, artık demokrasi ve piyasa ekonomisinin bütün ülkeler için tek model olacağı varsayılarak ideolojinin ve bir anlamda da tarihin sonu gelmiştir (İnanç ve Demiray, 2004: 4).

Bununla birlikte diğer bir görüş göstermektedir ki, yeni sağ bu dönüşümü başlatan öncü kuvvet olarak görülse de son durağı da değildir. Nitekim günümüzde refah devleti anlayışıyla uzlaşma sağlayan sağ ve sol ideolojilerin artık var olmadığı söylemi, uç noktaların giderek yaklaşmasıyla nispeten çürümüş bulunmaktadır. Yani yeni sağın yükselişi diğer ülkeleri de etkilemiş, ancak bu düzende var olabilmek kaygısı sol ideolojilerin de dönüşümüne katkı sağlamış görünmektedir. Bu hususta Özkazanç’ın (2000: 1) görüşleri dikkate değerdir: “Yeni sağ ile ona rakip söylem ve pratikler arasında önemli paralellikler ve süreklilikler vardır. Ancak bu durumu yeni sağın sonsuz sürekliliğinin veya hegemonik gücünün bir göstergesi olarak değil de, hem yeni sağı hem de yeni solu içeren, yani farklı sağ ve sol versiyonların gelişmesine imkân tanıyan, daha derin ve küresel nitelikli bir toplumsal dönüşümün göstergesi olarak yorumlamak daha doğru olur. Böyle bir analiz yeni sağı daha uzun dönemli bir dönüşümün ilk momentini, yeni solu da dönüşümün bir diğer momentini olarak anlamamızı sağlar.”

Bu aşamada, Dixon’ın modernleşme ile ilgili neo-liberalizmin tüm parametrelerinin kabulü şeklindeki tanımı da anlamsız kalmaktadır. Sosyal demokrasinin modernleştirilmiş bir versiyonu olarak tanımlanan, yeni sol anlayışı ya da Giddens’in ifadesiyle “Üçüncü Yol” bu aşamada neo-liberalizme alternatif bir söylem olarak ortaya atılmıştır. Giddens, bu politikaların en temel hedefini “vatandaşların zamanımızda yaşanan küreselleşme, kişisel yaşamdaki dönüşümler ve doğayla ilişki bağlamında ortaya çıkan önemli değişimler yoluyla kendi yaşam yollarını çizebilmelerine yardımcı olmak” şeklinde ifade etmektedir. Bu Giddens’ın küreselleşmeye uyumlu birey formu yaratma çabasının bir ürünü olarak görülebilir. Giddens, küreselleşmeyle savaşıyor değil, onunla uyumlu

yaşayan ve yaşamasını bilen bireyler için politikalar geliştirilmesi gerekliliğini savunmaktadır. Bundan dolayıdır ki üçüncü yol, küreselleşmeyi zorunlu bir gerçek olarak tanımakta ve modern sosyal demokrasi küreselleşmeye karşı olumlu bir tavır takınmaktadır (Türkyılmaz, 2009). Avrupa Komünizmi olarak da ifade edilen yeni sol akım, 1980’li yıllarda yeni sağ ideolojinin yükselişi ve Doğu Avrupa’daki sosyalist rejimlerin çözülmesiyle kendisine neredeyse “rakipsiz bir sol alternatif” olacak şekilde saygınlık kazandırmıştır (Wood, 2003: 289).

Sonuç olarak yeni sağ ve yeni sol ideolojik yaklaşımlar birbirleriyle oldukça benzer bir yapıya sahiptirler. Yeni sağın piyasa ve kültürel formlardan oluşan sivil topluma yönelik vurgusu ile yeni solun piyasanın ürettiği toplumsal eşitsizlikleri sınıfsal-siyasal bir çatışma olmaktan ziyade, kültürel çoğulculuk biçiminde algılıyor olması, sağ ve sol arasında önceden var olan farklılaşmanın bulunmadığının bir kanıtı niteliğindedir (Mert, 1999: 112). Yeni solun ön plana çıkardığı farklı toplumsal hareketlerin, yeni sağ ideolojideki versiyonları cemaatler tarafından doldurulmaktadır. Ancak bu toplumsal hareketlerin amaçları ilk başta birbirlerinden farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Nitekim yeni sol yaklaşım sınıfsal sömürüye karşı durarak çok kültürlülük temelinde kendi yolunu çizmeye çalışırken, cemaatleşme sınıf çelişkilerinin ve bu farklılıkların üzerini örtmeye çalışmaktadır. Aslında yeni solun yeni sağa en büyük katkısı işte bu farklı amaçlar noktasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü kendilerini belirli bir toplumsal hareket içinde görmeye başlayan bireyler, artık kapalı cemaatler içinde görüşlerini hapsedmeye başlamaktadır. Bu durumda ise liberal yaklaşım, refah devletinin tektipleştirici politikalarına yönelik eleştirisiyle tezat düşerek bu sefer de piyasa temelli yönetim politikalarını tek yol olarak ileri sürmektedir. Çalışmamızın ana sorularından biri olarak ortaya çıkan karşılaştırmalı kamu yönetiminin reform transferleri bağlamında tek tip yönetsel formlara, tek tip ideolojik yapılara ve bu şekilde evrensel diyebileceğimiz bir takım uygulamalara yol açıp açmadığı konusu özellikle farklı ülkelerin benzer politikaları uygulamasıyla açıklık kazanmaktadır. Nitekim son yıllarda uygulanan yönetsel düzenlemeler hangi ideolojik karaktere sahip olursa olsun hemen hemen her ülkede benzer şekilde uygulanmaya çalışılmaktadır.

3. FARKLI İDEOLOJİLERDE VE ÜLKELERDE REFORM HAREKETLERİ

Dünya genelinde farklı ideolojilere sahip ülkeler göz önünde bulundurulduğunda, ideolojik kutuplaşmanın politika transferi aşamasında doğrudan bir etkiye sahip olmadığı görülmektedir. Yani esasında farklı ülke uygulamaları dikkate alındığında karşılaştırmalı kamu yönetiminin ideolojik bir boyutu bulunmamasına rağmen, ideolojik bir karakteri bulunduğu dikkat çekmektedir. Nitekim ülkeler küresel dünya düzeni içerisinde kendilerini üst akıma bir şekilde adapte etmektedir. Sonuç olarak ise değişim, ülkeler arasında bir nevi domino etkisi göstermektedir.

Son yıllarda çok farklı coğrafi bölgelerde, farklı siyasal ve ekonomik rejimler altında, farklı yönetsel ve siyasal kültürlere sahip ülkelerde birçok reform yapılmaktadır. Bu reformların ise söylem, hedef ve yöntemleri genel olarak birbirlerine benzer yapıdadır. Reforma konu olan ülkelerin reform sürecindeki rolleri ise birbirinden farklılık göstermektedir. Kimi ülkeler bu süreç içinde belirleyici ve öncü konumda bulunuyorlarken, kimi ülkeler ise öncü ülkeleri izleyen veya bu ülkelerdeki değişimi uyarlayan ülkeler konumunda bulunmaktadır (Sezen, 2009: 26).

Reformlara öncülük eden ülkeler, 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında kamu yönetiminde meydana gelen ve bugün de dünyayı etkisi altında bulundurup, yeni yönetim yaklaşımını ilk uygulayan, özellikle Anglo-Sakson ülkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların dışında kalan diğer ülkeler ise daha çok izleyici ve uyarlayıcı ülkeler olarak kabul edilmektedir (Sezen, 2009: 26). Reformlara öncülük eden ülkeler, kontrol ettikleri bazı mekanizmalar aracılığıyla uygun gördükleri kamu politikalarını, diğer ülkelere yansıtma fırsat ve ayrıcalığına sahip olmakta ve bu bağlamda dünya siyasetinde de etkin rol oynamaktadır. Bu kapsamda neo-liberal reformların transferi aşamasında ideolojik farklılaşmanın ne ölçüde etkisi olduğu, sol iktidarlar tarafından gerçekleştirilen reform deneyimleri aracılığıyla açıklanabilir.

Öncü ülkelerden Avustralya'daki İşçi Partisi'nin, 1947-1983 ve 1972-1975 yıllarını kapsayan üçer yıllık kısa ve başarısız dönemler dışında iktidara gelemediği göze çarpmaktadır. 1983 yılında ise seçimleri kazanan parti bu başarıyı büyük bir fırsat olarak değerlendirmiştir. Daha çok genç kuşak siyasetçilerden oluşan İşçi Partili bakanlar, kamu yönetimine kendi damgalarını vurmak konusunda oldukça kararlı ve inançlı bir tutum sergilemişlerdir. Bu açıdan iktidara gelir gelmez

hükümetin ilk yaptığı, kamu yönetimi reformu konusunda Beyaz Kitap yayınlamak olmuştur (Yılmaz, 2001: 82). Avustralya’da reformların uygulanması –kendisi de öncü ülkeler arasında yer almasına rağmen- İngiliz deneyiminden yararlanılarak oluşturulmuştur. Commonwealth üyeliği, Avustralya’nın reform sürecini İngiltere’den transfer etmesinde en önemli etkenlerden biri olmuştur. Hükümet hiç de ideolojik olmayan bir tutum içerisinde, tüm ülkelerde reformların temel hedefini oluşturan devletin küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılması gibi, daha etkin ve etkili bir kamu yönetimi oluşturma çabasında olmuştur (Hallinghan, 1997: 18-19’dan aktaran Kutlu, 2012: 145).

Yeni Zelanda da Avustralya’ya benzer şekilde reform hareketlerini İşçi Partisi öncülüğünde gerçekleştiren ve bu süreçte eski bir İngiliz sömürgesi olmasından dolayı, İngiliz reform hareketini kendisine örnek alan ülkelerden biridir. Ülke kısa sürede çok kapsamlı bir reform sürecine girmiştir. Reformun itici gücü 1980’li yılların başında, ülkede çıkan ekonomik ve mali kriz olmuştur. Yeni Zelanda, Avustralya’dan farklı olarak reform sürecine, ortaya çıkan kriz nedeniyle mecburi bir şekilde girmiştir. Siyaset yelpazesindeki konumu gereği, o zamana kadar sürekli büyüyen kamu kesiminin, bu krizin baş göstermesiyle bu sefer küçültülmesi yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Bu amaçla da ilk olarak, devletin faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken ise kamu kurumlarının en etkin ve verimli şekilde hizmet sunumunu sağlaması hedeflenmiştir (Yılmaz, 2001: 57-65).

İngiltere ise kamu yönetimi reformlarını ilk uygulayan ve bu konuda diğer ülkelere –hatta öncü ülkelere dahi- öncülük eden bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. İngiltere’de reformlar Muhafazakâr nitelikteki Thatcher Hükümetinin öncülüğünde başlatılmıştır. Yenidünya düzeni içinde ve küreselleşmenin de etkisi ile reformların kaçınılmaz bir süreç olduğu konusuna sürekli vurgu yapan Thatcher, kamuoyunda yaratmış olduğu bu izlenimle muhalif İşçi Partisi’nin dahi reformlara destek vermesini sağlayabilmiştir. Açıkçası elinde fazla bir seçenek kalmayan muhalefet ise bu durum karşısında, kendileri iktidara gelse bile reformların devam edeceği konusunda taahhüt vermek durumunda kalmıştır (Kutlu, 2012: 112-116). Nitekim daha sonra Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisi’nin, 1997’den itibaren bu reform sürecini daha da ileriye taşıdığı gözlenmiştir (Ancak ifade edilmesi gereken nokta, İngiltere’de Muhafazakâr Parti ile İşçi Partisi arasındaki ideolojik farklılığın önemli ölçülerde büyük olmamasıdır). Bu aşamada Tony Blair Yeni İşçi Partisi’nin farklılığını, Washington’da şöyle açıklamıştır: “Eski sol bu değişime direndi.

Yeni sağ bununla baş etmeyi arzulamadı. Biz, toplumsal dayanışmayı ve refahı sağlamak amacıyla bu değişime ayak uydurmak zorundayız.” (Guardian’dan aktaran Günaydın, 2001: 3) Bu ifadeler geçmişte sosyalizmden etkilenen İngiliz İşçi Partisi’nin, artık yeni sürece eklemelendiği düşüncesinin en yetkili ağızdan bir açıklaması olmuştur (Giddens, 2000: 25).

Fransa Avrupa ülkeleri arasında merkeziyetçi yapısı güçlü olan ve 1970’li yıllardan sonra küresel ölçekteki yerel ve bölgesel politikalar eşliğinde reform hareketlerine başlayan diğer bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlete ait bütün yetkilerin tek bir merkezden yürütüldüğü ve güçlü bir vesayet denetiminin uygulandığı ülkede aynı zamanda katı bir bürokratik sistem bulunmaktadır. 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren ise yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle, devletin küçültülmesi gerektiği düşüncesi bu ülkede yaygın biçimde kabul görmeye başlamıştır (Eliçin, 2017: 38). Bunun için ülkede öncelikle bölge yönetimi kurulmuş ve belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasanın da çıkarılmasıyla güçlü bir özeksizleştirme politikası güdülmüştür. Böylece 2000’li yıllara kadar yerel yönetim birimlerine birçok yetki ve görev aktarılmıştır. Fransa’da girilen özeksizleştirme politikalarına karşı ülkenin sol partileri tarafından yöneltilen eleştiriler ise parçalanma tehlikesi bağlamında değil, daha çok eşitlik ve bölüşüm kaygıları üzerinden yükselmiştir. Buna göre ülkenin sol eğilimli sendikalarından SUD çoğunlukla, yapılan reformların devletin bölüşüm ilişkileri (özellikle de vergiler) üzerindeki rolünün değişmesine neden olacağı üzerine odaklanmıştır. Sendikaya göre gerçekleştirilen reformlar, Dünya Ticaret Örgütü ile Brüksel’in pazarları açma stratejisinin bir ürünü niteliğindedir. Bununla birlikte artan özeksizleştirme politikaları devletin görevlerinin önemli bir kısmını yerel yönetimlere devrederek bütçe sorunlarından kurtulmasını sağlayacaktır. Söz konusu politikalar sendika tarafından sadece yerel vergi yükünün de artmasına neden olacağı gerekçesiyle eleştiriye maruz kalmıştır (Karahanoğulları, 2004: 70-79).

Sovyetleri Birliği’nin dağılmasından önce, bu yönetimin güdümünde olan bir ülke olarak Polonya ise 1980’li yılların sonlarında sosyalist devlet düzeninden liberal devlet düzenine geçen ilk ülkelerden birisidir. Polonya’da sosyalist ekonomik düzenden kapitalist ekonomik ve toplumsal düzene geçilmesinde ve yeni düzenin bütün kurum ve kuralları ile yerleşmesinde özellikle işçi sendikalarının çok önemli bir rol oynaması dikkat çeken unsurlar arasında yer almaktadır. 2004 yılında AB’ye katılan ülke serbest piyasa ekonomisine geçişte, toplu özelleştirmeler başta

olmak üzere dünya konjonktürünün gerektirdiği tüm politik araçları kullanmıştır. Bu politikaların kullanılmasında DB gibi uluslararası pek çok örgüt ülkeye destek vermiştir (Çınar, 2004: 322). Polonya geçirdiği hızlı reform sürecinden dolayı uluslar arası yazında ani ya da şok terapi (big bang or shock therapy) olarak adlandırılan bir değişime sahne olmuştur. 1989 yılından itibaren yapılan reformlar üç ana doğrultuda ilerlemiştir. Bunlardan ilki, Batı demokrasileri benzeri birey ve kamu özgürlüklerini kapsayan demokratik hak ve özgürlükler temelinde demokratik bir sistemin temellerinin oluşturulmasıdır. İkincisi özel mülkiyete dayalı, piyasa ekonomisi temelinde bir ekonomik sistemin inşa edilmesi üzerinedir. Ve son olarak üçüncüsü ise siyasal ve ekonomik sistemin yanı sıra yönetim sistemini ulaşılmak istenen politik ve ekonomik hedefler doğrultusunda yeniden yapılandırmaya yöneliktir. Bu kapsamda son aşama, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması reformu temelinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Kulesza, 2002: 191'den aktaran Çınar, 2004: 324).

Yine Çin reform deneyimi de komünist parti eliyle küresel düzenlemelere eklenilen önemli bir örnek olarak öne çıkmaktadır. Çin Halk Cumhuriyeti, 1949 yılındaki Komünist Devriminin ardından, Çin Komünist Partisi'nin yönetiminde ve Mao Zedong liderliğinde kurulmuştur (Çalık, 2011: 186-187). Ekonomik ve siyasi altyapısını sosyalist bir düzene entegre etmeye çalışan Mao'nun girişimleri, beklenildiği gibi büyük başarılar getirmemiştir. Hatta bu dönemde gerçekleştirilen yeni düzenlemelerin ekonomik gerilemeye bile neden olduğu söylenebilir (Chow, 2003'den aktaran Öztürk, 2011: 124). Mao'nun ölümünden sonra ise, Çin önceki sistemden çok farklı bir şekilde dünyaya kapılarını açmaya karar vermiştir. İktidara geçen Deng Xiaoping izlemiş olduğu "Açık Kapı Politikasını" 1978 yılında parti kongresi toplantısında şu sözleriyle ifade etmiştir: "Mademki fareleri yakalıyor o zaman kedinin siyah ya da beyaz olması hiç önemli değil" diyerek kapitalizme olan bakış açısını ortaya koymuştur (Ramo, 2004'den aktaran Öztürk 2011: 125). Bu bakış açısının eşliğinde Çin, birçok reformu sahiplenir konuma gelmiştir. Bu değişim süreci sadece Çin üzerinde değil, dünya üzerinde de önemli etkiler bırakmıştır. İktidara gelen partiler hangi ideolojiye sahip olurlarsa olsunlar bu değişim ve gelişimin devamı için daha pragmatik bir yöntem izlemeye başlamışlar, ideolojilerin politiklardaki etkisini azaltmışlardır.

1990 yılına kadar, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği adı altında, sosyalist bir rejim tarafından yönetilen Rusya ise Kasım 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılmasından ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra yeni bir düzen

kurmaya yönelmiştir. Haziran 1990 yılındaki Bağımsızlık Deklarasyonu ile başlamak üzere Rusya Hükümeti, sosyalist sistemden kalma düzeni tasfiye etmeye başlamış ve ilk olarak merkezi yönetimin yetkilerini azaltmak için mücadeleye girmiştir. Aynı zamanda piyasa ekonomisine geçiş süreci ülkede, bakanlıkların ve devlet komitelerinin yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır (Kızılcık, 2003: 587). Rusya'nın piyasa ekonomisine geçiş sürecinde önemli yapısal ve kurumsal reformları gerçekleştirdiği görülmektedir. Özellikle kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçiş sürecinde –her ne kadar başarısı ve yöntemi sorgulansa da– önemli mesafeler alınmış ve ülkede birçok kamu idaresi özelleştirilmiştir (SDE, 2010: 17). Rusya'nın söz konusu geçiş sürecinde özellikle 1992 yılında üye olduğu Dünya Bankasının oldukça büyük rolü bulunmaktadır. Bankanın Rusya için yardım stratejisi üç önemli konu çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunlar özel sektörün önündeki yönetsel engellerin kaldırılması, kamu sektörü işletmeciliğinin geliştirilmesi ve toplumsal-çevresel risklerin azaltılmasıdır. (Keskin ve Erel, 2004: 288-289).

Son olarak Türk kamu yönetimine de kısmen örnek teşkil edebilecek örgütlenme yapısıyla Japonya idari açıdan, global eğilimleri oldukça yakından takip eden ve bu eğilimleri, kendi yönetim sistemine başarılı şekilde adapte edebilen bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Modernleşme dönemi olarak adlandırılan Meiji dönemine kadar gerçek anlamda bir kamu yönetiminden bahsetmek mümkün olmasa da Meiji döneminden itibaren başlayan ve II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde de müttefik güçlerin önderliğinde yürütülen, anayasa ve idari reform hareketleriyle Japonya, bu şekilde kamu yönetimi sistemini modernize etmeyi başarmıştır. Ülkede 1980'li yıllardan itibaren yaşanan hükümet değişiklikleri ve yönetsel istikrarsızlıklar, idari reform sürecinin başlamasında önemli bir etken olmuştur. Buna bağlı olarak da idari reform çalışmalarıyla daha etkin, etkili, açık ve anlaşılabilir bir kamu yönetimi yaratılmak istenmiş ve böylece istikrarın sağlanması amaçlanmıştır. 1990'lı yıllarla birlikte ise idari reform çalışmaları hız kazanarak hemen hemen her alanda reform süreci başlatılmıştır. Geleneksel yaşam tarzı ile dikkat çeken Japonya yüzyıllar boyu kendini dış dünyaya kapatmış olsa da uluslararası konjonktürün egemen fikir ideolojisine ve değişen dünya düzenine karşı koyamamıştır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası ülkeye müttefik güçlerin ve özellikle de Amerika'nın hâkim olması, toplumun ve devletin değişiminde önemli bir etken olmuştur. 1980'li yıllardan itibaren dünyayı etkisi altına alan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı (YKY), Japonya'da kamu yönetimi sisteminin 1997 yılından

itibaren özellikle Amerika'nın yönlendirmeleriyle yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır. Bununla birlikte batılı güçlerin de etkisine rağmen Japonya yeni kamu yönetimi anlayışını doğrudan almayıp, kendi sistemine uygun şekilde uygulamayı ve ayrıca batı ve doğu sentezini kendi bünyesinde birleştirmeyi başarmış bir ülke olarak önem kazanmaktadır (Eroksal, 2008: 45).

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Devlet aygıtının en önemli aracı olan kamu yönetimi; ulusal ve uluslararası etkenler, değişim ve dönüşüm süreçleri ile buna bağlı olarak artan toplumsal beklenti ve ihtiyaçlardan en çok etkilenen örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar esnekliği ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de, günümüzde yaşanan küresel gelişmeler kamu yönetiminin ister istemez etkilenmesine neden olmaktadır. Özellikle kriz dönemleri, yeni yönetsel reformların ortaya çıkmasında önemli bir etken olmuş ve kriz dönemlerinden en az etkilenmenin yolu benzer yöntemlerin hayata geçirilmesiyle eş değer tutulmuştur. Bu noktadan hareketle yaşanan kriz ve yönetsel sorunlara benzer uygulamalarla karşılık verilmesi süreci, karşılaştırmalı kamu yönetiminin varlığını ve önemini ortaya çıkarmıştır.

1945 savaş sonrası dönemdeki idari reform anlayışına paralel olarak ortaya çıktığı ileri sürülen karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplininin, aslında daha eskilere dayanan tarihsel bir geçmişe sahip olduğu göze çarpmaktadır. Hatta bu olgunun kamu yönetiminin ortaya çıkışından bu yana her zaman var olduğu da söylenmektedir. Kurulan birçok modern devlet, yönetim sistemini bir başka ülkeden esinlenerek oluşturmuş bulunmaktadır. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti kuruluş aşamasında, Osmanlı'dan kalan yönetsel mirasın üzerine Fransız yönetim sistemini kendisine örnek alarak yeniden yapılanma yoluna gitmiştir. Bu süreçte, Fransa'nın merkezi devlet anlayışı ve ulusal birlik yapısı ile ülkemizin tarihsel koşulları arasındaki benzerlik etkili bir faktör olmuştur. Günümüzde ise ülkemiz, neo-liberal politikalar ve piyasa temelli idari anlayışın mimarı sayılan Amerikan tarzı kurumları ithal eder duruma gelmiştir. Ülkemizde mevcut umumi/ amme hukuku ayrımı, bu yeni yönetim tarzı ile bir kenara bırakılarak, hukuksal yaklaşımdan uzaklaşmış, daha teknik bir anlayış çerçevesinde çalışan yönetim sistemi benimsenmeye başlanmıştır.

Bu aşamada gerek Türkiye ve gerekse de diğer serbest piyasa ekonomisine geçiş yapan diğer az gelişmiş ülkelerde reform transferlerinin meydana getirdiği

beklenti, genel olarak batılılaşma düşüncesinden kaynaklanmıştır. Söz konusu toplumlar batılılaşmanın sosyo-ekonomik durumu da geliştireceği, yaşam standartlarını yükselteceği ve bireycilik, özgürlük, demokrasi gibi batı çıkışlı olduğu varsayılan değerlerin daha iyi bir yaşam standardı oluşturacağı düşüncesiyle hareket etmektedir.

Bu sebeple ortaya çıkan sorunların aşılması, en sık kullanılan ifade ile “değişime ayak uyduramayan kamu yönetimi sistemi”nin köklü bir dönüşüm sürecine sokulmasında yatmaktadır. Sürecin bilimsel olarak araştırılması ve ülkenin yönetsel yapısına uyarlanabilecek en iyi yönetim sisteminin neler olacağına karar verilmesi, karşılaştırmalı yönetim çalışmasını ve bununla birlikte düzenli işleyen bir ar-ge çalışmasını gerektirmektedir. Nizamülmülk’ün ünlü Siyasetnamesinde belirttiği gibi, bir ülkenin yönetimi muhakkak diğer ülkelerin durumlarından haberdar olmayı gerektirmektedir. Karşılaştırmalı kamu yönetiminin amacı da bu doğrultuda saptanabilir.

Burada altı çizilmesi gereken önemli bir husus, karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmasının en nihayetinde reform transferine neden olacağına yönelik önyargılı tutumlardır. Ancak reform transferlerinin genel olarak, karşılaştırmalı bir yönetim uygulamasından kaynaklanmış olması bu düşünceye sahip görüşlerin de haklılık payını ortaya çıkarmaktadır. Reformlara ve reform transferlerine karşı şüpheci bir yaklaşım sergileyen bu grupların ortaya attıkları en önemli husus, emperyal güçlerin bağımlılık yaratma arayışlarının 1980’li yıllarda yöntem değiştirmesiyle ilgilidir. Bu yıllarda etkili olmaya başlayan neo-liberal yaklaşımın, etkinliğini daha çok artırmak amacıyla küreselleştirici güçlere yapmış olduğu katkı muhalif düşünceleri destekler niteliktedir. Çevre ülkeler ise bu süreçte bağımsız bir görünüm sergileseler de, zamanla bu güçlerin etkisiyle merkez ülkeleri taklit eder duruma gelmeleri, sömürgeleştirme sürecinin yöntem değiştirmiş olsa da devam ettiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan (2009), "Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım", (2. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Atay, Mehmet (2008), "Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi", Ankara Üniversitesi SBE Doktora Tezi.
- Baysal, Tahir (2017), "Neoliberalizm Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Türkiye Pratiği", KAÜİİBFD, Cilt 8, Sayı 15, 171-195.
- Common, Richard (1998), "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", Beyond the New Public Management- Changing Ideas and Practices in Governance, Minogue, Martin, Polidano, Charles and Hulme, David (der.), Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- Çalık, Ümit (2011), "Çin Ekonomisi: Mao ve Mao Sonrası Dönem", Liberal Düşünce, Sayı 64, 185-206.
- Çınar, Tayfun (2004), "Polonya", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Nuray E. Keskin (der.), KAYAUM, Ankara, 296-328.
- Dolowitz, David (2000), "Policy Transfer: a New Framework of Policy Analysis", Policy Transfer and British Social Policy, David Dolowitz (der.), Open University Press, Buckingham, 9-37.
- Eliçin, Yeşeren (2017), "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme", KTÜ SBE Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 13, 37-54.
- Ergun, Turgay (1974), "Kamu Yöneticisi Gözüyle Az Gelişmişliğin Ölçüsü Nedir?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, 79-91.
- Eroksal, Gülçin (2008), "Japonya'da Kamu Yönetimi ve 1995-2006 Yılları Arasında Yapılan İdari Reform Çalışmaları", Gazi Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Giddens, Anthony (2000), "Üçüncü Yol Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi", Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Güler, A. Birgül (2004), "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Nuray E. Keskin (der.), KAYAUM, Ankara, 3-18.
- Günaydın, Gökhan (2001), "İngiltere Solunda Yeni Açılımlar", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl 2, Sayı 7-8.

- Haktankaçmaz, M. İlker (2010), "Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü", *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, Cilt 6, Sayı 22, 23-54.
- Helvacıoğlu, Banu (2002), "Neo-liberal Siyasi Ahlak", *Birikim Dergisi*, Sayı 158.
- İnanç, Hüsametdin, Demiray, Muhittin (2004), "Siyasal Bir İdeoloji Olarak Neo-Liberalizm", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 11, 163-184.
- Karakurt, Alper (2007), "Düşünce Kuruluşları ve Politika Sürecindeki Roller", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, Cilt 40, Sayı 2, 1-20.
- Karahanoğulları, Onur (2004), "Fransa", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Nuray E. Keskin (der.), KAYAUM, Ankara, 19-84.
- Keskin, E. Nuray, Tellal, Erel (2004), "Rusya Federasyonu", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Nuray E. Keskin, (der.), KAYAUM, Ankara, 261-295.
- Kızılcık, Recep (2003), "Rusya Yönetim Sistemi", 21. Yüzyılda Yönetim, Nitas Koraltay (der.), Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara.
- Koray, Meryem (2001), "Küreselleşen Dünyada Avrupa Modelinin Sınırları ve Sorunlar: Refah Devleti Nereye?", *Avrupa Araştırmalar Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, 9-43.
- Kutlu, Önder (2003), "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 83-114.
- Kutlu, Önder (2012), "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları", *Çizgi Kitabevi*, Konya.
- McGann, James (2011), *Globalization and the Growth of Think Tanks*. <http://depot.gdnet.org/newkb/fulltext/globtt.pdf> (Erişim Tarihi: 12.06.2013).
- Mert, Nuray (1999), "Siyasi Kriz ve Kriz Siyasetleri", *Düşünen Siyaset*, Sayı 1, 111-114.
- Öztürk, Serdar (2011), "Küresel Ekonomik Krizin Çin Ekonomisine Etkileri: Çin'in Büyüme Stratejisinin Sürdürülebilirliği", *Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt 2, Sayı 14, 123-139.
- Reinicke, H. Wolfgang (2001), "Walking the Talk: Global Public Policy in Action", *Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation*, World Bank Workshop, Washington.

- Rose, Richard (1991), "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, Volume 11, Issue 01, 3-30.
- SDE (2010), "Siyaseti, Ekonomisi, Güvenliği, Dış Politikaları ve Stratejik İlişkileriyle: Yeni Rusya", <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/SDE-YeniRusyaFDFD.pdf> (Erişim Tarihi: 25.01.2018).
- Sezen, Seriye (2009), "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1, 23-41.
- Sobacı, M. Zahid (2008), "Günümüzdeki İdari Reformlara Politika Transferi Odaklı Bir Bakış", *Kamu Yönetimi Forumu*, Bolu, 9-11 Ekim.
- Sobacı, M. Zahid (2011), "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", *Hacettepe Üniversitesi Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 16, 191-210.
- Stone, Diane (2000), "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2001/wp6901.pdf> (Erişim Tarihi: 24.01.2018).
- Şaylan, Gencay (2003), "Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi", *İmge Kitapevi*, Ankara.
- Şener, H. Engin (2004), "Post-modern Dönemde Devleti Modernleştirmek: Yeni İşçi Partisi'nin Kamu Hizmeti Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 3, 121-146.
- Örs, H. Birsen (2009), "Post-modern Dünyada İdeolojinin Dönüşümü", *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*, No: 40.
- Özkazanç, Alev (2000), "Yeni Sağdan Sonra: Yeni Sol, Siyasi İktidar ve Meşrutiye", *Anadolu Üniversitesi SBE Araştırma Dergisi*, Cilt 3, Sayı 3, 29-61.
- Tekin, Serdar (2003), "Üniversite İdeasını Yeniden Düşünmek: Neo-Liberalizm, Teknik Akıl ve Üniversitenin Geleceği", *Toplum ve Bilim*, Sayı 97, 144-163.
- Waldo, Dwight (1980), "The Enterprise of Public Administration: A Summary View", *Novato Chandler&Sharp*, California.

- Wood, M. Ellen (2003), "Kapitalizm Demokrasiye Karşı", İletişim Yayınları, İstanbul.
- Woods, Ngaire (2006), "The Globalizers-the IMF, the World Bank, and their Borrowers", Cornell University Press, Londra.
- Türkyılmaz, Y. Hasan (2009), "Yeni Politik Strateji: Üçüncü Yol (Antony Giddens)", <https://hyturkyilmaz.com/yeni-politik-strateji-ucuncu-yol-anthony-giddens/> (Erişim Tarihi: 25/02/2018).
- Yılmaz, Osman (2001), "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri", DPT: İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı.

KAMU SATIN ALIMLARI KAPSAMINDA DOĞRUDAN TEMİN UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ VE BİR VAKA ANALİZİ ¹

AN EVALUATION OF DIRECT PROCUREMENT APPLICATIONS UNDER
PUBLIC PURCHASES AND A CASE STUDY

Mustafa ATUĞ*
Mustafa TAYTAK**

ÖZ

Kamu alımlarını düzenleyen mevzuatla korunmaya çalışılan ilke, kamu faaliyetlerinin kamu yararı adına sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda yapılan değişikliklerden birisi de doğrudan temin usulünün ihale usullerinden çıkarılmasıdır. Böylece ihale sürecinin katı hükümleri ve bürokratik işlemler aşarak ihtiyaçların daha kolay yöntemlerle karşılanmasına çalışılmıştır. Ancak doğrudan temin sürecine sağlanan kolaylıklar, iyi niyetle yürürlüğe konulmasına rağmen, harcama sürecinde rol alan yetkililerin farklı tutumlar sergilemeleri, kamu aleyhine bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda çalışmada doğrudan temin usulünde karşılaşılma ihtimali yüksek olan riskler ortaya konularak bunların minimize edilmesine yönelik öneriler getirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada bir kamu idaresinin son bir yıl içerisinde gerçekleştirdiği doğrudan temin alımları belge tarama yöntemiyle incelenmiştir. Bu inceleme sonunda doğrudan temin usulünün birçok yönden idarelerin kamu yararı sağlayabilmesi açısından alıma konu işlerini kolaylaştırdığı fakat alımlarda yer alan görevlilere sağladığı inisiyatiflerin denetim mekanizmasıyla etkin denetlenmediği görülerek kanuna aykırı davranış riskini arttırdığı tespit edilmiştir. Bu riskin önlenmesi adına, gelişen teknolojiye paralel, kamu idarelerinde etkin bir iç kontrol mekanizmasının tesisinin, söz konusu risklerin ve kırılganlıkların önüne geçeceği görüşü üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Alımları, Kamu İhale Sistemi, Doğrudan Temin Usulü.

1- Bu çalışma Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda Yrd. Doç. Dr. Mustafa TAYTAK danışmanlığında Mustafa ATUĞ tarafından "Kamu Satın Alımlarında Doğrudan Temin Uygulamaları ve Kanuna Aykırı Davranışlar Kapsamında Değerlendirilmesi" ismiyle tamamlanarak 15.01.2018 tarihinde savunulan yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Bilgisayar İşletmeni, Aksaray Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü, mhyatug@gmail.com

** Yrd. Doç. Dr., Uşak Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, mustafa.taytak@usak.edu.tr

ABSTRACT

The main aim of the legislation governing public procurement is to ensure that public activities are conducted in a sound manner in the name of the public interest. One of the amendments made in this respect is the exclusion of the direct procurement method from procurement procedures. In this way, it is attempted to overcome strict provisions of the procurement process as well as bureaucratic procedures and to meet the needs with easier methods. However, despite the fact that the facilities provided to the direct procurement process are implemented in good faith, some risks may arise against the public due to the different attitudes of the authorities involved in the spending process. In this context, this study aims to present risks that are highly probable to be encountered in the direct procurement process along with suggestions for the minimisation of these risks. In the study, the direct procurements made by a public administration within the last year has been examined through document screening. It has been determined that the direct procurement method facilitates the procurement processes in many aspects by enabling them to serve the public interest but also increases risks of illegal acts due to the fact that the initiatives given to the public officials engaged in the procurements are not audited through audit mechanisms. It has been emphasized that the establishment of effective internal control mechanisms in public administrations in parallel with the advancing technology will prevent such risks and fragilities.

Keywords: Public Procurement, Public Procurement System, Direct Procurement Method.

GİRİŞ

Devlet organizmasını oluşturan kamu kurum ve kuruluşları, yüklenmiş oldukları görev ve fonksiyonları yerine getirebilme amacıyla ihtiyaçları doğrultusunda harcama yapmakla yükümlüdürler. Bu doğrultuda ihtiyaçların karşılanmasının en kolay yöntemi ise hemen hemen her ülkede uygulaması bulunan kamu alımlarıdır.

Bu bağlamda kamu alımları, ekonomi içerisinde önemli bir yere sahiptir. İdarelerin mal, hizmet ve yapım işleri için gerek duyulan kamu alımları genel itibarıyla kamu kaynakları ile finanse edilmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi adına gerekli olan ödenekler kamu idarelerinin bütçelerine konulmakta ve mali mevzuatta yer alan ilke ve kurallara çerçevesinde harcamalar yapılmaktadır (Aksoy, 2015: 14).

Kamu alımları uygulamasının pek çok amacı olmakla beraber nihai amaç; ihtiyaç duyulan mal, hizmet ve yapım işinin en uygun koşullarda, en iyi fiyat üzerinden, en uygun zamanda ve alım maliyetlerinin olabildiğince düşük tutularak elde edilmesidir (Aksoy ve Erbay, 2006: 3). Bu amaca ulaşmanın en kabul gören yöntemlerinden biri de saydamlığın, rekabetin, etkinlik ve verimliliğin ön plana çıkarıldığı, hukuk yollarına başvurunun açık ve kamu denetiminin işletilebildiği, “ihale” yöntemidir. İhale yöntemi, alıma konu olan ihtiyaçların kimden ve hangi koşullarda giderilmesi gerektiğini belirleyen, alıcılar veya satıcılar arasındaki fiyat rekabetinin esas alındığı bir uygulamadır. Bu bağlamda ihale yöntemi, uygulamada hem önemli bir fiyatlandırma modeli hem de önemli bir dağıtım mekanizması olarak görülmektedir (Bilir, 2004: 10). Bununla birlikte kamu alımları ile ilgili mevzuat düzenlemeleri hem kamu idareleri hem de istekliler açısından değerlendirildiğinde; ayrıntılı kurallar içermesi ve uygulamada idarelerin çokluğu sebebiyle belirli bir standardın yerleşememiş olması, ihale yönteminin eksiklikleri arasında yer almaktadır (Gül, 2010:10).

Kamu alımlarını sadece ihale usulleri kullanılarak gerçekleştirilen bir yöntem olarak değerlendirmemek gerekir. Yani kamu alımlarında önceden belirlenen çeşitli kriterler benimsenerek daha kolay yöntemlerle de ihtiyaçların karşılanması mümkündür. Zira kamu alımı basit bir temizlik malzemesi alımından bir havalimanı inşasına kadar geniş bir yelpazede pek çok alımı kapsamaktadır. Bu bağlamda oluşturulan “doğrudan temin” usulü, “ihale” kapsamında değerlendirilmeyen alım usulleri arasında yer almakta ve bu usulle önceden belirlenen kriterler çerçevesinde ihtiyaçların karşılanması mümkün olmaktadır.

Doğrudan temin usulü; ilk zamanlarda ihale usulleri arasında yer alırken, uygulama sürecinde aşılabilen zorluklar, idarelerin artan şikâyetleri ve uygulamanın izlenmesi aşamasında yapılan tespitler dikkate alınarak, 30 Temmuz 2003 tarih ve 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un² 12’nci maddesiyle ihale usulleri arasından çıkartılmış ve önceden belirlenen kriterler kapsamındaki ihtiyaçların karşılanması için birçok zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Böylece doğrudan temin suretiyle yapılan alımlarla ihale sürecinin katı hükümleri ve uzun süre alan formaliteleri aşılarak daha sade ve hızlı bir şekilde ihtiyaçların karşılanması sağlanmıştır.

2- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200.

Ancak doğrudan temin sürecinin ihale sürecine göre daha kolay yürütülmesi, süreci yönetecek olan sorumluların tutumlarını doğrudan etkileyerek kamu yararının gözetil(e)mediği birçok uygulamaya da zemin oluşturabilmektedir. Zira ulusal basında çıkan birçok yolsuzluk haberiyle birlikte kamuoyunda doğrudan temin usulü hakkında oluşan imaj, bu düşüncüyü destekler niteliktedir. Doğrudan temin sürecinde kamu kaynaklarının parasal büyüklüğü de dikkate alındığında, sağlanan kolaylıkların hukuka ve kamu hizmetinin gereklerine aykırı bir şekilde rant sahiplerince suiistimal edilerek kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle literatürden, birincil ve ikincil mevzuattan ve istatistiki bilgilerden yararlanılarak doğrudan temin sürecinin barındırdığı riskler analiz edilecektir. Daha sonra inceleme kapsamına alınan bir kamu idaresine ait doğrudan temin alımlarından yararlanılarak, doğrudan temin harcamalarının rasyonel olarak gerçekleşmesine engel olabilecek mevzuata aykırı davranışlar tespit edilerek bu davranışların minimize edilmesine yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

1. KAMU SATIN ALIMLARINDA DOĞRUDAN TEMİN USULÜ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda³ belirtilen temel ilkeler çerçevesinde verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler içermesine rağmen, kamu satın alımları usullerinin çeşitli ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmasına bağlı olarak, Kanun'da yeni düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmuş ve bu amaçla Kanun'un 22'nci maddesinde doğrudan temin usulü düzenlenmiştir."

Doğrudan temin usulü, ihale yöntemi için belirlenmiş olan ilan yapma, teminat alınması, ihale komisyonu kurma ve Kanun'da belirtilen yeterlik kriterleri gibi zorunluluklar aranmaksızın, ihale yetkililerince görevlendirilen kişi ya da kişilerce piyasada fiyat araştırması yapılarak kamu ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik mal ya da hizmetin satın alınması ile ilgili bir usuldür (Methibay, 2014: 338; Mustafa Kemal Üniversitesi, 2013: 11). Dolayısıyla bu usul ihale sürecinden tamamen farklı bir uygulama olarak mali sistemimiz içerisinde yerini almıştır.

3- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG. T: 22.01.2002, No: 24648.

Doğrudan temin usulünün uygulanma biçimi ve kapsamı son şeklini alana kadar bir dizi ek düzenlemeler yapılmıştır. Konunun daha iyi anlaşılması adına çıkarılan bu kanunlar irdelenip gerekçeleriyle ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Zira doğrudan temin sisteminin iyi tanımlanması, kanuna aykırı davranışlar açısından sürecin barındırdığı risklerin ortaya çıkarılmasına katkı sağlayacaktır.

Gerçekten doğrudan temin ve pazarlık usullerinin, pratik ve hızlı olma nitelikleri dikkate alındığında, belirli bir miktarla sınırlı kamu alımları için uygulanması son derece olağandır. Tespit edilen alım sınırları, yasama organının/Meclisin iradesi ve Kanun'un Kamu İhale Kurumuna verdiği yetkiyle güncellenmektedir. Doğrudan temin usulü kapsamında, büyükşehir belediyeleri için ayrı bir tutar limiti belirlenmiş olsa da bu durum yeterli görülmemeli ve büyük - küçük idare ayrımı yapılarak limit belirleme işlemi, tüm kurumlar nazara alınarak yapılmalıdır. Ancak doğal olarak burada objektif bir sınırın ve kriterin belirlenmesi zordur. Bu kapsamda kamu idarelerinin bütçe ödenek miktarları dikkate alınıp birden fazla limit belirlenmesi suretiyle bu zorluklar aşılabilecektir (Serdar, 2010: 41).

1.1. Doğrudan Temin Usulünün Yasal Dayanakları ve Önemli Yasal Düzenlemeler

Bütçe kanunuyla kendilerine ödenek tahsis edilen kamu idarelerinin, doğrudan temin yoluyla gereksinim duydukları mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için harcama yapması ancak mevzuatta öngörülen belirli yükümlülükleri yerine getirmeleri ile gerçekleşebilecektir.

Zira 4734 sayılı Kanun'un "ödenegi bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamaz" hükmü kamu idarelerinin, yasama organı ve bütçe kanunu dışında idareyi taahhüt ve borç altına sokmamaları, bütçe kanunu ile belirlenmiş limitler içerisinde harcama yapabilmesi kuralına dayanmaktadır (Gök, 2010: 22). Kamu idarelerinin doğrudan temin alımlarının nasıl gerçekleştirileceğini düzenleyen ve hukuki dayanak teşkil eden mevzuat;

Kanunlar

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)
- Bütçe Kanunları

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

Yönetmelikler

- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği
- Taşınır Mal Yönetmelikleri
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri

Tebliğler

- Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği
- Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ
- Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Hakkında Genel Tebliğ
- Kamu İhale Genel Tebliği
- Kamu İhale Tebliği (parasal sınırlar, süreler ve oranlar)’nden oluşmaktadır.

Söz konusu mevzuat, idarelerin ve doğrudan temin alımlarını gerçekleştirecek görevlilerin, hesap verme yükümlülükleri gereği izlemeleri gereken yol, hazırlamaları gereken belgeler, uyulması istenen eşik değerlerle ilgili parasal sınırlar, kanuni süreler ve tedarik edilen taşınır ya da taşınmazların kayıt altına alınma yöntemleri gibi konularda bağlayıcı olmaktadır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yukarıda bahsi geçen mevzuatın günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğrayarak son şeklini aldığını söylemek mümkündür. Doğrudan temin usulü bağlamında yapılan değişikliklerle ilgili ilk düzenleme, 4964 sayılı Kanun⁴ ile yapılmıştır. Bu Kanun’a göre doğrudan temin usulüyle ilgili yapılan ve çok önemli bir değişiklik olarak görülmesi gereken düzenleme, daha önce “ihale usulleri içerisinde yer alan doğrudan temin usulünün ihale usulleri arasından çıkartılması”dır (md. 12). Bu düzenlemeyle kanun kapsamındaki kamu idarelerinin herhangi bir ihale usulüne bağlı kalmaksızın ihtiyaçlarını “Doğrudan Temin” adı verilen bir usulle sağlamalarına izin verildiği anlaşılmaktadır (Kartalçı, 2010: 137).

Bu bağlamda önceki düzenleme kapsamında doğrudan temin yöntemi ile alım gerçekleştirilirken uygulamada yaşanan güçlükler, idarelerin bu konudaki

4- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200, Madde 12.- 4734 sayılı Kanun’un 18 inci maddesinin (d) bendi madde metninden çıkarılmıştır.

yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi sırasında tespit edilen eksiklikler sonucunda bazı hükümlerin uygulanmasının kamu kurumları açısından mümkün olmadığını göstermiştir. Bu eksiklikler karşısında yasa koyucu, kamu alımlarının sağlıklı biçimde yürütülmesinin temini için gerekli olan değişikliğin, doğrudan temin usulünün ihale usulleri arasından çıkartılması olduğunu görmüş ve bu değişikliği gerçekleştirmiştir (Acar, 2007: 93).

4964 sayılı Kanun⁴’la yapılan bir diğer düzenleme ise doğrudan temin usulünün Kamu İhale Kanunu’nda yeniden şekillendirilmesine yönelik olarak, doğrudan temin usulünün uygulanmasına izin verilen kamu alımlarında ilan yapılmaksızın, isteklilerden teminat istenmeksizin, sözleşme yapılması ve ihaleye dahil olacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterlik şartlarının istenmesi zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır (md. 15). Bu madde hükmü uyarınca yapılacak alımlarda kamu idareleri, ihale komisyonu kurmadan, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler marifetiyle piyasa fiyat araştırmasıyla ihtiyaçlarını temin edebileceklerdir.

Doğrudan temin usulü ile ilgili yapılan bir diğer düzenleme ise 5020 sayılı Kanun⁵ ile yapılmıştır. Bu düzenlemeyle doğrudan temin usulünün temelini oluşturan 22’nci maddeye (h) bendi eklenmiştir (md. 28) ve “Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımlarının” doğrudan temin usulüyle karşılanması sağlanmıştır.

Doğrudan temin usulü ile ilgili bir diğer düzenleme de 5763 sayılı Kanun⁶ ile yapılmıştır. İhale süreciyle Türkiye İş Kurumu tarafından, bir mesleğe sahip olup bu mesleği geliştirmek isteyen, işsizleri istihdam etmeye yönelik kişilerin işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yetiştirilmeleri amacıyla Kamu İhale Kanunu kapsamında istihdam garantili, kısmi garantili ya da istihdam garantisiz eğitim hizmetleri satın alınabilmektedir. Fakat gerek ihale sürecinin meşakkatli oluşu gerekse çoğu zaman en düşük teklif üzerinden gerçekleşen açık ihale usulünün eğitim hizmeti alımlarında eğitimin kalitesinden taviz verilmesine yol açması gibi nedenlerden dolayı doğrudan temin usulünü düzenleyen 22’nci maddeye (ı) bendi ile söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik ilgili hüküm eklenerek Türkiye İş Kurumu tarafından doğrudan temin kapsamında hizmet satın alımlarının önü açılmıştır (md. 35).

5- 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG. T: 26.12.2003, No: 25328,

6- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun, RG. T: 26.05.2008, No: 26887.

Doğrudan temin usulü ile ilgili önemli bir diğer düzenleme de 5812 sayılı Kanun⁷ ile yapılmıştır. Bu düzenleme ile 4734 sayılı Kanun'un doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (h) bentleri değiştirilerek, aynı maddeye (i) bendi eklenmiştir (md. 8).

Yukarıda bahsi geçen ilave ve diğer değişikliklerle birlikte 22'nci madde kapsamında doğrudan temin konusuna giren alımların son şekli aşağıda gösterilmiştir. Buna göre;

a) İhtiyacın sadece gerçek ya da tüzel tek kişi tarafından karşılanabildiği durumların tespit edilmesi,

b) Sadece gerçek ya da tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

c) Mevcut olan mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması,⁸

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 67.613 TL, diğer idarelerin 22.524 TL⁹ (söz konusu değerler 01.02.2018 – 31.01.2019 dönemine aittir) için aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar,

Açık ihale yöntemiyle temin edilmesi gereken bir ihtiyacın Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırlar altında kalması için söz konusu ihtiyacın kalemlere bölünmek suretiyle temin edilmesi durumunda, bu hal ve vaziyetin sorumluluk doğuracağı hususunun göz önünde bulundurulması gereklidir.

7- 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 05.12.2008, No: 27075.

8- İdare tarafından açık ihale usulüyle yapılan Donanım (Masaüstü Bilgisayar, Lazer Yazıcı ve Tarayıcı) Alımı İhalesine yönelik itirazın değerlendirilmesinde; Teknik şartnamenin (donanımların bakım ve onarım hizmetleri garanti süresinin bitiminden itibaren en az 5 (beş) yıl süre ile ihale üzerinde kalan istekli tarafından yerine getirilecektir) yapılacak alımın toplam süresinin üç yılı geçmeyeceği hususunun "Kanun hükmünün idare tarafından teknik şartnamede yapılan düzenlemeye dayanak olabileceğinin kabul edilmesi halinde" ibaresiyle, bunun 22. maddenin (c) bendi kapsamında olabileceğini teyit edilmekle beraber en fazla 3 yıllık süre belirlenebileceği belirtilmiştir. (2010/UM.İ-1622.1)

9- Bu bentte yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 1/2/2018 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 19/1/2018 tarihli ve 30306 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumunun 2018/1 No.'lu Kamu İhale Tebliği'ne bakınız.

e) Kamu kurumlarının gereksinimlerini karşılayabilecek taşınmaz mal alımı veya kiralaması,

f) Malın özelliğinden kaynaklı ve/veya belli süre içinde kullanılma zorunluluğu bulunan ve bundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılması gereken ilaç, aşı, serum, anti-serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları,

g) Milletlerarası tahkim aracılığıyla çözülmesi tahmin edilen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları,

h) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun'un 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları,

ı) 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu uyarınca işgücü piyasası verileri ile ilgili analiz, uyum programlarının düzenlenmesi ve eğitim seminerleri verilmesi hizmetleri ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamında sayılan istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak üzere yapılacak alımlar doğrudan teminde yapılabilecektir. Bunun yanında işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri sağlamak, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla yapılacak hizmet alımları,

ii) Yüksek Seçim Kurulunun genel ve ara seçim zamanlarında gereksinim duyması halinde filigranlı oy pusulası ve oy zarfı kâğıdı alımı, oy pusulası basımı ve oy zarfı yapım hizmetleri için doğrudan temin usulünü uygulayabilecektir. Bunun yanında seçimlere yönelik her türlü seçim malzemelerinin alımı ile yurt dışı seçim harcamaları, il seçim kurulu başkanlıklarınca alınacak oy pusulası basım hizmeti alımlarında doğrudan temin usulü yöntemi ile alım yapılabilecektir.

Bu bağlamda Kanun hükmü doğrudan temin alımları kapsamında yaptırılacak iş ya da işlerin uygulanabilme kapsamını tek tek sayma yöntemi ile tespit etmiştir. Buna göre sayılan bu durumların kıyas yoluyla genişletilmesi mümkün değildir (Küçükçakırlar, 2010: 17).

1.2. Doğrudan Temin Usulünde Süreç

Harcamacı bir kamu idaresi ortaya çıkan ihtiyacının oluşumundan tedarik edilmesine kadarki süreci, belirlenmiş kurallara ve işleyişe tabi olarak yerine getirmek mecburiyetindedir. Buna göre kamu idareleri kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerini belirli usul ve esaslar kapsamında kullanmaktadır. Doğrudan temin yoluyla yapılan alımlarda da mevzuatta belirlenmiş olan bir süreç vardır ve bu süreç doğrultusunda kamu alımları gerçekleşmektedir. Buradan yola çıkarak doğrudan temin usulünde ödeme belgesine bağlanacak belgelerin neler olduğu ve ödemenin nasıl gerçekleştirildiğine ilişkin süreç şu şekilde izah edilebilir:

Onay belgesi: 5018 sayılı Kanun'a göre, kamu idareleri tarafından kurum bütçesinden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle ya da ihale kanununa göre ihale yetkilisinin onay belgesini vermesiyle mümkün olmaktadır (KMYKK, md. 32; Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, md. 4). İhtiyacın oluşması ve doğrudan temin alım şartlarının sağlanmış olduğu durumlarda gerçekleştirme görevlisinin talebi, harcama yetkilisinin oluru ile onay belgesi hazırlanır ve ihale yetkilisi tarafından piyasa fiyat araştırmasını yapacak personel belirlendikten sonra onay belgesi imzalanarak alım süreci başlatılır.

Piyasa fiyat araştırma tutanağı/tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form:¹⁰ Doğrudan temin usulünü düzenleyen 22'nci maddenin (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında gerçekleştirilecek alımlarda "tek kaynaktan temin edilen mallara-hizmetlere ilişkin form" düzenlenmektedir. Diğer durumlarda ise "piyasa araştırma tutanağı" düzenlenmektedir. Bu tutanak/form piyasa fiyat araştırması sonucunda alınan teklifleri ve uygun görülen fiyat ile yükleniciyi göstermenin yanında söz konusu kişi veya kişilerce imzalanan tutanağı ifade etmektedir.

Doğrudan temin usulüyle harcama yetkilisi tarafından piyasa araştırmasını yapmakla görevlendirilen kişi ya da kişilerce, alımı yapılacak ihtiyacı en ekonomik yolla gerçekleştirmek amacıyla isteklilerden teklif alınır.

Sözleşme: Düzenlenmesi gerekli görülmüşse ya da alım işi 22/c kapsamında yapılacak ise alıma konu işle ilgili kanun hükmüne dayanılarak tarafların mağdur olmaması adına geleceğe yönelik belirlenen ödeme yükümlülüklerinin yazılı olarak kayıt altına alındığı belgeyi ifade eder. Eğer

10- Eğer ihtiyaçlar gerçek veya tüzel tek kişiden karşılanıyorsa (4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (a), (b), (c) bentleri kapsamında) bu durumu gerekli kılan sebepler ayrıntılı, net ve objektif bir biçimde ortaya konularak, (KİK022.0/M ve KİK021.0/H) ilgili form düzenlenmek zorundadır.

sözleşme düzenlenmiş ise ilgili evraklarla birlikte muhafaza edilmesi önemli bir unsur olarak görülmektedir.

Muayene kabul komisyon tutanağı: Yüklenci tarafından anlaşma kapsamında teslimi yapılan mal, hizmet ve yapım işinin eksiksiz ve tam olarak yerine getirildiğini ve kabulünün yapıldığını gösterir belgeyi ifade eder. Alımı yapılan ihtiyaçlar en az birisi başkan ikisi üye olmak üzere toplam üç kişi tarafından oluşturulur. Muayene ve kabul komisyonu istenilen işin önceden belirtilen şartlara uygunluğu kontrol edilip uygun görüldüğü takdirde (mal alımlarında Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenir) imza altına alınır. Sözleşmede işin belirli kısmının tamamlanmasından sonra hakedişin söz konusu olduğu durumlarda işin tamamlanan kısmı kadar muayene kabul komisyon tutanağı imza altına alınır.

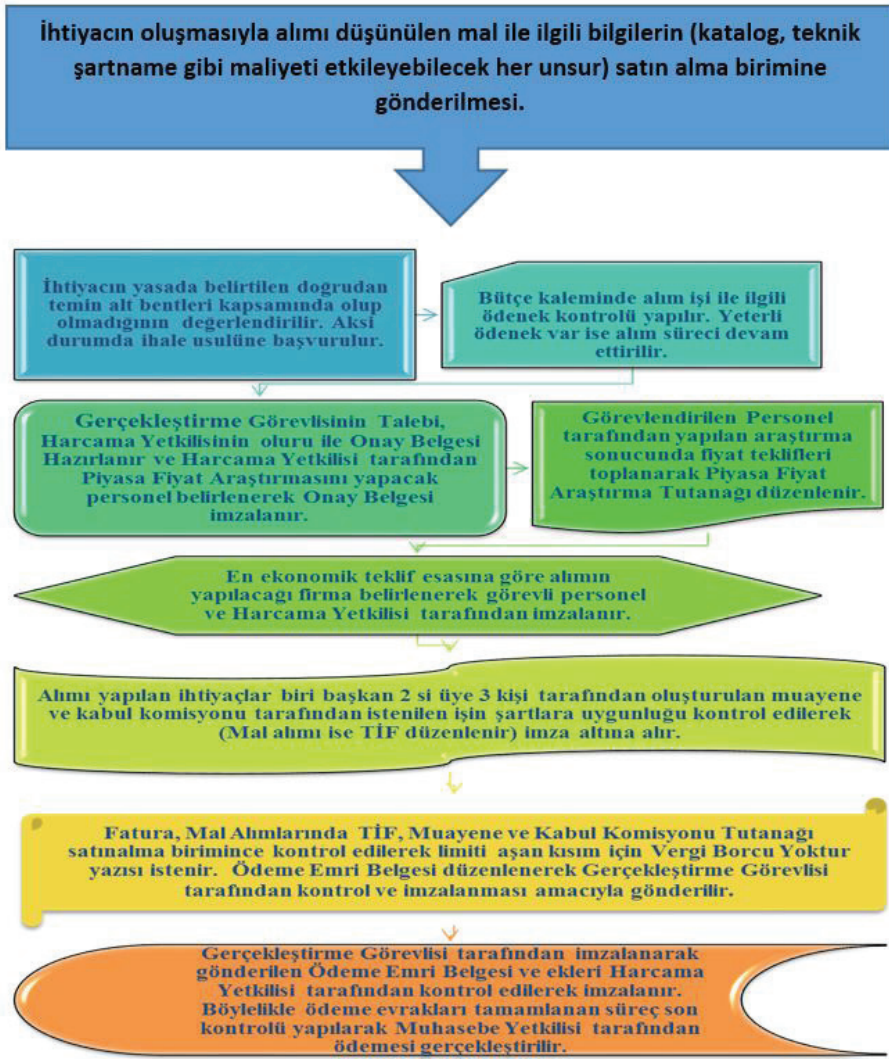
Hakediş raporu: İhale ya da doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilecek yapım işleri ile hizmet alımlarında sözleşme düzenlenmiş ve hakediş verileceği hükme bağlanmış ise yerine getirilen taahhütler karşılığında hak edilen tutarların ödenmesinde kullanılan raporlardır.

Fatura: Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen iş, mal veya hizmet alımlarında bu alımların özelliğine veya alımın yapıldığı yere göre düzenlenmesi gereken belgelerdir. Faturanın düzenlenmiş olması, satın alma işleminin yüklenici tarafından tamamlanmış olduğunu göstermektedir.

Taşınır işlem fişi: Mal alımlarında satın alınan taşınır mal ve/veya malzemeler, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş kaydedilir. Giriş kayıtları taşınır işlem fişine dayanılarak yapılır. Her bir kaydın belirli bir belgeye dayandırılması şarttır. Söz konusu belgenin üzerinde belirtilen tarih ve sayısı taşınır işlem fişine kaydedilir.

Satın alınan tüketim malzemeleri, Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi tarafından teslim alındıktan sonra üç nüsha olarak "Taşınır İşlem Fişi" düzenlenir. Muayene ve Kabul Komisyonu Tutanağının tarihi ve sayısı, fatura veya fatura yerine geçen belgenin tarihi ve sayısı ile satıcı firma bilgileri ve satın alınan malzemelerin taşınır kodları taşınır işlem fişine yazılır. Taşınır İşlem Fişinin ilk nüshası ödeme emri belgesine, ikinci nüshası ödeme emri belgesinin harcama biriminde kalan nüshasına bağlanır. Üçüncü nüshası ise muayene ve kabul komisyonu tutanağı veya idare yetkilisince düzenlenmiş kabul belgesi ile birlikte sıralı bir şekilde dosyalanır.

Şekil 1: Doğrudan Temin Usulü İş Akış Süreci



Kaynak: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yayınlanan süreçten yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Sürecin daha iyi kavranması adına Kamu İhale Kanunu ile Strateji Geliştirme Başkanlığının hazırlamış olduğu doğrudan temin iş akış şemasından yararlanılarak hazırlanan Şekil 1’de, doğrudan temin süreci daha net bir şekilde ifade edilmektedir.

1.3. Doğrudan Temin Alımlarının Kamu Alımları İçerisindeki Yeri

Usulsüzlük ve yolsuzluk gibi kriterler dikkate alındığında en riskli alanların başında kamu alımları gelmektedir. Bu bağlamda, kamu alımları içerisindeki usulsüzlükleri ve yolsuzlukları en aza indirmek için sistemin tüm yönleriyle dikkatlice ve en ince ayrıntısına kadar tasarlanması ve yönetilmesi gerekmektedir (Gül, 2010: 11).

Ülkemizde doğrudan temin uygulamalarıyla gerçekleştirilen tedarik faaliyetlerinin parasal büyüklüğü özel alım usulü kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kapsamdaki alımların suistimal edilerek gerçekleştirilmesi uygulamada sıkça karşılaşılan bir durum olarak ifade edilebilir. Bu durumu daha açık ortaya koymak amacıyla Kamu Alımları İzleme Raporundan derlenen veriler kullanılarak doğrudan temin sürecinin mevzuattaki karşılığıyla uygulamadaki karşılığının ekonomik açıdan bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

Tablo 1’de 2010-2015 yılları arasındaki altı yıllık kamu alım tutarı istatistikleri, Tablo 2’de ise 2011-2015 yılları yapılacak alımın kapsamı itibarıyla yıllık artış-azalış oranları verilmiştir.

Tablo 1: Kamu Alımlarının Kanun Kapsamına Göre Dağılımı (1000 TL)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında	54.291.186	62.958.815	76.634.709	89.237.530	97.420.824	128.244.122
İstisna/Kapsam Dışı	10.453.184	11.899.633	7.209.758	9.832.796	8.654.109	11.913.904
Doğrudan Temin	5.866.929	16.912.958	10.554.256	6.433.774	7.419.983	8.276.761
TOPLAM	70.611.299	91.771.406	94.398.723	105.504.100	113.494.916	148.434.787

Kaynak: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporu’ndan derlenmiştir.

Tablo 1’de kanuni açıdan kullanılan kamu alım usullerinin 2010-2015 yılları arasında altı yıllık kamu alım istatistikleri değerlendirilerek parasal büyüklükleri ele alınmıştır. Tablo 1’den de anlaşıldığı üzere doğrudan temin alımları için önemli miktarda kamu kaynağı ayrıldığı görülmektedir. Alım istatistiklerinin daha iyi anlaşılması adına Tablo 2’de bu parasal değerlerin bir önceki yıla göre yıllık artış-azalış oranlarına yer verilmiştir.

Tablo 2’de görüldüğü üzere ihale usulü olarak tanımlanan kamu alımlarının yıllar itibarıyla artış eğilimi gösterdiği, en fazla artış oranının da 2014 ve 2015 yılları arasında yaşandığı göze çarpmaktadır. 2014 yılında %9,17’lik bir artış seyreden ihale yoluyla gerçekleşen alımlar, bir sonraki yıl ise bir önceki yıla oranla %31,64’lük bir artış gerçekleştirmiştir.

İstisna/kapsam dışı gerçekleşen alımlara bakıldığında ise 2012 yılında %39,41’lik bir düşüşle 2011-2015 yılları arasındaki en yüksek gerilemesini gerçekleştirdiği görülmektedir. 2015 yılında gerçekleşen %37,67’lik artış oranı ise ihale kapsamında olduğu gibi istisna/kapsam dışı gerçekleşen kamu alımlarında da yeniden bir yükseliş gerçekleştirildiğini göstermektedir.

Tablo 2: 2011-2015 Yılları Arasında 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının Yıllık Artış Oranları

	2011	2012	2013	2014	2015	artış-azalış grafiği
4734 Sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri kapsamında	15,97%	21,72%	16,45%	9,17%	31,64%	
İstisna/Kapsam Dışı	13,84%	-39,41%	36,38%	-11,99%	37,67%	
Doğrudan Temin	188,28%	-37,60%	-39,04%	15,33%	11,55%	
TOPLAM	29,97%	2,86%	11,76%	7,57%	30,79%	

Kaynak: Tablo 1’deki verilerden yararlanılarak yüzdelik hale getirilmiştir.

Doğrudan temin yoluyla gerçekleşen alımların yıllık artış oranları incelendiğinde ilk göze çarpan oran 2011 yılına ait olan orandır. Nitekim bu yılda gerçekleşen alımlar, bir önceki yıla oranla %188,28’lik bir artış göstererek sonuçlanmıştır.

Kamu alımlarının ihale süreciyle gerçekleştiği durumlarda yürütülecek alım faaliyetlerinin 2010 yılı Eylül ayı itibarıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden gerçekleştirilmesi zorunlu olmuştur. Bu zorunluluğun, yeni bir sistem olarak devreye alınan platformun tam kavranamamasına bağlı olarak kullanımından kaçınılması sonucunda kamu satın alımlarının daha kolay gerçekleştiği doğrudan temin yönteminin kullanımında artışa neden olduğu düşünülmektedir. 2015 yılı incelendiğinde ise doğrudan temin kapsamında gerçekleşen alımların, ihale ve istisna kapsamında gerçekleşen alımdaki artış oranına karşın, diğerlerine oranla daha düşük kalan %11,55'lik bir artış oranıyla gerçekleştiği görülmektedir.

İşin niteliğine göre maddeler kapsamında tanımlanan doğrudan temin usulünde verilen kolaylıklar ve gerçekleştirilen harcamaların parasal büyüklüğü karşılaştırıldığında, alım yönteminin her zaman istenilen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı tartışma konusu yapılmaktadır. Bu yüzden harcama sürecinde kendisini gösteren kanuna aykırı davranışlara neden olan risklerin var olup olmadığını ortaya koymak adına, 4734 sayılı Kanun'un izin verdiği doğrudan temin uygulamasına madde madde bakmak daha yararlı olacaktır.

Çalışmada, 2011-2015 dönemini kapsayan son beş yıllık doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımların verilerinden yararlanılmış ve tablo haline getirilerek ilgili Kanun maddelerinin analizi aşağıda yapılmıştır.

Tablo 3: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesine Göre Tutar Bazında Dağılım Miktarı (1000 TL)

4734 Sayılı Kanun	2011	2012	2013	2014	2015
Madde 22/a	769.606	598.840	755.407	1.160.591	871.747
Madde 22/b	241.967	282.032	224.321	188.288	195.668
Madde 22/c	337.876	71.829	79.047	91.815	90.384
Madde 22/d*	11.696.207	4.756.922	4.448.548	4.994.644	5.953.513
Madde 22/d**	2.840.338	1.108.193	218.365	216.268	504.142
Madde 22/e	133.555	1.524.313	37.263	29.225	47.476
Madde 22/f	823.842	2.109.172	534.534	615.733	555.378
Madde 22/g	188	5.782	197	1.369	120
Madde 22/h	700	454	645	452	342
Madde 22/ı	66.119	95.013	134.948	121.538	54.523
Madde 22/ii	2.560	1.707	497	61	3.470
TOPLAM	16.912.958	10.554.257	6.433.772	7.419.984	8.276.763

Kaynak: Kamu İhale Kurumu Kamu Alımları İzleme Raporundan Derlenmiştir.

2011-2015 yılları arasındaki beş yıllık doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımlarının tutarı, doğrudan temin kapsamındaki 22'nci madde hükümleri çerçevesinde Tablo 3'te tutar bazlı olarak gösterilmektedir.

Tablo 4 ise 2011-2015 yılları arasındaki dönem itibarıyla doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen kamu alımları tutarlarının 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesine göre dağılım oranlarını göstermektedir. Tablo 3 ve Tablo 4 incelendiğinde, toplam harcamaların büyük bir kısmının Kanun'da belirtilen 22/d bendi kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir. Sırası ile bu oranı tek kaynak alımları 22/a ve 22/b bendi ile stoklama imkânı bulunmayan hastaya özgü tıbbi sarf malzemeleri alımlarının örnek verilebileceği 22/f bendinin izlediği görülmektedir.

Tablo 4: Doğrudan Temin Kapsamında Gerçekleştirilen Kamu Alımlarının 4734 Sayılı Kanun'un 22'nci Maddesine Göre Yüzdelik Dağılım Miktarı (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	artış-azalış grafigi
Madde 22/a	0,04550	0,05674	0,11741	0,15641	0,10532	
Madde 22/b	0,01431	0,02672	0,03487	0,02538	0,02364	
Madde 22/c	0,01998	0,00681	0,01229	0,01237	0,01092	
Madde 22/d*	0,69155	0,45071	0,69144	0,67313	0,71930	
Madde 22/d**	0,16794	0,10500	0,03394	0,02915	0,06091	
Madde 22/e	0,00790	0,14443	0,00579	0,00394	0,00574	
Madde 22/f	0,04871	0,19984	0,08308	0,08298	0,06710	
Madde 22/g	0,00001	0,00055	0,00003	0,00018	0,00001	
Madde 22/h	0,00004	0,00004	0,00010	0,00006	0,00004	
Madde 22/i	0,00391	0,00900	0,02097	0,01638	0,00659	
Madde 22/ii	0,00015	0,00016	0,00008	0,00001	0,00042	

Kaynak: Tablo 3'teki verilerden yararlanılmış ve yüzdelik hale getirilmiştir.

Doğrudan temin alımları içinde 22/d bendinin diğer alımlara kıyasla en fazla yüzdelik orana sahip olmasının sebebinin, daha önceki kısımlarda da değinilen, parasal limitler dâhilinde bütün alımların ihale şartlarına tabi olmadan, ilan yapılmadan, sözleşme düzenlenmeden, yeterlilik şartları aranmadan aynı gün içerisinde tedarik edilebilme imkânının bulunmasından kaynaklı olduğunu söylemek mümkündür.

2. DOĞRUDAN TEMİN USULÜNDE YETKİ VE SORUMLULUKLAR

Doğrudan temin sürecinde rol alan kişilerin sistem içindeki görev ve konumlarıyla yasal sorumlularının iyi analiz edilmesi, hesap verebilirlik başta olmak üzere temel ilkelerle denetim mekanizmasının işlerliği ve süreç içerisinde ortaya çıkacak muhtemel kanuna aykırılıkların tespiti açısından büyük önem taşımaktadır.

Kamu harcama sürecinin yetki ve sorumluluk dengesi 5018 sayılı Kanun ile kurulmuş, muhasebe yetkilisinin sorumluluğu nispeten azaltılarak, kamu idareleri yöneticilerinin sorumluluğu arttırılmıştır. Böylece faaliyetleri icra eden görevlilerin, mali sorumluluğu da üstlenmeleri sağlanmıştır. Bu süreç ön mali kontrol yükümlülüğünün kamu idareleri bünyesinde toplanmasıyla tamamlanmıştır. Kısaca idari, mali ve performans sorumluluğu ilgili idarelerin sorumluluğu içerisine alınmıştır (Pınar, 2009: 259; Özhan, 2012: 191).

2.1. Harcama (ihale) Yetkilisi

Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yetkilisi, "idarenin ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri" olarak tanımlanmıştır (md. 4). Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanun'a göre harcama yetkilisi, "Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin en üst yöneticisi" olarak tanımlanmıştır (md. 31). Bu duruma istinaden mevzuatta ayrıca bir hükmün bulunmadığı hallerde harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisi olarak kamu alımlarında rol alacaktır.

Bir kamu satın alım sürecinde, alım kararının verilmesi, alımın hangi usul ile gerçekleştirileceği, kimlerin görev alacağı gibi hususlar harcama (ihale) yetkilisi tarafından verilmekte ve yine onun imzalayacağı ödeme belgesinden sonra hak sahiplerine ödeme işlemi gerçekleştirilmektedir (KMYKK, md. 32). Kanun metninde süreçteki bütün faaliyetlerin harcama yetkilisinin gözetimi ve denetimi kapsamında vereceği emir ve talimatlarca yürütülmesi gereğinden bahsedildiğinden süreçte harcama yetkilisinin önemli bir sorumluluğunun olduğu görülmektedir.

2.2. Gerçekleştirme Görevlisi

Gerçekleştirme görevlisi, harcama talimatı doğrultusunda yapılması gereken işin yerine getirilmesi, mal veya hizmetin alınması, teslim ile ilgili işlemlerde teslimatın uygun bir şekilde yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli evrakların hazırlanması gibi işlemlerin yürütülmesinden sorumlu olan kamu personelidir. Gerçekleştirme görevlisinin kim olacağına harcama yetkilisi karar verir. Harcama yetkilileri, kendi yardımcıları içerisinde veya hiyerarşik sistem içerisinde kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya birden fazla gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirilebilir (KMYKK, md. 33).

Ödeme emri belgesini düzenlemek için görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön malî kontrol yaparlar. Yapılan kontrol sonucunda, gerçekleştirme görevlisi tarafından ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” ibaresi düşüldükten sonra imzalanarak harcama yetkilisine sunulur (İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esasları md. 12).

Bu nedenle ödeme emri belgesi düzenlemekle görevli gerçekleştirme görevlileri, yaptıkları veya yapmaları gereken iş ve işlemlerin doğru aktarılmasının yanında mevzuata uygunluğundan da harcama yetkilisi ile birlikte doğrudan sorumludurlar.¹¹ Ayrıca gerçekleştirme görevlileri hesap verme sorumluluğu bağlamında kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasından, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuşlardır (Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında 2 Nolu Tebliğ).

2.3. Diğer Gerçekleştirme Görevlileri

Kamu mali yönetim sisteminde harcama süreci içerisinde faaliyet yürüten her bir görevli, gerçekleştirme görevlisi olarak tanımlanmaktadır. Buna göre; onay belgesi ve ekleri ile şartname ve sözleşme tasarımlarını hazırlayanlar, mali karar ve işlemleri belgelendirenler, mal ve hizmeti teslim alanlar, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görev yapanların her biri “gerçekleştirme görevlisi” sıfatına sahip ve aynı zamanda mali sorumlulukları bulunan kişilerdir (Karatoprak, 2011: 417).

Bu kapsamda piyasa fiyat araştırma yetkilisi/yetkilileri ve muayene kabul komisyonu diğer gerçekleştirme görevlileri kapsamında değerlendirilmiş, harcama yetkilisiyle birlikte sorumlu tutulmaları gerektiği Sayıştay tarafından karara bağlanmıştır.¹²

2.3.1. Piyasa Fiyat Araştırma Yetkili(si)leri

Doğrudan temin alımlarında ihale komisyonu kurma şartı aranmamaktadır. Bunun yerine ihtiyaçları karşılayacak firmanın belirlenmesi aşamasında piyasa

11- Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

12- Bkz. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 numaralı Sayıştay Genel Kurulu Kararı.

araştırma yetkililerine görev verilmektedir. Ancak piyasa araştırma yetkili(si)lerinin nasıl tayin edileceğine yönelik mevzuatta herhangi bir düzenleme yoktur.

4734 sayılı Kanun'un "...ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ..." (md. 22/son) amir hükmü uyarınca piyasa araştırma yetkili(si)lerinin görevlendirilmeleri ihale yetkilisince yapılmalıdır. Burada önemli olan husus, görev tevdi edilen kişilerin alımlardan sorumlu tutulabilmeleri için görevlendirmenin yazılı olarak yapılması gereğidir. Görevlendirme yazılı olur ile yapılabileceği gibi onay belgesinde görevlendirilmenin yapıldığının belirtilmesi ile de yapılabilir.

Ayrıca yapılacak piyasa fiyat araştırmasında belli sayıda ya da belirli yerlerden -Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Devlet Malzeme Ofisi (DMO) tarafından ilan edilen katalog fiyatları gibi- yazılı fiyat sorulması benzeri bir zorunluluk da bulunmamaktadır. Diğer bir ifadeyle, teklifler yazılı olarak alınabileceği gibi sözlü olarak da alınabilmektedir. Dolayısıyla ihtiyacın karşılanmasında idare adına fiyat araştırması yapacak kamu görevlilerine büyük bir takdir yetkisi tanındığı görülmektedir.

2.3.2. Muayene Kabul Komisyonu

Doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlarda teslim alınacak işin denetim, muayene ve kabulü hakkında ayrıca bir yönetmelik olmadığı için bu yolla gerçekleştirilen alımlar, 4735 sayılı Kanun'un¹³ 11'inci maddesi hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Madde metninde; "teslim edilen mal, hizmet veya yapım işinin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak biri başkan en az üç kişilik ya da tek sayıda arttırılmış komisyonlar tarafından yapılacağı" hükmü yer almaktadır. Teslim alınan mal veya yapılan iş yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı yine söz konusu düzenlemelerde ifade edilmiştir.

Muayene ve Kabul Komisyonları; varsa ihale dokümanında veya teklif mektubunda yer alan muayene ile ilgili isteklerin tamamının yapıldığının kontrolünü sağlayarak yüklenicilerin görevlerine ilişkin işlerde hiçbir kişi ya da makamın etkisinde kalmadan somut verilere dayanarak karar vermektedirler. Kararlar çoğunlukla alınır. Muayene ve kabul komisyonları kararlarını verirken,

13- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, RG. T. 22.01.2002, No: 24648.

karara karşı olanlar, karşı olma gerekçelerini kararın altına yazarak imza etmek zorundadırlar ancak hiçbir üye, kararlarında çekimser oy kullanamayacaktır.¹⁴

2.4. Muhasebe Yetkilisi

Muhasebe yetkilileri, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve ekli belgeler üzerinde inceleme ve kontrol işlemini gerçekleştirirler. Gerçekleştirilen kontroller sonucunda tahakkuk eden kamu giderleri ödeme emri belgesine dayanılarak muhasebe yetkilisi tarafından hak sahiplerine ödenmektedir.

Muhasebe yetkilileri ödeme emri ve ekli belgeler üzerinde;

- Yetkililerin imzasını,
- Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tam olmasını,
- Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdürler (KMYKK, md. 61).

Ödeme safhasında harcamanın mevzuata, özellikle bütçe kanununa ve bütçe ödeneğine uygun olup olmadığı muhasebe yetkilisinin inceleme konusuna girmeyip mevzuata aykırı yapılmış bir ödeme söz konusu olduğunda harcama süreci içinde yer alan her bir gerçekleştirme görevlisi, ön mali kontrol yetkilisi ve harcama yetkilisi bundan sorumlu olacaktır (Arslan, 2004: 19).

3. DOĞRUDAN TEMİN USULÜNDE MEVZUATA AYKIRILIK ARZ EDEN FİİLER VE UYGULAMALAR

Kamu ihale Genel Tebliği¹⁵'nin ilgili düzenlemesinde (md. 22), idarelere 4734 sayılı Kanun'la tanınan doğrudan temin yetkisinin hangi halleri kapsayacağına ilişkin düzenlemeler detaylarıyla anlatılmıştır.

Tebliğin hükümlerine aykırılık oluşturarak ilgililerin sorumluluğunu doğuracak unsurların olduğu durumlarda, doğrudan temin süreci ihale usulü olarak nitelendirilmediğinden, bu süreçte ortaya çıkan fesatların, "ihaleye fesat

14- Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, RG. T: 22.06.2005, No: 25853

15- Kamu ihale Genel Tebliği'nin 22'nci maddesi çeşitli zamanlarda yapılan düzenlemelerle günümüzdeki haline kavuşturulmuştur. Söz konusu düzenlemelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.ihale.gov.tr/Mevzuat.aspx>

karıştırma” suçu kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği, ancak unsurları olduğu takdirde “görevi kötüye kullanma” ya da “dolandırıcılık” gibi başkaca suçları oluşturabileceği göz önünde bulundurulmaktadır (HSYK, 2013: 3).

Görevi kötüye kullanma suçu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenmiştir (md. 257). Buna göre Kanun’da belirtilen ve suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kasten işlenmiş bir hareketin sonucunda üçüncü kişileri mağdur durumuna düşüren veya kamuyu zarara uğratan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlilerinin, yapacakları eylemlerden sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir. Ancak suçun oluşabilmesi için suçu oluşturan fiillerin tespitinin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıda, kanun maddeleriyle birlikte suç oluşturacak kanuna aykırı davranışların neler olabileceğine yönelik hususlar ele alınmıştır. Buna göre;

i. 5018 sayılı KMYKK’nın 71’inci maddesi uyarınca;

Kamu idareleri adına alınmamış para, mal ve değerleri alınmış gibi göstermek, sağlanmamış hizmetleri sağlanmış gibi göstermek, yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi göstermek amacıyla gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya eksilmeye neden olunması doğrudan temin usulü kapsamında görevi kötüye kullanmak olarak ifade edilebilecektir. Zira Türk Ceza Kanunu’nun 257’nci maddesinde “...görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi... hapis cezası ile cezalandırılacağı” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması hususları da aynı sınıflandırmaya dâhil edilebilecektir.

ii. 4734 sayılı KİK’in 5’inci maddesi uyarınca;

Yine Kanun’da öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulüne tabi olmadığı halde bu usul kullanılmak suretiyle ihale hukuku ile ilgili temel ilkelerin ihlal edildiği görülebilmektedir.

iii. 4734 sayılı KİK’in 62’nci maddesi uyarınca;

Parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’luk kısmını aşması durumunda

aşan kısmın Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan doğrudan temin usulüyle kullanılması durumunda görevi kötüye kullanma ihtimalinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Bununla birlikte; doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda ortaya çıkan 4734 sayılı Kanun'un 17'nci ve 4735 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinde belirtilen yasak fiil veya davranışların Türk Ceza Kanunu'na göre suç teşkil etmesi durumunda (Kamu İhale Genel Tebliği md. 28) bu fiil veya davranışlarda bulunan ihale yetkilileri aleyhine ilgili maddeler uyarınca ceza soruşturması açılması gerekecektir.

Özgenç'e göre edimin ifasına fesat karıştırma suçu, üstlenilen edimler yönünden ihaleye istinaden söz konusu olabileceği hükme bağlanmış olsa da doğrudan temin kapsamında da edimin ifasına fesat karıştırılması durumunda 236'ıncı maddede tanımlanan suç oluşabilecektir (Özgenç, 2012: 92-93). Dolayısıyla mevzuata aykırılıklar süreçte yaşanabilecek zafiyetlerle beraber doğrudan teminin, asıl uygulanma amacı dışında kamu yararına aykırı kullanılma durumunu da ortaya çıkarabilecektir.

4. DOĞRUDAN TEMİN İLE İLGİLİ ÖRNEĞİN İNCELENMESİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında mevzuat ve literatürdeki veri ve bilgilerle birlikte hali hazırdaki doğrudan temin uygulama örneklerinden yararlanılarak bir değerlendirme yapılacaktır.

4.1. Uygulamanın Amacı

İlgili yasal mevzuatlar ve yapılan denetimler çerçevesinde, doğrudan temin alımlarının barındırdığı riskler ve oluşması muhtemel mevzuata aykırı davranışlar çalışmada ortaya konulmuştur. Bu sayede inceleme kapsamına alınan doğrudan temin alımlarıyla birlikte bahsedilen bu durumlar, bir doğrudan temin uygulama planı haline dönüştürülerek, kamu görevlilerine verilen yetkiler çerçevesinde doğuracağı mevzuata aykırılıkların daha anlaşılabilir bir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

4.2. Uygulamanın Önemi

Çalışma, mevzuatta özel alım usulü olarak değerlendirilen; fakat uygulamada kapsama alanı sürekli genişleyen doğrudan temin usulünün, kamu harcamalarında rasyonel davranışın gerçekleştirilmesine engel olan unsurlarının ve yukarıda bahsedilen mevzuata aykırılıkların minimize edilmesi açısından büyük bir öneme sahiptir. Diğer bir ifadeyle kamu idarelerinin kolaycı yaklaşımları neticesinde çok sık başvurulmuş doğrudan temin usulü, yanlış uygulamalar nedeniyle kamu kaynaklarının rasyonel kullanılmasına engel olabilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın en önemli tarafı, doğrudan temin alımlarında ortaya çıkabilecek söz konusu problemlerin daha yakından incelenmesi ve anlaşılması sağlanarak bunların olumsuz etkilerinin minimize edilmesi ve kamu kaynaklarının daha rasyonel bir şekilde kullanılmasına katkı sağlamaktır.

4.3. Uygulamanın Kapsamı, Yöntemi ve Değerlendirilmesi

Araştırmanın kapsamını, doğrudan temin usulünün sayı ve miktar bakımından etkin bir şekilde uygulama alanı bulunan X Devlet Üniversitesinin Y Biriminin bir yıllık (01.08.2016 ile 01.08.2017 tarihleri arasında gerçekleştirilen toplam 21 ayrı ve KDV hariç 119.838,24 TL tutarlı) doğrudan temin alımları oluşturmaktadır.

Dolayısıyla çalışmanın kapsamı yönünden birinci kısıt, özel bütçeli kuruluşlardan olan sadece bir devlet üniversitesinin temel alınması olmuştur. Bunun nedeni, doğrudan temin yönteminin nasıl yapıldığının kurumlar tarafından gizlenmesi buna bağlı olarak da belge ve dokümanlara ulaşmada yaşanan güçlüklerdir. Çalışmanın ikinci kısıtı ise bir yıllık doğrudan temin usulünün ele alınmış olmasıdır. Bunun nedeni ise belge ve dokümanların çok sayıda olmasının çalışmayı zorlaştıracığı ve doğru analiz yapılmasına engel olacağı düşüncesidir.

Söz konusu tarihler arasında Y Birimi tarafından gerçekleştirilen 21 adet doğrudan temin alım sürecinin ortak yanları ele alınıp, bu doğrultuda hazırlanmış olan “doğrudan temin usulünün değerlendirilmesi” konusu çalışmanın temel noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda doğrudan temin sürecinin yürütülmesi ve uygulanan denetime yönelik on bir maddelik bir doğrudan temin planı hazırlanarak maddeler tek tek sıralanmıştır. Uygulama sırası dikkate alınarak oluşturulan bu plan, “Piyano Alım Süreci” olarak isimlendirilmiştir.

İnceleme kapsamına alınan uygulanmış doğrudan temin usullerinde yer alan personel sayısı ve işleyişi referans alınarak, toplanan bilgiler aracılığıyla derinlemesine bir araştırma yapılmış ve hazırlanan doğrudan temin planına son şekli verilmiştir. Bu çerçevede;

- Harcama yetkilisi (1 kişi),
- Gerçekleştirme görevlisi (1 kişi),
- Ön Mali Kontrol Yetkilisi (1 kişi)
- Muhasebe yetkilisi (1 kişi),
- Piyasa araştırma / Muayene ve kabul komisyonu (komisyonlar 3 kişi olup, iki komisyon üyeleri de aynı kişilerden oluşmaktadır) olarak uygulamaya geçilmiştir.

Çalışmada ortaya konulan doğrudan temin uygulaması, Y Biriminin satın alma işini yürüten personeli tarafından gözden geçirilerek teyit edilmiştir. Aynı zamanda uygulamanın geçerliliğini artırmaya yönelik ödeme işlemini gerçekleştiren personelin de gözden geçirmesi ve uygun olmayan yerlerin bildirilmesi istenmiştir. Çalışmada yer alan anlatımların, yaşanan durumlarla benzeştiği ifade edilerek hiçbir düzeltme yapılmasına gerek olmadığı bildirilmiştir.

4.3.1. Piyoano Alım Süreci

1. Y Biriminin yılsonu mezuniyet programında kullanılmak üzere mal ve malzeme alımı kaleminde bulunan yaklaşık 65.000 TL bütçenin piyano ve ekipman alımında kullanılması için, Rektörlük makamından alınan olurla birlikte süreç başlatılır. Alınan olur sonrası harcama yapacak fakültenin harcama yetkilisi kısa süre kalan mezuniyete yetişmesi adına bir an önce piyano alımının yapılması için gerçekleştirme görevlisini sözlü olarak görevlendirir.

2. Piyano alımının yaklaşık maliyeti, doğrudan temin üst limitini aştığı için ihale usulleri kullanılarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak, ihtiyacın karşılanması uzun zaman alması ve yapılacak işin hızlı bir şekilde sonlandırılarak bir an evvel bitirilmesi isteği, söz konusu ihtiyacın doğrudan temin yöntemi kullanılarak karşılanmasını zorunlu kılmıştır. Harcama yetkilisinin bilgilendirilmesiyle uygun görülen bu alım, gerçekleştirme görevlisinin yakinen tanıdığı bir kişinin sahibi olduğu "..... Müzik Ekipmanları" ndan, takdir yetkisine

dayanılarak ilan yapılmadan, sözleşme düzenlenmeden, yeterlilik kriterleri aranmadan ihale hükümleri dışında doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmek istenmektedir.

3. Doğrudan temin limiti, 2017 yılı için, Kanun'un 22/d maddesinde büyükşehir olmayan yerleşim biriminde bulunan idareler açısından KDV hariç 19.507 TL olarak belirlenmiştir. Söz konu ihtiyacın maliyetinin bu limitin altında kalması gerekmektedir. Bu yüzden maliyet limitin altında kalacak şekilde üç bölünerek üç ayrı fatura ve en düşük teklifin kendisince verilmiş olduğu üç ayrı teklif ile alımlar adı geçen firmadan talep edilir. Firma açısından bir sorumluluk doğurmayan bu durum neticesinde talep edilen ihtiyaçlar hazırlanan fatura ve yan iki teklifle birlikte bir sonraki gün idareye teslimi edilir.

4. Doğrudan temin evrakları; fatura ve üç ayrı teklifle birime ulaştırıldıktan sonra komisyonlarda yer alacak üyelerin isimleriyle birlikte aynı gün onay belgesi, piyasa araştırma komisyonu tutanağı, muayene komisyon tutanağı, ödeme emri belgesi düzenlenmeye başlanır. Piyasa araştırma komisyonuyla muayene kabul komisyonları aynı kişilerden oluşturulmuştur.

5. Onay belgesi, piyasa araştırma tutanağı, muayene kabul komisyonu kararı, TİF vergi borcu yoktur belgesi ve ödeme emri belgesi aynı gün hazırlanarak, imzalanmak üzere ilgili kişilere imzaya sunulur.

6. Önceden isimleri verilen üç personel harcama yetkilisinin haberi olduğunu, malzemelerin alındığını ve teslim edildiğini düşünerek imzalarını atacaktır.

7. Evraklar bu şekilde düzenlenerek imzalar tamamlandıktan sonra, düzenlenen evraklar için fatura tarihine ya da öncesi bir tarih verilerek ödenmek üzere muhasebe birimine gönderilir.

8. Muhasebe biriminde evraklar incelenirken firma isimlerinden dolayı alımların üç ayrı faturaya bölünerek temin edildiğinin anlaşılması muhtemeldir. Ancak asli görevi dışında gerçekleşen bir durum olma sebebiyle muhasebe yetkilisi ödemeyi gerçekleştirmektedir.

Buraya kadar ki süreçte ödeme işlemlerinin ve hiyerarşik denetimin nasıl yürütüldüğünden bahsedilmiştir. Sonraki süreçte yapılacak iç ve dış denetim ile kamuoyu denetim faaliyetinden bahsedilecektir.

9. İncelenen üniversitede bir adet iç denetçi görev yapmaktadır. Bu iç denetçi tarafından gerçekleştirilen iç denetim faaliyeti sırasında faturanın doğrudan temin limiti altında kalmak maksadıyla bölündüğünün tespiti, sayıca çok fazla alım potansiyeline sahip üniversite kapsamında oldukça zor gözükmetedir. Ayrıca bu tür uygulamaların üst yöneticinin isteği ya da bilgisi dâhilinde yapılması tam anlamıyla bağımsız bir birim olmayan iç denetim biriminin objektif bir karar almasını oldukça zorlaştırmaktadır.

10. Uygulamada doğrudan temin limiti altında kalınmak maksadıyla kamu alımlarının bölünerek yapılma ihtimali oldukça yüksektir. Sayıştay denetçilerinin, denetimleri esnasında fatura bölünmeleriyle yapılan alımlarla karşılaştıklarında durumu derhal sorgu konusu yapıp konunun Sayıştay yargılanmasına taşınmasını sağlamaları önemli bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Böylece kamu alımlarının fatura bölünme işlemine tabi tutulmadan temel ihale usullerine riayet edilerek gerçekleştirilmesi sağlanabilecektir.

11. Doğrudan temine yapılacak diğer bir denetim ise kamuoyu denetimidir. Kamuoyu denetimi yapılabilmesi için sürecin şeffaf ve kamuoyuna açık bir biçimde gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu alım, ilan yapılmadan görüşme usulüyle belirlenen satıcıdan yapılmakta, dolayısıyla da satıcı dışında hak kaybına uğramış olan üçüncü kişiler alım sürecine müdahil olamamaktadır. Böyle bir durumda kamuoyu denetiminden bahsetmek de pek mümkün görünmemektedir.

4.3.2. Uygulamanın Genel Değerlendirilmesi

Yukarıda, referans alınan Y Birimindeki doğrudan temin alımlarından yola çıkılarak hazırlanan plan dâhilinde örnek bir uygulamaya yer verilmiş ve bu uygulama aşağıda değerlendirilmiştir.

İdareler açısından doğrudan temin sürecinin verilen geniş takdir yetkiyle şekillenmesi, süreci kolay işletebilmelerine ve ihtiyacın olduğu aynı günde bile alımı gerçekleştirebilmelerine imkân tanımaktadır. Söz konusu kolaylık kamu yararı adına tanındığından uygulamanın da bu yönde/maksatla olması gerekmektedir. Ancak inceleme kapsamına alınan alımlardan elde edilen bilgilerle neredeyse bütün alımların ilan yapılmadan gerek sürecin kolay işlemesi gerek iş yoğunluğu gerekçe gösterilerek ya da uzman personelin olması gibi nedenlere sığınarak doğrudan temin usulünün tercih edildiği görülmüştür. Bu bağlamda örnek uygulama olarak çalışmada yer alan piyano alım süreci de ilan yapılmadan rekabet ortamı dışında gerçekleştirilmiştir.

Rekabetin olmadığı durumlarda eşit muamele ilkesinden bahsetmek pek de mümkün değildir. Bu nedenle yukarıdaki örnek uygulamada olduğu gibi alım yapılacak firmaya kayırmacılık/ayırımcılık yapılması imkân dâhilindedir. Asıl amaç işin hızlı gördürülmesini sağlamak olarak görülse de gerçekleştirilen/yaşanan süreçte kayırmacılık/ayırımcılık yapılması, satıcı ile süreci yürütenler arasında bir menfaat sarmalı/ilişkisi ya da bir yozlaşma meydana getirerek piyasa fiyat kontrolü yapılmadan ekonomik olmayan bir alımın gerçekleşmesi durumunu ortaya çıkartabilmektedir.

Ayrıca doğrudan temin alımlarında oluşturulacak komisyonlarda yer alacak personelin görevlendirilmesi hakkında mevzuatta bir düzenleme olmadığından harcama yetkilisi süreç hakkında bilgisi olmayan personele de görev verebilmektedir. Nitekim alımlardan haberi olmayan ya da olmasına rağmen süreç hakkında yeteri kadar bilgi sahibi olmayan ve/veya sorumluluklarının farkında olmayan piyasa araştırma komisyonu, alınan malzemeler hakkında piyasa araştırması yapmayarak ve aynı zamanda muayene kabul komisyonunda da rol aldıklarından, malzemeleri kontrol etmeden imzalamak durumunda kalmaktadır. Bu durum, sürecin kamu zararı doğuracak eylemlere sebebiyet vermesinde oldukça önem taşımakta ve böyle durumlarda kamu zararının tespitini oldukça zorlaştırmaktadır.

4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde de ifade edildiği üzere eşik değerin¹⁶ altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez hükmüne aykırı olarak, 65.000 TL maliyetli alım işi, temel ihale alım usulüne aykırı olarak kolaylıkla doğrudan temin limitleri çerçevesinde bölünerek gerçekleştirilebilmektedir.

Doğrudan teminle tedarik edilecek ihtiyaçların, mevzuat gereği istekli olabileceklerle görüşülerek en uygun fiyat teklifi alınarak gördürülmesi gerekmektedir. Fakat bir takım gerekçelerle alım yapılacak firma önceden belirlenmektedir. Süreci kurtaran ise piyasa araştırmasının bir kaç firmayla daha görüşüldüğü algısını oluşturacak yan tekliflerle desteklenerek gerçekleştirilmesidir. Aslında mevzuatta üç teklif alınması hakkında bir hüküm bulunmamasına rağmen süreç pazarlık usulünde olduğu gibi üç teklif esasıyla yürütülmektedir. Böyle olunca üç istekli sayısını sağlayabilmek için firmadan yan iki teklifi de hazırlaması istenmektedir. Firma yan iki teklifi dayanışma içerisinde olduğu kişilerden kaşelerini

16- Eşik Değer: 4734 Sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde düzenlenen ilan ve davet süreleri ve kuralları ile ihalelere sadece yerli isteklilerin katılmasına ilişkin hükümlerin uygulanmasında kullanılmak üzere Kanun'un 8'inci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan ve aynı Kanun'un 67'nci maddesi uyarınca güncellenen parasal limitlerdir.

kullanarak kolaylıkla temin edebilmektedir. Bu yan teklifler alım gerçekleştirilecek isteklinin vereceği fiyatı geçecek şekilde doldurularak gerekli şekle uyarlandıktan sonra faturalarla birlikte satın alma birimine teslim edilmektedir.

Doğrudan temin alımları hakkında mevzuatta işleyişin, “yazılı onay alınmadan doğrudan temin alımlarına çıkılamaz” ya da “muayene kabul işlemi yapılmadan faturalandırılmaz” örneklerinde olduğu gibi, belirli bir sıra izlenerek yapılması gerektiği belirtilmiştir.¹⁷ Fakat uygulamada görüldüğü üzere sözlü onay ile alım işlemi gerçekleştirilmekte, fatura alınmakta ve evraklar daha sonra düzenlenebilmektedir.

İhtiyacın öngörül(e)mediği ve işin ivedi olarak gerçekleştirilmesi gerektiği durumlarda alımların doğrudan temin yoluyla yapıldığı ve bütün alımların harcama talimatı doğrultusunda kamu yararı gözetilerek en ekonomik şekilde gerçekleştirildiği algısı, doğrudan temin sürecini masumlaştırdığı sanılan en büyük yanıltıcıdır. Bu doğrultuda mevzuata riayet edilmeyen ya da kamu yararı gözetilmeyen/göz ardı edilen uygulamalarla ilgili herhangi bir yaptırımın uygulanmaması ya da bu uygulamalara kayıtsız kalınması ise eylemi zımnen destekler bir nitelik arz etmektedir.

Süreç görüldüğü üzere istenilen firmadan istenilen alımın yapılmasında çok fazla engeli olmayan ve kolay işletilebilen bir usul olarak kamu alımları içerisinde yer almaktadır. Bu durumun bir örneği de özellikle yılsonu ödeneklerinin bir sonraki yıla devredilmeyerek silindiği bütçelerde, yılsonu gerçekleşen alımların doğrudan temin yoluyla yapılan harcamalarının çokluğundan anlaşılmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu yararı açısından nasıl ki alımın ekonomik açıdan avantajlı gerçekleşmesi önemli ise, zamanında gerçekleşmesi de katlanılacağı sonuçları itibarıyla bir o kadar önemlidir. Örneğin idarelerin, sağlık alanındaki acil ihtiyaçlarını ya da elektrik, telefon, doğalgaz gibi tek kaynaktan teminlerini doğrudan temin gibi özel alım usulleri yoluyla karşılamalarıyla amaçlanan yarar, bu alımlar için rekabete açık ihale yoluyla amaçlanan yarardan daha üstün niteliktedir. Bu maksatla 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesiyle doğrudan temin usulü düzenlenmiştir. Bu bağlamda doğrudan temin usulü kamu alımları açısından çok önemli bir yere sahiptir.

17- Bkz. Doğrudan temin alımlarının gerçekleştirilme aşamaları (Şekil 1).

Doğrudan temin usulü, ihale usullerinin temel ilkelerinden sayılan kurallara uymaksızın, ilan yapılmadan, teminat alınmadan, ihale komisyonu kurma ve anılan Kanun'da belirtilen yeterlik kriterlerini taşıma zorunluluğu aranmaksızın, ihale yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak temin edilen bir satın alma usulü olarak ifade edilerek ihale sürecinden tamamen ayrılmıştır.

Sürecin mevzuat açısından sorumluluk doğurmayan uygulama şekli kamu idareleri açısından kolaylık sağlamış, ancak idareler tarafından alınan kararlarla bu kolaylıklar genişletilmiş ve bu durum kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının tespitini yapacak denetim mekanizmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Zira denetim faaliyetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesi, sürecin başlatılmasından tamamlanmasına kadar her aşamada saydamlığın ve iyi işleyen bir hesap verebilirliğin zorunlu olarak çalıştırılmasına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Denetim mekanizmasında bu ilkelerden birinin zayıf olması ya da çalışmaması süreçte yer alan kamu görevlilerinin tutumlarına doğrudan yansarak etkinlikten ve verimlilikten uzak kamu zararı doğuracak birçok riski beraberinde getirebilmektedir. Bu durum en çok, parasal limitler dâhilindeki bütün alımları kapsayan 22/d maddesi kapsamındaki alımlarda tesirini göstermektedir (Tablo 4'teki 2015 verilerine bakıldığında tüm maddeler içerisinde %72'lik bir orana sahip olduğu görülmektedir).

Hazırlanan doğrudan temin uygulama planıyla süreç içerisindeki risklerin ortaya çıkma şekli daha anlaşılabilir hale getirilmiştir. Ortaya çıkan sonuçlara bakıldığında ise kamu alımları içerisinde doğrudan temin alımlarının saydamlıktan ve şikâyet mekanizmasından yoksun, rekabet şartlarından uzak olarak gerçekleşebiliyor olmasının iyi niyetle uygulama alanı bulacağına fazla iyimser bir yaklaşım olacağı anlaşılmaktadır. Nitekim özel alım usulü olarak değerlendirilen ve ancak belirli şartların mevcudiyeti durumunda kullanılması öngörülen, küçük ölçekli ama çok sayıda gerçekleşen doğrudan temin alımlarının Kamu İzleme Raporlarındaki verilerinden yararlanılarak kullanılan kaynakların büyüklüğüyle geldiği noktaya bakıldığında özel alım usulünün ötesinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu amaçla sağladığı yararlar doğuracağı zararının günümüz imkânlarıyla birlikte tekrar gözden geçirilmesi, gerekli alt yapının ve mevzuatla uygulanmasına yönelik yaptırımların hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda ileri sürülebilecek önerilerden ilki, kamu satın alımlarının ortak bir merkez tarafından yürütülmesi adına uygulamaya konulan Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) yoluyla alımların gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır.

Bu yolla çok fazla istekliye ulaşılarak rekabetsiz ortamın getirmiş olduğu risklerin önüne geçilerek kanuna aykırı davranışların yaygın yapıldığı ve ihtiyaçların kayırılan isteklilerden karşılandığı algısı giderilerek rekabeti artırıcı ve kamuoyu denetimi kavramının etkin çalıştırılacağı bir yapı oluşturulabilir.

Diğer bir öneri ise Maliye Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Devlet Malzeme Ofisi aracılığıyla harcama birimleri çok olan idarelerin kendi içlerinde oluşturacakları ortak bir merkezden alımlarını yürütmelerinin sağlanmasıdır. Bu yöntemin de doğrudan temin usulünde görülen aksaklıkların giderilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yine aynı şekilde doğrudan temin usulünde karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi adına kamu idareleri bünyesinde yer alan iç kontrol mekanizmasının işlerliğinin artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ifade ettiği "iç denetim müessesesi, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlar, değerlendirmeler yapar ve önerilerde bulunur" (md. 11) hükmü gereği doğrudan temin usulünde ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan aksaklıkların önlenmesi adına iç denetçilerin değerlendirmeler yaparak üst yöneticiye önerilerde bulunmasının bu konuda önemli ilerlemeler sağlayacağı düşünülmektedir.

Ayrıca gerek Kamu İhale Kurumunun gerek kamu idarelerinin konuya hassasiyetle yaklaşarak yapacakları bilgilendirme ve teşviklerle satın alma ile denetim kısmında görev alan muhataplarının kişisel ve mesleki etik değerler kazandırılmasına yönelik adımların hayata geçirilmesi, sürecin daha rasyonel ve güvenli bir şekilde işlemesine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RG. T: 22.01.2002, No: 24648.
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, RG. T. 22.01.2002, No: 24648.
- 4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. T: 15.08.2003, No: 25200.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.
- 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, RG. T: 26.12.2003, No: 25328.
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.
- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun, RG. T: 26.05.2008, No: 26887.
- 5812 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. T: 05.12.2008, No: 27075.
- Acar, Şafak Birol (2007), İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Aksoy, Mehmet (2015), "Finansmanı Bütçeden Karşılanan Kamu Alımlarında Ön Mali Kontrol Çatışma Alanı ve Çözüm Önerileri", Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 4, S.1, Haziran 2015, ss. 13-46.
- Aksoy, Mehmet ve Erbay, Eray Kerem (2006), Kamu Alımlarında İhale ve Sözleşme Süreci, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.
- Arslan Ahmet (2004), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler", Maliye Dergisi, S. 145, (Ocak Nisan 2004).
- Bilir, Hakan (2004), İhale Piyasalarında Rekabet Politikaları, Rekabetin Sağlanması ve Korunması. Ankara: Rekabet Kurumu Yayını No:142.
- Gök, Yaşar (2010), "Kamu İhale Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler", Dış Denetim Dergisi, Sayı 2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 12-23.

- Gül, Hasan (2010), "Türk Kamu Alımları Sistemindeki Kamu İhale Kurumunun Yeri ve Artan Önemi", *Dış Denetim Dergisi*, S.2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 4-11.
- HSYK (2013), Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Hukuki Müzakere Toplantıları, "İhaleye Fesat Karıştırmak Suçu Yönünden Yapılan Değerlendirmeler", Zonguldak, 14-17 Kasım 2013, Ceza 5.grup, [www. hsyk.gov.tr/hmk](http://www.hsyk.gov.tr/hmk) toplantıları (Erişim Tarihi 28.10.2016).
- Karatoprak, Ertuğrul (2011), "Kamu İhalelerinde ve Sözleşme Yönetimi Süreçlerinde Görevlendirilen Kamu Personelinin Sorumlulukları", *Maliye Dergisi*, Sayı 160, Ocak –Haziran, ss.411-422.
- Kartalçı, Kadir (2010), "Devlet Malzeme Ofisi ve Kamu İhale Sistemimiz", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 9, S. 32, ss. 133-149.
- Küçükçakırlar, Işıl (2010), 4734 Sayılı Kanunun 22 nci Maddesinin (a) ve (b) Bentleri Kapsamında Tek Kaynaktan Yapılan Alımlar, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Methibay, Yaşar (2014), *Harcama Hukuku (Kamu Harcamalarının Hukuki Analizi)*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Mustafa Kemal Üniversitesi (2013), *Mali İşlemler Süreç Akış Şeması*, Hatay: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Özgenç, İzzet (2012), *İhale Sürecinde İşlenen Suçlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özhan, Denizhan Burak (2012), 5018 Sayılı Kanun Açısından Kamu Harcamalarında Denetimin İşleyişi ve Değerlendirilmesi, Gazi Üniversitesi S.B.E. Maliye Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Pınar, Burak (2009), *Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, S.B.E. Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Serdar, Ali (2010), "Kamu İhale Mevzuatı Hakkında Genel Değerlendirme", *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 2, Y.1, (Ekim-Kasım-Aralık 2010), ss. 34-43.

MALİYE POLİTİKASININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİ: TÜRKİYE UYGULAMASI¹

EFFECTIVENESS OF FISCAL POLICY ON ECONOMIC GROWTH: AN APPLICATION IN TURKEY

Adil AKINCI*
Fazlı YILDIZ**

ÖZ

Devletin ekonomiye müdahale etmesi konusu iktisat literatüründe her dönem en başta gelen tartışma konularından birisi olmaktadır. 1929 Büyük Buhranı sonrasında J. M. Keynes'in görüşleri doğrultusunda devletin ekonomi içerisindeki rolüne yeni bir boyut getirilmiş ve ekonomik büyümenin sağlanmasında maliye politikasına aktif bir rol yüklenmiştir. Daha sonra, 1970'li yıllarda yaşanan petrol fiyatı şokları ve 1980'li yıllarda Avrupa'da uygulanan mali daralma politikaları sonucunda yaşanan gelişmeler, maliye politikasının etkinliği üzerine yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir. 2008 yılına kadar ekonomi politikaları içerisindeki önemi geri planda kalan maliye politikası, ABD'de ortaya çıkan küresel krizle birlikte tekrar sorgulanmaya başlanmış ve küresel krizden çıkmak için yeniden maliye politikasına aktif rol yüklenmiştir. Çalışmada, zaman serisi analizi yöntemleriyle 2002:Q4-2014:Q4 dönemi baz alınarak Türkiye'de uygulanan maliye politikası uygulamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkinliği incelenmiştir. Çalışma sonucunda Türkiye'de uygulanan maliye politikasının ekonomik büyüme üzerinde etkin olduğu, mali politika araçlarından kamu harcamalarının, vergilere göre daha etkin politika aracı olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, Ekonomik Büyüme, Johansen Eşbütünlüşme Analizi, VAR Analizi.

-
- 1- Bu çalışma Adil AKINCI'nın Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümünde kabul edilen "Küresel Krizde Maliye Politikasının Etkinliği: Türkiye Uygulaması" başlıklı doktora tez çalışmasından türetilmiştir.
* Dr. Öğr. Üyesi, Kırklareli Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Bankacılık ve Finans Bölümü, adil.akinci@klu.edu.tr
** Dr. Öğr. Üyesi, Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, fazli.yildiz@dpu.edu.tr

ABSTRACT

The issue of government intervention in economy has always been one of the main subjects of discussion in economics. Following the 1929 Great Depression, a new dimension has been brought to the role of government in economy in line with the ideas of J. M. Keynes, and an active role has been given to fiscal policy in achieving the economic growth. Later on, the developments emerging as a result of the oil price shocks of 1970s and the fiscal contraction policies implemented in Europe in the 1980s have led to new debates on the effectiveness of the fiscal policy. Fiscal policy, which remained secondary in importance among the other economic policies until 2008, has become a matter of question with the economic crisis hitting the USA, and a vital importance has been attached to fiscal policy again in order to overcome the crisis. The study analyzes the effectiveness of fiscal policy practices implemented in Turkey on the economic growth on the basis of the period between 2002:Q4 and 2014:Q4 through the time-series analysis method. The findings of the study reveal that the fiscal policy implemented in Turkey is effective on economic growth, and the public expenditures used as a means of fiscal policy are more effective when compared to the compared to taxes.

Keywords: Fiscal Policy, Economic Growth, Johansen Cointegration Analysis, VAR Analysis.

GİRİŞ

Büyük Buhran sonrasında Klasik İktisadi düşüncenin temel varsayımı olan görünmez el ilkesinin işlevini yitirmesi ile birlikte ekonomik denge piyasa mekanizması tarafından sağlanamamıştır. Bunun sonucunda ise ekonomik kriz gittikçe derinleşmiştir. 1936 yılında J. M. Keynes tarafından ileri sürülen yeni yaklaşım, Klasik İktisadi Düşünce'ye temel eleştiriler getirerek ekonomik dengenin sağlanması hususunda maliye politikasının daha etkin olarak kullanılmasının gerektiğini vurgulamıştır. 1970'li yıllara kadar etkinliğini sürdüren Keynesyen maliye politikası, kitlesel üretimin tıkanması, Vietnam Savaşı, Bretton Woods sisteminin çökmesi ve petrol fiyatı şokları gibi ekonomik problemler karşısında çözüm üretememe eleştirilerine maruz kalmıştır. Bu eleştiriler ise bilimsel ve ekonomik açıdan yeni yaklaşımların doğmasına neden olmuştur.

1970'li ve 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik gelişmeler, Keynesyen maliye politikasının ekonomik etkinliğini yitirdiğine dair düşüncelerin ortaya çıkmasına neden olmuş ve Keynes'in temel varsayımları da ciddi eleştirilere

maruz kalmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan gelişmelere bağlı olarak “Rasyonel Beklentiler Hipotezi” yaklaşımı ortaya atılmıştır. Genel olarak ifade edildiğinde genişletici mali uygulamalara dayanan Keynesyen maliye politikası uzun vadede mali dengesizliğe neden olacak ve mali denge ancak vergi artışı ya da borçlanma yoluyla sağlanacaktır. Rasyonel Beklentiler yaklaşımına göre ise genişletici mali politikaların ekonomik birimlerin uzun ve kısa vadede vergi yüklerini artırarak Keynesyen maliye politikasının temel varsayımlarından biri olan çarpan etkisinin geçersiz olacağını ve böylelikle genişletici mali uygulamaların işlevini yitireceği ileri sürülmüştür. Keynesyen maliye politikası, genişletici mali uygulamaların önemli bir sonucu olan çarpan etkisiyle birlikte özel tüketimi artırarak ekonomik büyümenin sağlanacağı varsayımına dayanmaktadır. Rasyonel beklentiler yaklaşımında ise genişletici mali uygulamalar karşısında ekonomik birimlerin artacak olan vergi yüklerini önceden tahmin edecekleri ve tüketim harcamalarında kısıntıya gidecekleri varsayılmış ve Keynesyen maliye politikasının çarpan etkisinin geçersiz olacağı ileri sürülmüştür. 1980’li yıllarda yaşanan önemli gelişmelerden biri ise ülkelerin mali disiplin uygulamalarına rağmen toplam çıktı üzerinde genişletici etkiler meydana gelmesidir. Bu durum genişletici mali daralma hipotezi olarak adlandırılmış ve özellikle Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur.

Maliye politikasının ekonomi politikası içerisindeki etkinliği ile ilgili gelişmelere ve gelişmelerin ortaya çıkardığı iktisadi görüşlere bağlı olarak, bu çalışmanın temel amacı Türkiye’de 2002:Q4-2014:Q4 döneminde uygulanan maliye politikalarının hangi iktisadi görüşe yakın olduğunu ekonometrik analiz yardımıyla tespit etmektedir. Bu kapsamda, Türkiye’de 2002:Q4-2014:Q4 kamu harcamalarının ve vergi gelirlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkinliği zaman serisi yöntemlerinden birisi olan eşbütünleşme analizi ile incelenmiştir. Eşbütünleşme analiziyle, kamu harcamaları ve vergi gelirlerinin ekonomik büyüme üzerinde uzun dönemde arasında bir ilişki olup olmadığı belirlenmeye çalışılmıştır. Yapılan analiz sonucunda uzun dönemde kamu harcamaları ve vergi gelirleri ile ekonomik büyüme arasında ekonometrik olarak bir ilişkinin bulunması maliye politikasının Keynesyen etkinliğinin, ilişkinin bulunmaması maliye politikasının Keynesyen olmayan etkinliğinin olduğunu göstermektedir. Çalışmanın temel amacı Türkiye’de 2002:Q4-2014:Q4 döneminde uygulanmış olan maliye politikasının etkinliğinin hangi iktisadi görüşe girdiğini belirlemek olduğu için çalışmanın ikinci bölümünde maliye politikasının etkinliği teorik açıdan incelenmiş, üçüncü bölümünde bu konuda literatürde yapılan diğer çalışmalara yer verilmiş, dördüncü bölümde ekonometrik yöntem ve elde edilen bulgular hakkında bilgi verilmiştir.

1. MALİYE POLİTİKASININ ETKİNLİĞİ

Maliye politikasının etkinliği söz konusu olduğunda öncelikle kamu harcamalarının ve vergi gelirlerinin GSYİH'yi nasıl etkilediği dikkate alınmaktadır. Kamu harcamalarında ve vergi oranlarında yapılan değişikliklerin faiz oranlarında, yatırımlarda, ulusal tasarruflarda, mal ve hizmet üretiminde yarattığı etkiler de maliye politikasının etkinliğini belirlemektedir (Mankiw, 2010: 68).

İktisatçılar, iktisat politikasının araçlarından birisi olan para politikasının etkinliği ile ilgili birçok konuda uzlaşmasına rağmen, maliye politikasının etkinliği ile ilgili aynı uzlaşma sağlanamamış ve bu konuda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Örneğin, para arzında meydana gelecek %10'luk bir artışın fiyatlar genel seviyesinin yükselmesine neden olacağı konusunda iktisatçılar uzlaşma sağlarken, kamu harcamalarında meydana gelecek bir artışın özel tüketim harcamaları üzerinde yaratacağı etkiler konusunda Neo-Klasik görüş özel tüketim harcamalarının düşeceğini öngörürken, Keynesyen görüş ise tam tersini savunmaktadır (Perotti, 2002: 6).

1929 Büyük Buhranı ile iktisat politikasında etkinliği ön plana çıkan maliye politikası, Keynesyen görüş çerçevesinde çeşitli ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için kamu müdahalesini temel alarak 1970'li yıllara kadar aktif bir biçimde uygulanmıştır. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizle birlikte kamunun ekonomik sistemde yüklendiği rol ile ekonomik yapıya müdahale süreci değişime uğramış ve maliye politikalarının Keynesyen olmayan etkileri ortaya çıkmıştır (Dökmen, 2011: 293).

1.1. Maliye Politikasının Keynesyen Etkinliği

1929 yılında New York Borsası'nın çökmesi ile ABD'de başlayan Büyük Buhran sonucunda, üretimde ciddi bir gerileme, kitlesel işsizliğin ortaya çıkması ve bu gelişmelerin toplumsal bazda bir sefalet dönüşmesi nedeniyle, Klasik İktisadi Düşüncé'nin geçerliliği sorgulanmaya başlanmış ve piyasanın kendi kendini düzenleyen güçlerine (görünmez el varsayımı) olan güven yitirilmiştir (Felderer ve Homburg, 2010: 96).

J. M. Keynes, 1936 yılında yayınladığı İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi kitabı ile Klasik İktisat anlayışını derinden sarsarak iktisat politikası içerisinde maliye politikasını ön plana çıkararak kendisini Klasik İktisadi

Düşünceden farklı bir yerde konumlandırmıştır (Yıldırım vd., 2011: 157). Keynes, Klasik iktisatçıların, ekonominin kendi iç dinamikleriyle her zaman tam istihdam dengesini bulabileceğine dair savlarını reddetmiş ve ekonominin tam istihdamın altında bir noktada da (yani işsizliğin mevcudiyeti durumunda da) dengede olabileceğini ve ekonominin kendi dinamikleriyle tam istihdama gelmesinin söz konusu olamayacağı savını ileri sürmüştür (Ertürk, 2004: 418).

1929 Büyük Buhranı'nın başlangıcında ABD'de toplam işgücündeki işsizlik oranı %3,2 iken, krizin derinleşmesi ile birlikte bu oran 1941 yılına gelindiğinde %25,2 olmuştur. Toplam işgücündeki işsizlik oranı o dönemde İngiltere'de de %10 ve üzerine çıkmıştır. Keynes, ABD ve İngiltere'de yaşanan bu yüksek işsizliğin nedenini toplam talepteki yetersizliğe bağlı olarak açıklamıştır. Keynes, işsizliğin azaltılarak tam istihdam dengesinin ve ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için, işsizliğin temel nedeni olan toplam talep yetersizliğinin maliye politikası araçlarıyla yeniden canlandırılması gerektiğini savunmuştur (Froyen, 2002: 80-81). Dolayısıyla Keynes, ekonomik dengenin sağlanabilmesi için devlete ekonomi politikalarına müdahale konusunda aktif bir rol yükleyerek hem maliye politikalarının etkinliğini ön plana çıkarmış, hem de makroekonomi teorisine yaptığı katkı ile yeni bir akımın öncüsü olmuştur (Blanchard, 2009: 602).

Keynesyen makroekonomik analiz toplam talep üzerine odaklanmış olup, toplam talep, toplam harcamaları ve bu da toplam milli gelir düzeyini belirlemektedir. Keynesyen görüş, bir ekonomide üretim ve istihdam hacmi toplam talep düzeyine bağlı olduğu için, talebi oluşturan unsurlardaki dalgalanmaların ekonomide istikrarsızlıklara yol açacağını, toplam talebin yetersiz olduğu bir ekonomide yüksek düzeyde bir işsizlik meydana geleceğini, tam istihdama yakın bir ekonomide ise aşırı toplam talebin enflasyona neden olacağını belirtmiştir. Toplam talebin doğru bir biçimde yönetildiği bir ekonomide istikrara ve maksimum üretime ulaşılabilceğini, kamu harcamaları ve vergilerin toplam talebi belirledikleri için bir ekonomideki istikrarsızlığı, işsizliği ve enflasyonu önlemekte etkin birer araç olduklarını vurgulamışlardır (Telatar, 2004: 53; Ataç, 2002: 8).

1.2. Maliye Politikasının Keynesyen Olmayan Etkinliği

Keynes'in maliye politikasını ekonomi politikası içerisinde aktif hale getirmesiyle birlikte ortaya çıkan sonuçlar zaman içerisinde gözden geçirilmiş ve kamu harcamalarının yarattığı para talebi sebebiyle faiz haddinin yükselmesi özel yatırımları ve özel tüketimi daraltmıştır. Dışlama etkisi olarak adlandırılan bu durumu açıklama hususunda maliye politikalarının Keynesyen etkilerinin yetersiz kalması nedeniyle yeni yaklaşımlar ortaya konulmuştur.

1.2.1. Rasyonel Beklentiler Hipotezi

Rasyonel Beklentiler Hipotezi (RBH) ilk kez J. Muth tarafından 1961 yılında ortaya atılmış, makro iktisatta kullanılması ise 1971 yılında A. A. Walters tarafından ortaya atılan "Tutarlı Beklentiler" kavramıyla birlikte gerçekleşmiştir. Walters'ın çalışmasından birkaç yıl sonra Lucas (1972, 1977) ve T. Sargent ve N. Wallace (1975) RBH'yi makro iktisada sistematik bir şekilde adapte etmiştir (Tunalı, 2009: 145).

RBH'nin dayanak noktası ekonomik değişkenlerin sistematik süreçlerle oluşturulmasıdır. Ekonomik birimler bir değişkeni belirleyen sürecin zaman içerisinde ne olacağı ile ilgili mutlak bilgi sahibidir ve o değişkene ilişkin beklentileri düzenlemek için sahip oldukları bilgiyi kullanmaktadırlar (İslatince, 2002: 18). RBH'ye göre ekonomik birimler ekonomik süreçleri çok iyi tahlil etmekte, ancak bilgi eksikliği söz konusu olduğunda hatalı kararlar ortaya çıkmaktadır (Ünsal, 2001: 212).

RBH'nin temel varsayımına göre, ekonomik birimlerin piyasadaki tüm bilgileri elde etme ve bu bilgileri alacakları kararlarda kullanabilme kapasitesine sahip olmaları, maliye politikasının toplam talep ve çıktı üzerindeki etkinliğini sınırlandırmaktadır. Ekonomideki karar alma birimlerinin rasyonel olması durumunda, konjonktürel bir dengesizliğe karşı uygulanacak mali politikalar önceden tahmin edilmekte ve mali politikaların etkinliği bertaraf edilerek azalmaktadır. RBH'ye göre mali politikaların etkinliği, mali politika şoklarının öngörülememesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Ancak bu etkinlik kısa dönemde geçerli olup, uzun dönemde politikaya uyum sağlanması nedeniyle mali politikaların etkinliğinin sonlanacağı belirtilmektedir. RBH'ye göre, Keynes'in konjonktürel dalgalanmaları gidermek amacıyla önerdiği talep yönlü mali politika uygulamalarının etkin olmadığı kabul edilmektedir (Dökmen, 2011: 295).

1.2.2. Ricardocu Denklik Hipotezi

Barro tarafından geliştirilen bu hipotez, bireylerin sonsuz yaşam süresine sahip olmadıklarından kendilerinden sonraki nesile aktarılabacak borç ve borçların finansmanı için artacak vergi yükünü önemsemeyecekleri varsayımına dayanmaktadır. Dolayısıyla Ricardocu denklik hipotezi, bütçe açıklarının vergi ya da borçlanma ile karşılanmasının ekonomi üzerinde herhangi bir etki yaratmayacağını, iki durumda da sonuçların eşdeğer olacağını ileri sürmüştür (Barro, 1990: 216-217).

Ricardocu denklik hipotezine göre, bütçe açığının borçlanma ile finanse edilmesi, cari dönemde tahsil edilecek vergilerin ertelenmesi anlamına gelmektedir. Bu durumda kamu borcunun değeri ile borcun tekabül ettiği gelecekteki vergilerin şimdiki değerinin eşit olduğu varsayılmaktadır. Bu varsayımına bağlı olarak ekonomik birimler, gelecekteki vergi yükümlülüklerinin şimdiki değerini dikkate alarak yatırım ve tüketim kararları vermektedir (Afzal, 2012: 258).

Ricardocu denklik hipotezine göre, rasyonel davranan ekonomik birimler, mali genişlemeye bağlı olarak artan kamu borçlarındaki artışın gelecekte alınacak vergilerle karşılanacağını düşünerek, mali daralma tedbirlerinin uygulanacağına ilişkin beklenti içerisine girmektedir. Bu beklenti nedeniyle, mali genişlemeye bağlı olarak kamu tasarruflarındaki azalmanın, özel tasarruflardaki artışla dengeleneceği, yani genişletici mali politikalara bağlı olarak gelirleri artan ekonomik birimlerin artan gelirlerini tüketim yerine tasarrufa yönltecekleri düşünülmektedir. Bu durum ise mali politikaların kısmen ya da tamamen etkisiz kalmasına neden olmaktadır (Arıcan, 2005: 84; Dökmen, 2011: 296).

1.2.3. Genişletici Mali Daralma Hipotezi

1980'li yılların başında, Avrupa ülkelerinin borç stoklarının artması ve faiz oranlarının yüksek olması nedeniyle bir borç problemi ortaya çıkmıştır. Danimarka (1983-86) ve İrlanda'da (1987-89), mali dengeyi sağlayabilmek için daraltıcı maliye politikası uygulamalarına başvurmuşlardır. Uygulanan daraltıcı maliye politikaları neticesinde özel tüketim harcamalarında artış olmuş ve bu artış beraberinde ekonomik büyümeye neden olmuştur. Bu gelişmeler maliye politikasının etkinliğine yönelik tartışmalara yeni bir boyut kazandırmıştır (Giavazzi ve Pagano, 1990: 75).

Mali daralmanın ekonomik büyümede artışa sebep olması nedeniyle bu yaklaşıma “Genişletici Mali Daralma Hipotezi” denilmektedir. Daraltıcı maliye politikası ile mali dengenin sağlanabileceğini savunan bu hipotez, yüksek vergiler ve/veya kamu harcamalarında yapılacak kesintilerin bütçe açıklarını azaltacağını ve böylece kamu borçlarının GSYİH’ye oranının düşmesi sonucunda ekonomik aktivitenin canlanacağını ve dolayısıyla ekonomik büyümenin gerçekleşeceğini savunmaktadır. Kamu borçlarının GSYİH’ye oranının artması durumunda ise maliye politikasının sürdürülebilirliğine ilişkin kaygıların artması nedeniyle özel tasarruflar artacak, özel tüketim harcamaları azalacak ve bunun sonucunda ekonomik aktivitede bir azalma söz konusu olacağı için bu durum ekonomik büyümeyi negatif etkileyecektir (Afonso, 2001: 4).

Genişletici mali daralma hipotezi, iki kanal üzerinden etkili olarak ekonomik genişlemeyi sağlamaktadır. Bu kanallardan birincisi, borçların azalması nedeniyle ekonomik karar birimlerinin beklentilerini pozitif yöne çevirmesi, ikinci kanal ise borçların azalması ve daraltıcı maliye politikaları ile birlikte kamunun daha az fon talep etmesi nedeniyle kredi imkânlarının genişlemesidir. Kredi imkânlarının genişlemesi ile ekonomik aktiviteyi artıracak kullanılabilir gelir imkânları çoğalmaktadır (Özatat, 2008: 2).

1.2.4. Monetarist Maliye Politikası

Monetarist iktisatçılar ekonomideki en önemli politika değişkeninin para miktarı olduğunu belirtmişler ve ekonomiye müdahale edilmesi gerekiyorsa bunun parasal araçlarla yapılması gerektiğini vurgulamışlardır (Güneysu Balaban, 2012: 7). Monetaristler, Keynesyen görüşün bütçe açığı verilerek efektif talebin canlandırılması düşüncesine karşı çıkmışlardır. Monetaristler, açık bütçe uygulamasının bir süre sonra vergilerle kapatılamayacağını ve bu nedenle devletin borçlanma yolunu seçmek zorunda kalacağını, bu durumun da faiz oranlarını artıracığını, faiz oranlarının artması ile yatırım ve üretim seviyelerinin düşerek (dışlama etkisi) ekonomide daralma meydana geleceğini savunmuşlardır (Bozkurt ve Karatay, 2010: 32).

2. İLGİLİ AMPİRİK LİTERATÜR

Maliye politikasının etkinliği ile ilgili literatürde yapılan çalışmalar incelendiğinde, etkinlik analizlerini iki başlık altında toplamak mümkün olacaktır. Bunlar;

i. Maliye politikasının Keynesyen ya da Keynesyen olmayan etkinliğe mi sahip olduğunu araştıran analizler,

ii. Maliye politikası araçlarının GSYİH üzerindeki etkinliğini inceleyen analizlerdir.

Maliye politikası etkinliğinin Keynesyen etkilere mi ya da Keynesyen olmayan etkilere mi sahip olduğu konusunda yapılan çalışmalar Tablo 1’de özetlenmiştir:

Tablo 1. Maliye Politikasının Keynesyen Etkinliğine İlişkin Ampirik Literatür

Yazar	Yöntem	Dönemi	Ülke	Keynesyen Etkiler	Keynesyen Olmayan Etkiler
Ramey ve Shapiro (1998)	VAR	1947:1-1996:4	ABD	+	
Edelberg, Eichenbaum ve Fisher (1999)	VAR	1948:Q1-1996:Q1	ABD	+	
Fatas ve Mihov (2001)	VAR	1960:Q1-1996:Q4	ABD	+	
Höppner (2001)	VAR	1970:Q1-2000:Q4	Almanya	+	
Kuttner ve Posen (2002)	VAR	1976-1999	Japonya	+	
De Castro (2003)	VAR	1980:Q1-2001:Q2	İspanya		+
Giorgioni ve Holden (2003)	VECM	(1957-1996) (1951-1997) (1954-1988) (1963-1996) (1968-1996) (1950-1995) (1951-1997)	Kanada Fransa Almanya İtalya Japonya İngiltere ABD	+	+
De Castro (2006)	VAR	1980:Q1-2001:Q2	İspanya		+
Giardano vd. (2007)	VAR	1982:Q1-2004:Q4	İtalya	+	
Bergman ve Hutchison (2010)	VAR	1971:Q1-2000:Q4	Danimarka		+
Düzgün (2010)	ARDL	1987:Q1-2007:Q3	Türkiye		+
Kuisman ve Kamppi (2010)	VAR	1990:Q1-2007:Q4	Finlandiya		+
Erkam (2010)	VAR GARCH	1989:Q1-2005:Q1	Türkiye	+	
Afonso ve Sousa (2011)	VAR	1970:Q3-2007:Q4 1964:Q2-2007:Q4 1980:Q3-2006:Q4 1986:Q2-2004:Q4	ABD İngiltere Almanya İtalya	+	+
Hussain (2014)	VAR	1974-2007	Bangladeh Nepal India Pakistan Sri Lanka	+	+
Pyun and Rhee (2015)	Panel VAR	2000:Q1-2012:Q2	21 OECD Countries	+	
Abdenour and Tounsi (2015)	Panel	1980-2010	Fas	+	

Maliye politikası araçlarının GSYİH üzerindeki etkinliği konusunda yapılan çalışmalar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Tablo 2. Maliye Politikasının GSYİH Üzerindeki Etkinliğine İlişkin Ampirik Literatür

Yazar	Yöntem	Dönemi	Ülke	Kamu Harcama Politikaları Etkin	Kamu Gelir Politikaları Etkin
Höppner (2001)	VAR	1970:Q1-2000:Q4	Almanya	+	
Blanchard ve Perotti (2002)	VAR	1947, s.Q1-1997, s.Q4	ABD	+	
Perotti (2002)	VAR	1961:Q1-2000:Q4	ABD		+
		1964:Q1-2000:Q4	Avusturya		+
		1961:Q1-1989:Q4	Almanya		+
		1964:Q1-2001:Q2	İngiltere		+
		1962:Q1-2001:Q4	Kanada		+
Marcellino (2002)	VAR	1981:Q1-2001:Q2	Fransa		+
			Almanya	+	
			İtalya		+
			İspanya		+
Badinger (2006)	VAR	1983:Q1-2002:Q4	Avusturya	+	
Mountford ve Uhlig (2008)	VAR	1955:Q1-2004:Q4	ABD		+
Cimadomo ve Quere (2012)	VAR	1971-2009	Almanya	+	
			ABD	+	
			İngiltere	+	
Yıldırım (2012)	VAR	1988:Q1-2010:Q4	Türkiye	+	

Literatürdeki çalışmalar incelendikten sonra ortaya çıkan sonucu kısaca şu şekilde özetlemek mümkün olabilmektedir: Maliye politikasının etkinliği, Keynesyen ve Keynesyen olmayan diğer iktisadi yaklaşımlara göre kamu harcamaları arttığında GSYİH olumlu etkilenmekte, vergiler arttığında ise GSYİH olumsuz etkilenmektedir. Bu iki iktisadi yaklaşım şu noktada ayrışmaktadır: Keynesyen olmayan iktisadi yaklaşımlara göre kamu harcamaları arttığında özel tüketim harcamaları düşmektedir, Keynesyen yaklaşıma göre ise kamu harcamaları arttığında özel tüketim harcamaları artmaktadır. Kamu harcamalarının özel tüketim harcamalarını azaltması literatürde dışlama etkisi olarak ifade edilirken, kamu harcamalarının özel tüketim harcamalarını artırması ise çarpan etkisi olarak ifade edilmektedir. Ekonomide dışlama etkisinin ya da çarpan etkisinin etkinliği, ekonomi politikalarının oluşturulmasında çok önemli bir belirleyiciliğe sahip olmaktadır. Dışlama etkisinin olduğu ekonomilerde, maliye politikasının etkinliği azalacağı için ulaşılacak istenen ekonomik hedeflerden sapmalar olacaktır. Bir diğer yandan, çarpan mekanizmasının etkin olduğu ekonomilerde ise maliye politikası etkin olarak ekonomik hedeflere ulaşmada kullanılabilecektir.

3. METODOLOJİ

Çalışmanın ekonometrik analizi iki aşamadan meydana gelmektedir. İlk önce değişkenler arasında eşbütünleşme analizi yapılarak, uzun dönem ilişkinin varlığı test edilecektir. Daha sonra VAR modeli kurularak, Etki-Tepki Analizi ve Varyans Ayrıştırma yöntemleri uygulanarak değişkenler arasındaki ilişkiler açıklanacaktır.

3.1. Eşbütünleşme Analizi

Literatürde en sık kullanılan eşbütünleşme testleri, hata terimine dayalı iki aşamalı Engle-Granger (1987) yöntemi ile sistem yaklaşımına dayalı Johansen (1988) ve Johansen ve Juselius (1990) yöntemidir. Bu yöntemlerin uygulanabilmesi için modelde yer alan tüm değişkenlerin düzeyde durağan olmaması $I(0)$ ve birinci farkları alındığında durağan hale gelmesi $I(1)$ gerekmektedir (Pesaran vd., 2001: 289-290). Eşbütünleşme dereceleri farklı olan serilere eşbütünleşme yönteminin uygulanamama sorununu Pesaran ve Shin (1995) ve Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen sınır testi yaklaşımı ortadan kaldırmaktadır (Kıran ve Gürış, 2011: 72).

Engle-Granger eşbütünleşme testi kolay uygulanabilir olmasına rağmen, önemli eksiklikleri söz konusudur. Bu eksikliklerin başında, iki değişkenden birisi bağımlı değişken iken eşbütünleşik olmalarına rağmen, bağımlı değişken diğer değişken olduğunda eşbütünleşmenin ortaya çıkmaması gelmektedir. Farklı normalleştirmeler Engle-Granger test sonucunu değiştirebilmektedir. Bu durumda sahte sonuçlara neden olan EKK yöntemi ile eşbütünleşme vektörü için tutarlı tahminler elde edilememektedir (Çil Yavuz, 2014: 404).

Johansen (1988), Johansen-Juselius (1990) ve Johansen (1995), değişkenler arasında birden fazla eşbütünleşme ilişkisi olabileceğini, çok denklem yaklaşımını geliştirerek ortaya koymuştur. Johansen (1998,1995) yaklaşımının temelinde, modeldeki tüm değişkenlerin içsel olarak kabul edilmesi ve normalleştirme için değişken seçimine gerek duyulmaması yatmaktadır (Sevüktekin ve Çınar, 2014: 581).

Johansen (1988) ve Johansen-Juselius (1990), seriler arasında eşbütünleşik vektörlerin (r) sayısının testi için "Trace" (İz) ve "Maximal Eigenvalue" (En Büyük Öz Değer) istatistiklerini önermişlerdir. İz istatistiği, r sayıda eşbütünleşik vektörden

daha fazla olduğu alternatif hipotezine karşı en fazla r eşbütünleşik vektör olduğu temel hipotezine dayanmaktadır ve aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır:

$$(\lambda_{\max}) = -T \sum_{i=r+1}^p \ln(1 - \lambda_i)$$

En Büyük Öz Değer istatistiği ise $r+1$ eşbütünleşik vektör olduğu alternatif hipotezine karşı r sayıda eşbütünleşik vektör olduğu temel hipotezini test etmektedir. En Büyük Öz Değer istatistiği aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır:

$$(\lambda_{\max}) = -T \ln(1 - \lambda_{r+1})$$

Johansen yönteminin sonucu gecikme uzunluğunun seçimine duyarlıdır. Bu nedenle, Johansen eşbütünleşme testinin ilk aşaması vektör hata düzeltme modelindeki (VECM) kalıntıların otokorelasyonsuz ve normal dağılımlı olmasını sağlayan uygun gecikme uzunluğunun (k) VAR modeli çerçevesinde belirlenmesidir. Gecikme uzunluğunun seçiminde bilgi kriterleri kullanılmakta olup, bu kriterlerden en küçük değere sahip olanı seçilmektedir (Çil Yavuz, 2005: 276).

Aralarında uzun dönemli denge ilişkisi bulunan seriler arasında kısa dönemli dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir. Engle ve Granger tarafından ortaya konulan hata düzeltme mekanizması da bu dengesizliği ortadan kaldırmaktadır. Seriler arasında kısa dönemli dinamik analiz yapan hata düzeltme modeli, bağımlı değişkendeki değişimin, bağımlı ve bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerleri ile uzun dönemli ilişkinin hata terimi arasında kurulan regresyon yardımıyla çözülmektedir. Eşbütünleşik seriler arasında her zaman hata düzeltme modeli çalışmayabilmektedir (Tarı ve Yıldırım, 2009: 101).

Eğer X_t ve Y_t birinci dereceden eşbütünleşik ise birinci farklar VAR kullanılarak modellenebilir,

$$\begin{aligned} \Delta Y_t &= \beta_{10} + \beta_{11} \Delta Y_{t-1} + \dots + \beta_{1p} Y_{t-p} + \gamma_{11} \Delta X_{t-1} + \dots + \gamma_{1p} \Delta X_{t-p} + \alpha_1 (Y_t - \theta X_{t-1}) + u_{1t} \\ \Delta X_t &= \beta_{20} + \beta_{21} \Delta Y_{t-1} + \dots + \beta_{2p} Y_{t-p} + \gamma_{21} \Delta X_{t-1} + \dots + \gamma_{2p} \Delta X_{t-p} + \alpha_2 (Y_t - \theta X_{t-1}) + u_{2t} \end{aligned}$$

$Y_t - \theta X_t$ terimine hata düzeltme terimi, yukarıdaki iki denkleme ise vektör hata düzeltme modeli (VECM) denilmektedir. Bir VECM'de $Y_t - \theta X_{t-1}$ 'nin geçmiş değerleri ile ΔY_t ve/veya ΔX_t 'nin gelecek değerlerinin tahmininde yardımcı olmaktadır.

Bu çalışmada, uzun dönemli ilişkinin ortaya konulmasında, Engle-Granger testine göre daha üstün olan Johansen testi birden çok değişken olduğu tercih edilmiştir (Stock ve Watson, 2011: 666).

3.2. VAR Analizi

İlk olarak Sims (1980) tarafından geliştirilen VAR modelleri, bir denklem sisteminde yer alan her bir içsel değişkenin hem kendi hem de sistemdeki diğer gecikmeli değerlerinin yer aldığı eşitlikler sistemi olarak tanımlanmaktadır (Sevüktekin ve Çınar, 2014: 495). VAR modelleri, yapısal model üzerinde herhangi bir kısıtlama getirmeksizin dinamik ilişkileri verebilmekte ve bu sebeple zaman serileri için sıklıkla kullanılmaktadır. VAR modelleri, herhangi bir iktisat teorisinden yola çıkarak, değişkenlerin içsel-dışsal ayrımını gerektirmediği için, bu yönüyle eşanlı denklem sistemlerinden ayrılmakta olup, ayrıca modelde bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin yer alması geleceğe dönük güçlü tahminlerin yapılmasını mümkün kılmaktadır (Tarı ve Bozkurt, 2006: 4).

VAR modelinin katsayıları her bir denklemin En Küçük Kareler yöntemiyle tahmin edilmesi sonucu bulunmaktadır. İki değişkenli VAR modeli, standart şekilde aşağıdaki gibi ifade edilebilir: s.

$$\begin{aligned} Y_t &= \beta_{10} + \sum_{i=1}^p \beta_{1i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{1i} X_{t-i} + u_{1t} \\ X_t &= \beta_{20} + \sum_{i=1}^p \beta_{2i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^p \gamma_{2i} X_{t-i} + u_{2t} \end{aligned}$$

Yukarıdaki modelde p gecikmelerin uzunluğunu, u ise ortalaması sıfır, kendi gecikmeli değerleriyle olan kovaryansları sıfır ve varyansları sabit, normal dağılıma sahip, rassal hata terimlerini göstermektedir. β 'lar ve γ 'lar ise bilinmeyen katsayıları göstermektedir (Stock ve Watson, 2011: 647).

VAR modellerinde parametre tahmini yapılmakla birlikte parametrelerin istatistiksel anlamlılıkları dikkate alınmamakta, değişkenler arasındaki ilişkiler analiz edilmektedir. VAR modelinin uygulanabilmesi için değişkenlere ait serilerin durağan olması gerekmektedir (Sümer, 2013: 337).

3.3. Etki-Tepki Fonksiyonu

Etki-Tepki fonksiyonları, rassal hata terimlerinden birindeki bir sapmalık şokun, içsel değişkenlerin şimdiki ve gelecekteki değerlerine olan etkisini yansıtmaktadır. VAR analizinde, incelenen değişkenler arasındaki dinamik etkileşimi belirlemede, simetrik ilişkileri tespit etmede, etki-tepki fonksiyonlarının önemli bir payı bulunmaktadır. Bir makroekonomik değişken üzerinde en etkili değişkenin hangisi olduğu varyans ayrıştırması ile belirlenirken, etkili bulunan bu değişkenin politika aracı olarak kullanılabilir olup olmadığı ise etki-tepki fonksiyonları ile belirlenir (Özgen ve Güloğlu, 2004: 97).

3.4. Varyans Ayrıştırması

Varyans ayrıştırması analizi, bir değişkenin kendi şoklarından kaynaklanan hareketler ile diğer değişkenlerin şoklarından kaynaklanan değişimlerin bir birine oranını göstermektedir. Eğer birinci değişkenin hata varyansının, ikinci değişkenin hata varyansına oranı tüm dönemlerde sıfır ise ikinci değişkenin dışsal değişken olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Hata varyanslarının oranı sıfırdan farklı ise o zaman da ikinci değişkenin içsel olduğu anlamına gelmektedir (Sevüktekin ve Çınar, 2014: 515).

3.5. Veri

Çalışmamızda kullanılan tüm değişkenlere ait serilerin cari değerleri Türk Lirası cinsinden alınmış olup, GSYİH deflatörü kullanılarak (1998=100) deflate edilmiş ve üçer aylık seriler olması nedeniyle taşıdıkları mevsimsellik Tramo-Seat (T/S) yöntemi ile arındırılmıştır. Ayrıca çalışmada serilerin durağanlaştırılması için doğal logaritmaları alınmıştır.

Çalışmamızda kullanılan değişkenler ve kodları Tablo 3’de sunulmuş olup, bağımlı değişken olarak kullanılan GSYİH “lsagsyih”, bağımsız değişkenlerden kamu harcamaları “lsakh” ve vergi gelirleri “lsavg” kodları ile ifade edilmektedir. Serilerimiz başında yer alan “l” harfi, serilerin logaritmik dönüşümlerinin yapıldığını, “sa” ifadesi ise mevsimsel düzeltmelerinin yapıldığını ifade etmektedir.

Tablo 3. Analizde Kullanılacak Değişkenler

Değişken	Değişkenin Kodu
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	Isagsyih
Kamu Harcamaları	Isakh
Vergi Gelirleri	Isavg

3.6. Ekonometrik Analiz Sonuçları

Çalışmada, maliye politikası araçlarının etkinliğini ortaya koyabilmek ve hangi iktisadi görüşe yakın olduğunu belirleyebilmek amacıyla ekonometrik olarak, literatürdeki diğer çalışmalarda göz önünde bulundurularak eşbütünleşme analizi uygulanacaktır.

Çalışmada eşbütünleşme analizi için bağımlı değişken olarak gayri safi yurtiçi hasıla değişkeni seçilmiştir. Bağımsız değişken olarak, kamu harcamaları ve vergi gelirleri analize dâhil edilmiştir. Kamu harcamaları değişkeni, kamunun tüketim harcamaları ve yatırım harcamalarının toplamından oluşmaktadır. Vergi gelirleri ise dolaylı ve dolaysız vergilerin toplamından oluşmaktadır. 2002:Q4-2014:Q4 dönemine ait üçer aylık gayrisafi yurtiçi hâsıla, kamu harcamaları ve vergi gelirleri verileri TCMB ve Hazine Müsteşarlığı veri tabanlarından temin edilmiştir.

2002:Q4-2014:Q4 döneminin seçilmesinin nedeni ise Türkiye’de 3 Kasım 2002 genel seçim sonuçlarına bağlı olarak, maliye politikasının tek elden yürütülmesine olanak sağlayan tek parti hükümetinin kurulması ile yeni bir sürecin başlamasıdır.

3.6.1. Birim Kök Testi

Değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü ve derecesini belirleyebilmek için ilk olarak serilerin durağanlıkları Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ve Phillips-Peron (PP) testi ile sınanmıştır. Birim kök testlerinin sonuçları Tablo 4’te sunulmuştur.

Tablo 4. Birim Kök Test Sonuçları

Değişken		ADF		PP	
		Sabitli-Trendli	Sabitli	Sabitli-Trendli	Sabitli
Isagsyih		-2.711705	-1.350690	-2.064858	-1.350690
ΔIsagsyih		-5.445806*	-5.374985*	-5.445806*	-5.374985*
Lsakh		-3.142962	-0.509467	-2.846556	-0.563933
Δlsakh		-8.616367*	-8.686039*	-8.538548*	-8.602384*
Lsavg		-2.708344	-0.817975	-2.839705	-0.744570
Δlsavg		-6.596076*	-6.663407*	-6.648353*	-6.727224*
Kritik Değerler	%1	-4.165756	-3.577723	-4.165756	-3.577723
	%5	-3.508508	-2.925169	-3.508508	-2.925169
	%10	-3.184230	-2.600658	-3.184230	-2.600658

Not: “*” işareti %1 düzeyinde değişkenin durağan olduğunu ifade etmektedir. “Δ” işareti ise, fark alma operatörünü, yani birinci fark değerlerini ifade etmektedir.

Sonuçlara göre Isagsyih, lsakh ve lsavg serileri hem ADF testine göre hem de PP testine göre düzeyde durağan olmamalarına rağmen, birinci farkları alındığında değişkenlere ait tüm seriler durağan hale gelmektedir. Değişkenlere ait tüm serilerin birinci düzeyde durağan olmaları, eşbütünleşme analizinin temel koşulunu sağlamaktadır. Dolayısıyla, bu durum çalışmamıza eşbütünleşme analizi ile devam edebileceğimizi göstermektedir.

2002:Q4-2014:Q4 döneminde Küresel Kriz'in bulunması nedeniyle, değişkenlerde yapısal kırılma olup olmadığı Zivot-Andrews birim kök testi ile analiz edilmiştir. Zivot-Andrews test istatistikleri Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5. Zivot-Andrews Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Model	Gecikme Uzunluğu	Test İstatistiği	Kritik Değerler		
				%1	%5	%10
Isagsyih	C	4	-4.99	-5,57	-5,08	-4,82
ΔIsagsyih	C	4	-7,38	-5,57	-5,08	-4,82
Lsakh	C	4	-4,522	-5,57	-5,08	-4,82
Δlsakh	C	4	-4,816	-5,57	-5,08	-4,82
lsavg	C	4	-4,404	-5,57	-5,08	-4,82
Δlsavg	C	4	-5,296	-5,57	-5,08	-4,82

Zivot-Andrews testinde, trend ve sabitte meydana gelen kırılmayı dikkati aldığı için C modeli tercih edilmiştir. Zivot-Andrews test istatistikleri sonuçlarına göre, tüm değişkenlerin %5 anlamlılık düzeyinde birim kök içerdiği, birinci farkları alındığında ise değişkenlerin %5 anlamlılık düzeyinde durağan olduğu tespit edilmiştir. Bu sonuç, değişkenlerde 2008 yılında yaşanan Küresel Kriz nedeniyle yapısal olarak bir değişim olmadığını göstermektedir.

3.6.2. Eşbütünleşme Analizi

Bu aşamada, VAR modeli kurularak uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesi gerekmektedir. Uygun gecikme uzunluğunu belirleyebilmek için LogL, LR test istatistiği (LR), Akaike bilgi kriteri (AIC), Son öngörü hatası (FPE), Schwarz bilgi kriteri (SC) ve Hannan-Quinn (HQ) istatistiklerinden yararlanılmaktadır. Tablo 6'da sunulan gecikme uzunluğu istatistiklerinden de görülebileceği üzere, modelimizde uygun gecikme uzunluğu LR, FPE ve AIC istatistiklerine göre 3. gecikme uzunluğu olarak belirlenmiştir.

Tablo 6. Uygun Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-204.3729	NA	178.7527	10.86173	10.94792	10.89240
1	-157.3084	86.69789	18.54279	8.595177	8.853743	8.687173
2	-140.9191	28.46547*	9.683547*	7.943113	8.374057*	8.096440*
3	-137.8259	5.046933	10.21226	7.990835	8.594156	8.205492
4	-132.8197	7.641065	9.781153	7.937876*	8.713575	8.213864

Uygun gecikme uzunluğunun belirlenmesinin ardından, eşbütünleşme olup olmadığını incelemek için Johansen eşbütünleşme yönetimi kullanılır ve bunun için En Büyük Öz Değer ve İz istatistikleri hesaplanır. Johansen (1995)'de gösterilen beş farklı modelden birinin seçilebilmesi için, 3 gecikme uzunluğu baz alınarak hesaplanan kritik değerlere göre AIC ve SC bilgi kriterleri, Tablo 7'den de görülebileceği üzere, doğrusal sabitli&trendli modeli olan 4. modeli işaret etmektedir.

Tablo 7. Johansen Model Belirleme İstatistikleri

Test Türü	-	-	Doğrusal	Doğrusal	Kuadratik
	Sabitli	Sabitli	Sabitli	Sabitli	Sabitli
	Trendsiz	Trendsiz	Trendsiz	Trendli	Trendli
İz	0	2	1	1	1
En Büyük Öz Değer	0	1	1	1	1
Akaike Bilgi Kriterleri					
0	-13.1274	-13.1274	-13.24423	-13.24423	-13.1591
1	-13.20443	-13.32065	-13.47235	-13.56690*	-13.51887
2	-13.11083	-13.33335	-13.41825	-13.48799	-13.47701
3	-12.84616	-13.19312	-13.19312	-13.34188	-13.34188
Schwarz Kriterleri					
0	-12.0434	-12.0434	-12.03979	-12.03979	-11.83421
1	-11.87955	-11.95562	-12.02702	-12.08142*	-11.95309
2	-11.54506	-11.68728	-11.73204	-11.72147	-11.67035
3	-11.0395	-11.26601	-11.26601	-11.29433	-11.29433

AIC ve SC bilgi kriterleri kullanılarak belirlenen doğrusal interceptsabitli&trendli modeli kullanılarak İz ve En Büyük Öz Değer istatistikleri hesaplanmıştır. Hesaplanan İz ve En Büyük Öz Değer istatistikleri Tablo 8’de sunulmuştur.

Tablo 8. İz ve En Büyük Öz Değer İstatistikleri

Trace İstatistiği	Kritik Değer	Prob
46.39405*	42.91525	0.0216
17.87392	25.87211	0.3524
7.42511	12.51798	0.3023
Maximal Eigenvalue İstatistiği	Kritik Değer	Prob
28.52013*	25.82321	0.0216
10.44881	19.38704	0.3524
7.42511	12.51798	0.3023

Tablo 8’den de görülebileceği üzere, İz istatistiğinde ve En Büyük Öz Değer istatistiğinde en az bir tane büyük değer olduğu için, H_0 , s. Eşbütünleşme yoktur ($r=0$) hipotezi reddedilmekte ve H_A , s. Eşbütünleşme vardır ($r+1$) hipotezi reddedilememektedir. Bu durum değişkenlerimize ait serilerin aralarında uzun dönemli ilişkinin olduğunu göstermektedir. Eşbütünleşme ilişkisinin ortaya çıkmasından sonra, hata düzeltme modeli (VECM) oluşturulmaktadır.

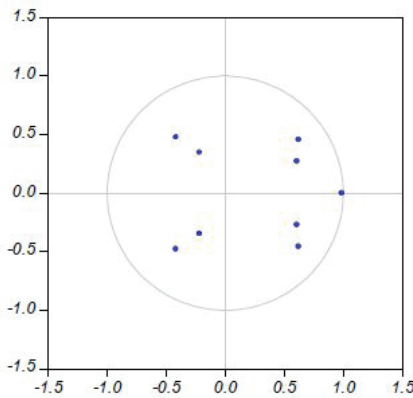
Tablo 9. Hata Düzeltme Modeli Sonuçları

Değişkenler	Katsayılar	Standart Hatalar	t-İstatistiği	Olasılık Değeri
d(Isakh)	0.357962	0.113167	3.163138	0.0028
d(Isavg)	0.1616	0.059646	2.709346	0.0096
hataterımı(-1)	-0.240344	0.080768	-2.975732	0.0047
C	0.00311	0.003369	0.923376	0.3608

Modelde, hata düzeltme terimine ilişkin parametrenin t-istatistiğinin anlamlı ve negatif olması gerekmektedir. Tablo 9’da sunulan hata düzeltme modeli sonuçlarına göre, hata düzeltme parametresi istatistiksel olarak anlamlı ve (-0,240344) negatiftir. Bu parametre, değişkenleri uzun dönem denge değerine yakınlasmaya zorlamaktadır. Hata terimleri parametresinin anlamlı olması dolayısıyla değişkenler arasında bir nedensellik söz konusudur.

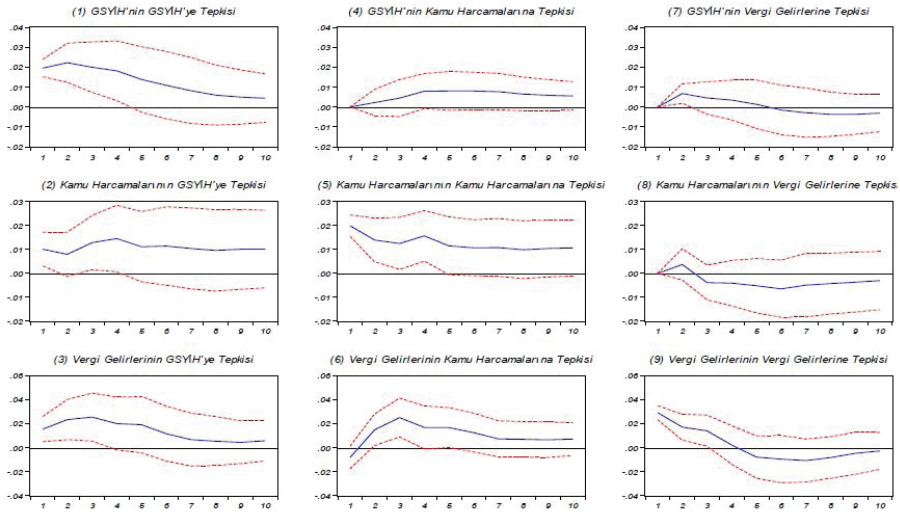
3.6.3. VAR Analizi

Uzun dönemli ilişkinin sınanmasının ardından kurulacak VAR modeli ile değişkenlerimize ait ilişkiler daha detaylı olarak incelenecektir. Bu amaçla, ilk olarak eşbütünleşme analizinin başında VAR modeli için belirlenen uygun gecikme uzunluğunun, yani VAR(3) modelinin durağan olup olmadığı ters karakteristik kökleri incelenerek belirlenecektir. Şekil 1’de sunulan VAR modelinin ters karakteristik köklerinin birim çember içinde olması, VAR(3) modelimizin durağan olduğunu göstermektedir.



Şekil 1. VAR Modelinin Durağanlığı

Bir makroekonomik büyüklük üzerinde herhangi bir değişkenin etkili olup olmadığı, öncelikle nedensellik sınamaları ile ölçülmektedir. Etkili değişkenin politika aracı olarak kullanılabilirliği etki-tepki fonksiyonlarıyla, etki derecesi ise varyans ayrıştırılmalarıyla belirlenmektedir. Bu aşamada, Şekil 2’de verilen etki-tepki analizi fonksiyonlarının grafikleri, ilk sütunda GSYİH’ye verilen rassal şoka kendisinin ve diğer değişkenlerin verdiği tepkiler, sonra sırasıyla ikinci ve üçüncü sütunda, kamu harcamalarına ve vergi gelirlerine verilen rassal şok sonrası değişkenlerin kendisinin ve diğer değişkenlerin verdiği tepkiler yer almaktadır.



Şekil 2. Etki-Tepki Fonksiyonları

Şekil 2 incelendiğinde, ilk sütunda yer alan paneller (1-2-3 no’lu paneller), GSYİH değişkeninin hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoktan değişkenin kendisinin, kamu harcamalarının ve vergi gelirlerinin nasıl etkilendiğini göstermektedir. Bir numaralı panelde, GSYİH’nin hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoktan değişkenin kendisinin nasıl etkilendiği gösterilmektedir. Bulunan sonuçlara göre, GSYİH’nin hata terimine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok GSYİH üzerinde ilk iki çeyrek dönem için artış eğilimine neden olsa da diğer çeyreklerde etki giderek azalmaktadır. İki numaralı panelde ise GSYİH’ye rassal şok verildiğinde bu şoka kamu harcamalarının verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, kamu harcamalarının GSYİH’ye tepkisi pozitif ve ortalama olarak yaklaşık %1 düzeylerinde artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu durum GSYİH ile kamu harcamaları arasında doğrusal bir

ilişkinin olduğunu göstermektedir. Üç numaralı panelde ise GSYİH'nin hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoka vergi gelirlerinin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, vergi gelirleri ilk üç çeyrek dönem pozitif bir artış eğilimi göstermiş olup, daha sonra düşüş eğilimi göstererek sıfıra yaklaşmıştır. Bu durum, GSYİH ile vergi gelirleri arasında ilk üç çeyrek için doğrusal bir ilişki olduğunu gösterse bile, uzun dönemde ters yönlü bir ilişkinin olduğunu göstermektedir.

Şekil 2'de ikinci sütunda yer alan paneller (4-5-6 no'lu paneller), kamu harcamaları değişkeninin hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoktan değişkenin kendisinin, GSYİH'nin ve vergi gelirlerinin nasıl etkilendiğini göstermektedir. Dört numaralı panelde, kamu harcamalarının hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoka GSYİH'nin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, kamu harcamalarına bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şokun GSYİH üzerinde ilk dört çeyrek dönem içinde %1'e yaklaşan bir artışa sebep olduğu, diğer dönemlerde de %1'lik artış seviyesinde yatay bir seyir izlediği görülmektedir. Bu durumda kamu harcamalarının artırılması durumunda GSYİH'nin artacağı görülmektedir. Beş numaralı panelde, kamu harcamalarının hata terimine bir şok verildiğinde bu şoka değişkenin kendisinin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, kamu harcamalarına bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok kamu harcamaları üzerinde ilk dönemde %2'lik bir artışla tepki vermiş ve daha sonraki dönemlerde %1 - %1,5 arasında yatay bir seyir izlemiştir. Altı numaralı panelde, kamu harcamalarının hata terimine bir şok verildiğinde bu şoka vergi gelirlerinin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, kamu harcamalarına bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok vergi gelirleri üzerinde ilk dönemde negatif bir etki yaratmaktadır. Bu negatif etki kısa sürmekle beraber, ikinci çeyrek dönemle birlikte etki pozitif olmakta, üçüncü çeyrek dönemde %2'ye kadar yükselmektedir. Üçüncü çeyrek dönemin sonunda %1,5, yedinci çeyrek dönemin sonunda da %1'e düşerek yatay seyirler izlemektedir.

Şekil 2'de üçüncü sütunda yer alan paneller (7-8-9 no'lu paneller), vergi gelirleri değişkeninin hata terimine rassal şok verildiğinde bu şoktan değişkenin kendisinin, GSYİH'nin ve kamu harcamalarının nasıl etkilendiğini göstermektedir. Yedi numaralı panelde, vergi gelirlerinin hata terimine bir şok verildiğinde bu şoka GSYİH'nin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, vergi gelirlerine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok GSYİH üzerinde ilk iki çeyrek dönem boyunca pozitif etkiler yaratmaktadır. Daha sonraki dönemlerde pozitif etkinin hızla azalarak negatif olduğu, yani vergi gelirlerindeki rassal şokun

uzun dönemde GSYİH'yi azaltıcı etkiler yarattığı görülmektedir. Sekiz numaralı panelde, vergi gelirlerinin hata terimine bir birim şok verildiğinde bu şoka kamu harcamalarının verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, vergi gelirlerine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok kamu harcamalarını çok kısa bir süre pozitif olarak arttırmış daha sonra hızla düşerek negatif olmuştur. Vergi gelirlerinin artmasının uzun dönemde kamu harcamalarını azalttığı görülmektedir. Dokuz numaralı panelde, vergi gelirlerinin hata terimine bir birim şok verildiğinde bu şoka değişkenin kendisinin verdiği tepki görülmektedir. Bulunan sonuçlara göre, vergi gelirlerine bir şok verildiğinde meydana gelecek rassal şok değişkenin kendisinde başlangıçta %3'lük artış yaratmış fakat sonraki çeyrek dönemlerde hızla düşerek beşinci çeyrek dönemde negatif olmuştur. Beşinci çeyrek dönem sonrasında ise % -1 civarında yatay bir seyir izlemiştir.

Etki-tepki analizinden sonra, modelde kullanılan her bir değişkende meydana gelecek olan değişimlerin yüzde kaçının kendisinden, yüzde kaçının diğer değişkenlerden kaynaklandığını gösteren varyans ayrıştırma modeli kullanılmıştır. Değişkenlere ait varyans ayrıştırma tabloları aşağıda sunulmuştur.

GSYİH değişkenine ait varyans ayrıştırması Tablo 10'da sunulmaktadır. Bulunan sonuçlara göre, GSYİH değişkeninin ilk dönemdeki değişiminin tamamı, yani %100'ü kendisi tarafından açıklanırken, son dönemde bu oran %80'e düşmüştür. GSYİH değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise değişkenin varyansındaki değişimin kendisini açıklama oranının ortalama %88,17 olduğu hesaplanmaktadır. Tablo 10'da görülebileceği üzere, kamu harcamalarının değişkeninin GSYİH değişkenini açıklama oranı vergi gelirlerinin oranına göre daha fazladır. Kamu harcamalarının GSYİH değişkenini açıklama oranı, tüm dönemlerde ortalama %7,89'dur. Vergi gelirleri değişkeninin GSYİH değişkenini açıklama oranı ise tüm dönemlerde ortalama %3,92'dir.

Tablo 10. GSYİH'nin Varyans Ayırıştırma Tablosu

Dönem	Standart Hata	Isagsyih	Isakh	Isavg
1	0.019521	100	0	0
2	0.030404	94.5548	0.553261	4.891944
3	0.036924	93.32483	1.858555	4.816611
4	0.042059	90.59185	5.018053	4.390093
5	0.045007	88.4923	7.585267	3.922432
6	0.047036	86.41551	9.888192	3.696293
7	0.048439	84.34746	11.82575	3.826784
8	0.049372	82.66119	13.11437	4.224435
9	0.050108	81.23655	14.13068	4.632774
10	0.050703	80.10389	15.00663	4.889472

Kamu harcamaları değişkenine ait varyans ayırıştırması Tablo 11'de sunulmaktadır. Bulunan sonuçlara göre, kamu harcamaları değişkeninin ilk dönemdeki değişiminin %79,50'lik oranı kendisi tarafından açıklanırken, bu oran son dönemde %54,77'ye düşmüştür. Kamu harcamaları değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise değişkenin kendisini açıklama oranının ortalama %62,67 olduğu hesaplanmaktadır. Tablo 11'den görülebileceği üzere, GSYİH değişkeninin kamu harcamalarını açıklama oranı vergi gelirleri değişkenine göre daha fazladır. GSYİH değişkeninin kamu harcamalarını açıklama oranı, ortalama %33,27'dir. Vergi gelirleri değişkeninin kamu harcamalarını açıklama oranı ise tüm dönemlerde ortalama %4,04'tür.

Tablo 11. Kamu Harcamalarının Varyans Analizi

Dönem	Standart Hata	Isagsyih	Isakh	Isavg
1	0.022301	20.49112	79.50888	0.0000
2	0.02769	21.46336	76.77119	1.76545
3	0.033179	29.83257	67.57761	2.589819
4	0.03966	34.27721	62.8354	2.887388
5	0.043052	35.72565	60.35869	3.915663
6	0.046254	37.02706	57.6268	5.346144
7	0.048862	37.69616	56.48541	5.818438
8	0.05093	38.20176	55.72304	6.075201
9	0.053063	38.78468	55.13385	6.081468
10	0.05514	39.28923	54.77012	5.940654

Vergi gelirleri değişkenine ait varyans ayrıştırması Tablo 12’de sunulmaktadır. Bulunan sonuçlara göre, vergi gelirleri değişkeninin ilk dönemdeki değişiminin %73,73’lük oranı kendisi tarafından açıklanırken, bu oran son dönemde %28,38’e düşmüştür. Vergi gelirleri değişkeninin tüm dönemlerine bakıldığında ise değişkenin kendisini açıklama oranının ortalama %36,13 olduğu hesaplanmaktadır. Tablo 12’den görülebileceği üzere, GSYİH değişkeninin vergi gelirlerini açıklama oranı kamu harcamaları değişkenine göre daha fazladır. GSYİH değişkeninin, vergi gelirlerini açıklama oranı ortalama %35,85’tir. Kamu harcamalarının vergi gelirlerini açıklama oranı ise tüm dönemlerde ortalama %25’tir.

Tablo 12. Vergi Gelirlerinin Varyans Ayrıştırması

Dönem	Standart Hata	Isagsyih	Isakh	Isavg
1	0.034083	20.65906	5.60912	73.73182
2	0.047233	35.44918	13.00515	51.54567
3	0.060988	38.83697	24.86954	36.29348
4	0.066464	41.93065	27.40438	30.66497
5	0.071625	43.29587	29.08132	27.62281
6	0.074294	42.75017	29.91044	27.3394
7	0.075719	41.94612	29.73039	28.32349
8	0.076671	41.42134	29.81565	28.76301
9	0.077227	41.16874	30.11603	28.71523
10	0.077826	41.09162	30.5185	28.38988

3.7. Ampirik Sonuçların Değerlendirilmesi

Maliye politikası araçları olan bağımsız değişkenler kamu harcamaları ve vergi gelirleri ile bağımlı değişken olan GSYİH arasında yapılan eşbütünleşme analizi sonuçlarına göre uzun dönem ilişki bulunmuştur. Yani, maliye politikası araçlarının, ekonomik büyüme hedefi ile uyumlu olduğu söylenebilmektedir. Uzun dönemli ilişkinin tespit edilmesinin ardından kurulan hata düzeltme modeli ile değişkenler arasında kısa ve uzun dönem davranışları arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Hata düzeltme modeli sonuçlarına göre, kamu harcamalarındaki kısa dönemli değişimler GSYİH üzerinde pozitif (0,3579) etkiye sahiptir. Tahmin edilen parametrenin istatistiksel olarak %1 düzeyinde anlamlı olması kısa dönemde GSYİH ve kamu harcamaları arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Vergi gelirlerindeki kısa dönemli değişimler GSYİH üzerinde pozitif (0,1616) etkiye sahiptir. Tahmin edilen parametrenin istatistiksel olarak %1 düzeyinde anlamlı olması kısa dönemde GSYİH ve vergi gelirleri arasında doğru yönlü bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Kısa dönemde meydana gelen sapmaları düzelteren hata düzeltme terimi için tahmin edilen değer beklendiği gibi negatif (-0,240344) bulunmuştur. Bu sonuç, Türkiye’de GSYİH ile kamu harcamaları ve vergi gelirleri arasında uzun dönemli ilişkinin olduğunu doğrulamaktadır. Hata düzeltme teriminin istatistiksel olarak anlamlı olması, uzun dönem dengesinden oluşabilecek bir sapmanın yaklaşık %24’ünün her çeyrek dönemde düzeltildiği anlamına gelmektedir. Sonuçlardan anlaşılabacağı üzere, GSYİH üzerinde, kamu

harcamaları katsayısının vergi gelirlerinin katsayısına ($0,3579 > 0,1616$) göre büyük olması nedeniyle daha etkin olduğu söylenebilmektedir.

Uzun ve kısa dönemli ilişkilerin ortaya konulmasından sonra kurulan VAR modeli ile etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırması tabloları oluşturulmuştur. Etki-tepki analizi sonuçlarına göre, kamu harcamalarının vergi gelirlerine göre GSYİH'ye daha duyarlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Varyans ayrıştırması sonuçlarına göre, kamu harcamaları tüm dönemlerde bağımlı değişken GSYİH'nin %7,89'unu açıklarken, vergi gelirlerinde bu oran %3,92 olarak tespit edilmiştir.

SONUÇ

Ekonomik büyüme hedefi, ekonomi politikalarının içerisinde ulaşılmaya çalışılan en önemli hedefler arasında yer almaktadır. Ekonomik büyüme hedefine ulaşmak için tarihsel süreç içerisinde devlete bazı dönemlerde aktif roller yüklenmiş bazı dönemler de ise devletin ekonomi içerisinde rolü azaltılmıştır. Devletin ekonomi içerisindeki rolü ve etkinliği en çok tartışılan konular arasında yer almıştır. Bu kapsamda devletin ekonomi içerisinde aktif bir rol almasını öneren Keynesyen görüş ile devletin ekonomik alanda sınırlandırılmasını öneren Keynesyen olmayan görüşler ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada da Türkiye'de 2002:Q4-2014:Q4 döneminde devletin ekonomik büyüme üzerinde rolü ekonometrik olarak incelenmiştir. İlgili dönemde Türkiye için elde edilen ekonometrik bulgular incelendiğinde, kamu harcamaları ve vergi gelirleri ile bağımlı değişken olan GSYİH arasında yapılan eşbütünleşme analizi sonuçlarına göre uzun dönem ilişkinin bulunması, maliye politikası araçlarının, ekonomik büyüme üzerinde etkin bir ekonomik politika aracı olduğunu göstermektedir. Maliye politikasının ekonomik büyüme üzerinde pozitif anlamda etkin olması, maliye politikasında Keynesyen görüşün etkin olduğunu göstermektedir. Ayrıca, hata düzeltme modelinin de istatistiki olarak anlamlı olması, maliye politikası araçları ile GSYİH arasındaki uzun dönem ilişkinin varlığını doğrulamaktadır.

Maliye politikası araçlarının GSYİH üzerindeki etkinliği incelendiğinde ise hata düzeltme modelinde, etki-tepki fonksiyonlarında ve varyans ayrıştırma yönteminde kamu harcamalarının, vergi gelirlerine göre daha etkin bir mali politika aracı olduğu tespit edilmiştir.

Elde edilen bulgulardan hareketle politika önerisi olarak ekonomik büyüme hedefinin gerçekleştirilmesinde maliye politikası araçlarından vergilerin azaltılması yerine kamu harcamalarının artırılmasının daha etkin olacağı önerilebilir. Bu noktada daha çok istihdam yaratacak harcamaların artırılmasının tercih edilmesi gerekmektedir. Böylece harcama artışı, bir yandan toplam talebi doğrudan artırırken diğer yandan da işsizliğin azalmasıyla dolaylı olarak talep artışı oluşturacak ve işsizliğin azalması da işsizlik yardımları niteliğindeki harcamaların miktarında düşüş sağlayacaktır. Vergi indirim durumunda, azalan vergi ödemelerinin harcamalara yönlendirilmesi, özellikle bireylerin ve kurumların borç yükü yüksek olduğunda mümkün olamayabilecektir. Kişi ve kurumların vergilerden tasarruf ettiği tutarı borç ödemelerinde kullanması halinde, beklenen tüketim ve yatırım harcama artışı sağlanamayacağı için vergi indiriminin ekonomiyi canlandırıcı etkisi zayıf olacaktır.

KAYNAKÇA

- Abdenour, Redouan and Tounsi, Said (2015), "Non-Linear Effects of Fiscal Policy on Economic Growth: Moroccan Case", Munich Personal RePEc Archive, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/69830/1/MPRA_paper_69830.pdf, (Erişim Tarihi: 25.07.2018)
- Afonso, Antonio and Ricardo M., Sousa (2011), "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy", Applied Economics, Vol: 44, pp. 4439-4454.
- Afonso, Antonio (2001), "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy in the EU-15", <http://www.iseg.ulisboa.pt/departamentos/economia/wp/wp72001.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.07.2014)
- Afzal, Muhammad (2012), "Ricardian Equivalence Hypothesis: Evidence from Pakistan", Journal of Business and Economics, Vol: 3, Issue: 6, pp. 258-265.
- Arıcan, Erişah (2005), "Ricardocu Denklik Teoremi ve Teorilerde Kamu Açıklarına İlişkin Yaklaşımlar: Türkiye Ekonomisine İlişkin Bir Uygulama", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, ss. 77-94.
- Ataç, Beyhan (2002), Maliye Politikası, Anadolu Üniversitesi Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No: 118, 6. Baskı, Eskişehir.
- Badinger, Harald (2006), "Fiscal Shocks, Output Dynamics and Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment for Austria (1983–2002)", Empirica, Vol: 33, pp. 267-284.
- Barro, Robert J. (1990), Macroeconomic Policy, Harvard University Press, London.
- Bergman, U. Michael and Michael M. Hutchison (2010), "Expansionary Fiscal Contractions: Re-evaluating the Danish Case", International Economic Journal, Volume: 24, Issue: 1, pp.71-93.
- Blanchard, Olivier and Roberto, Perotti (2002), "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", The Quarterly Journal of Economics Oxford University Press, Vol: 117, No: 4, pp. 1329-1368.
- Blanchard, Olivier (2009), Macroeconomics, Fifth Editon, Pearson-Prentice Hall, New Jersey.

- Bozkurt, Cuma ve Pelin, Karatay Göğül (2010), "Para ve Maliye Politikalarının Koordinasyonu", Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, ss.27-44.
- Cimadomo, Jacopo and Agnes Benassy, Quéré (2012), "Changing Patterns of Fiscal Policy Multipliers in Germany, the UK and the US", Journal of Macroeconomics, Vol: 34, pp. 845-873
- Çil Yavuz, Nilgün (2005), "Türkiye'de Kamu Harcamalarının Özel Sektör Yatırım Harcamalarını Dışlama Etkisinin Testi (1980-2003)", Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, ss. 269-284.
- Çil Yavuz, Nilgün (2014), Finansal Ekonometri, Der Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- De Castro, Francisco (2003), "Non-Keynesian Effects of Public Expenditure in Spain", Applied Economics Letters, Vol: 10, pp. 651-655.
- De Castro, Francisco (2006), "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy Policy in Spain", Applied Economics, Vol: 36, pp. 913-924.
- Dökmen, Gökhan (2011), "Maliye Politikalarının Etkinliğine Yönelik Paradigmalar: Literatür İncelemesi", Süleyman Demirel Üniversitesi S.B.E. Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 14, ss. 291-316.
- Düzgün, Recep (2010), "Türkiye Ekonomisi'nde Para ve Maliye Politikalarının Etkinliği", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Vol: 3, No: 11, ss. 230-237.
- Edelberg, Wendy, Eichenbaum, Martin and Jonas D. M. Fisher (1999), "Understanding the Effects of a Shock to Government Purchases", Review of Economic Dynamics, Vol: 2, pp. 166-206.
- Erkam, Serkan (2010), Maliye Politikalarının Etkinliği: Teori ve Bir Uygulama, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/407, Ankara.
- Ertürk, Emin (2004), Küresel Ekonomide Makroekonomik Analize Giriş, Aktüel Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Fatas, Antonio and Ilian, Mihov (2001), "The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence", CEPR Discussion Papers, No:2259.

- Felderer, Bernhard ve Stefan, Homburg (2010), *Makro İktisat ve Yeni Makro İktisat*, Osman, Aydoğuş, N.Oğuzhan, Altay, (Çev.), Efil Yayınevi, 1. Basım, İstanbul.
- Froyen, Richard T. (2002), *Macroeconomics Theories and Policies*, Prentice Hall, Seventh Edition, New Jersey.
- Giavazzi, Francesco and Marco, Pagano (1990), "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small Countries", *NBER Macroeconomics Annual*, Vol: 5, pp. 75-122.
- Giordano, Raffaella, Momigliano, Sandro, Neri, Stefano and Roberto, Perotti (2007), "The Effects of Fiscal Policy in Italy: Evidence from a VAR Model", *European Journal of Political Economy*, Vol: 23, pp. 707-733.
- Giorgioni, Gianluigi and Ken, Holden, (2003), "Ricardian Equivalence, Expansionary Fiscal Contraction and the Stock Market: a VECM Approach", *Applied Economics*, Vol: 35, pp. 1435-1443.
- Güneysu Balaban, Kamer (2012), "Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamalarına İlişkin Model Önerisi", *Uzmanlık Yeterlilik Tezi*, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Ankara.
- Höppner, Florian (2001), "A VAR Analysis of the Effects of Fiscal Policy in Germany", *Institute for International Economics University of Bonn*, <http://www.iw.uni-bonn.de/content/forschung/publikationen/2001/fiscalvar.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.07.2014).
- Hussain, M. N. (2014), *Empirical Econometric Analysis of Relationship Between Fiscal-Monetary Policies and Output on SAARC Countries*, *The Journal of Developing Areas*, 48(4), 209-224.
- İslatince, Hasan (2002), "Rasyonel Beklentiler Teorisinin Rasyonelliği Tartışmaları", *Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 17-23.
- Kıran, Burcu ve Burak, Güriş (2011), "Türkiye’de Ticari ve Finansal Dışa Açıklığın Büyümeye Etkisi: 1992-2006 Dönemi Üzerine Bir İnceleme", *Anadolu Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 69-80.
- Kuismanen, Mika and Ville, Kamppi (2010), "The Effects of Fiscal Policy on Economic Activity in Finland", *Economic Modelling*, Vol: 27, pp. 1315-1323.

- Kuttner, Kenneth N. and Adam S., Posen (2002), "Fiscal Policy Effectiveness in Japan", *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol: 16, pp. 536-558.
- Mankiw, N. Gregory (2010), *Macroeconomics*, Worth Publishers, 7. Edition, New York.
- Marcellino, Massimiliano (2002), "Some Stylized Facts on Non-Systematic Fiscal Policy in the Euro Area", *Journal of Macroeconomics*, Vol: 28, pp. 461-479.
- Mounthford, Andrew and Harald, Uhlig (2008), "What are the Effects of Fiscal Policy Shocks?", *NBER Working Paper Series*, No: 14551.
- Özatay, Fatih (2008), "Expansionary Fiscal Consolidations: New Evidence from Turkey", *Economic Research Forum Working Paper Series*, No: 406, http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1212043038_406.pdf, (Erişim Tarihi: 17.07.2014)
- Özgen, Ferhat Başkan ve Bülent, Güloğlu (2004), "Türkiye'de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniğiyle Analizi", *ODTÜ Geliştirme Dergisi*, Sayı: 31, No: 1, ss. 93-114.
- Perotti, Roberto (2002), "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries", *European Central Bank Working Paper Series*, No:168.
- Pesaran, M. Hashem, Shin, Yongcheol and Richard J. Smith (2001), "Bound Testing Approaches to the Analysis of Long Run Relationships", *Journal of Applied Econometrics*, Vol: 16, Issue: 3, pp. 289-326.
- Pyun, J. H. ve Dong-Eun, R. (2015), *Fiscal Multipliers during the Global Financial Crisis: Fiscal and Monetary Interaction Matters*, *Contemporary Economic Policy*, 33(1), pp. 207-220.
- Ramey, Valerie A. and Matthew D. Shapiro (1998), "Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, No: 48, pp. 145-194.
- Sevüktekin, Mustafa ve Mehmet, Çınar (2014), *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi*, Dora Yayıncılık, 4. Baskı, Bursa.
- Stock, James H. ve Mark W., Watson (2011), *Ekonometriye Giriş*, Efil Yayınevi, 1.Baskı, Ankara.

- Sümer, Kutluk Kağan (2013), *Makro Ekonometrik Modeller*, Beşir Kitabevi, İstanbul.
- Tarı, Recep ve Durmuş Çağrı, Yıldırım (2009), "Döviz Kuru Belirsizliğinin İhracata Etkisi: Türkiye İçin Bir Uygulama", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, 95-105.
- Tarı, Recep ve Hilal, Bozkurt (2006), "Türkiye'de İstikrarsız Büyümenin VAR Modelleri ile Analizi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Sayı: 4, ss.1-16.
- Telatar, Funda (2004), *Politik İktisat Politikası*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Tunalı, Çiğdem Börke (2009), "İktisatta Beklentiler ve Beklentilerin Modellenmesi", *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 59, Sayı: 1, ss. 135-168.
- Ünsal, Erdal M. (2001), *Makro İktisat*, İmaj Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- Yıldırım, Erhan, Çakmaklı, Selim ve F. Özlem, Özkan (2011), "Eskiden Yeniye Neo-Klasik Sentez: Bir Literatür Taraması", *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, Cilt: 66, No: 4, ss. 153-184.
- Yıldırım, Zekeriya (2012), "Maliye Politikası Şoklarının Dinamik Etkilerinin Vektör Otoregresyonla Analizi: Türkiye Uygulaması", *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Zivot, E. ve D. W. K., Andrews, (1992), "Further Evidence on the Great Crash, the Oil-Price Shock, and the Unit-Root Hypothesis", *Journal of Business & Economic Statistics*, Vol: 10, pp. 251-270.

ÇOCUK DOSTU ŞEHİRLERİN KURULMASINDA ÇOCUKLARA DUYARLI BÜTÇELEMENİN ÖNEMİ VE ROLÜ

*THE IMPORTANCE AND ROLE OF CHILD-SENSITIVE BUDGETING IN
ESTABLISHING CHILD-FRIENDLY CITIES*

Gonca GÜNGÖR GÖKSU*

ÖZ

Geleceğin sahipleri çocuklardır. Çocukları dinlemek, korumak, ihtiyaçlarını karşılamak, sorunlarına çözüm bulmak devlet yöneticilerinin göz ardı edemeyecekleri hususlardır. Bu çalışmanın konusu çocuk dostu şehirler ile çocuklara duyarlı bütçeleme ilişkisidir. Çalışmanın birinci bölümünde çocuk dostu şehir kavramı açıklanmış ve çocuk dostu şehirlerin oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken yapı taşları belirtilmiştir. İkinci bölümde sosyal bütçeleminin bir uzantısı olan çocuklara duyarlı bütçeleme araştırılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise yerel yönetim bütçelerinin çocuklara duyarlı olarak hazırlanmasında ve analiz edilmesinde yer alan aşamalar sıralanmıştır. Çalışmanın amacı; çocuk dostu şehir olmak isteyen bir belediyenin, yerel yönetim bütçesini çocuk haklarına duyarlı olarak nasıl hazırlayabileceğini belirtmek ve takip edeceği yol haritasının ilkelerini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Çocuk Hakları, Çocuk Dostu Şehir, Çocuklara Duyarlı Bütçeleme.

ABSTRACT

The owners of the future are children. Listening and protecting children, meeting their needs and finding solutions to their problems are matters that the government officials cannot ignore. The subject of this study is the relationship between child-friendly cities and child-sensitive budgeting. In the first part of the study, the concept of child-friendly city has been explained and the building blocks that should be considered in establishing child-friendly cities have been specified. In the second part, child-sensitive budgeting, which is an extension of social budgeting, has been addressed. In the last part of the study, the

* Arş. Gör. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, ggungor@sakarya.edu.tr

steps of analyzing and designing local government budgets in a child-sensitive manner have been listed. The aim of the study is to explain how a municipality, which wants to be a child-friendly city, can design its budget as sensitive to children's rights and to present the principles of the roadmap to be followed.

Keywords: Child Rights, Child-Friendly City, Child-Sensitive Budgeting.

GİRİŞ

İnsan haklarının bir uzantısı olan çocuk hakları her geçen gün önemini artırmaktadır. Özellikle, çocukların isteklerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çeşitli önlemler alınmakta ve eskiye nazaran kamusal alanda çocuklara yönelik daha fazla faaliyet yapılmaktadır. Çocuk haklarının sağlanması noktasında devletlere önemli görevler düşmektedir. Devletlerin çocuklara yönelik yerine getirmesi gereken en önemli yükümlülüğü, şüphesiz onların haklarına saygı duymaktır. Ayrıca çocukları her türlü ihmalden ve istismardan korumak da devlet yöneticilerinin öncelikli görevleri arasında yer almaktadır.

Çocuk hakları konusunda bugüne kadar atılmış en önemli adım Birleşmiş Milletler tarafından 1989 yılında imzalanan Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'dir. Bu sözleşmeye göre, sosyal kökene, mensup olunan dine, cinsiyete ya da doğum yerine bakılmaksızın, dünya üzerinde bütün çocuklar aynı haklara sahiptir. İlgili sözleşmenin muhtelif maddelerinde yaşama hakkı, gelişme hakkı, istismar ve sömürden korunma hakkı, aile, kültür ve sosyal yaşama katılma hakkı vb. çocuk hakları açıkça belirtilmiştir. Kısacası Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi; medeni, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan çocukların haklarını açıkça tanımlamaktadır. Çocuk hakları ile ilişkili atılmış diğer önemli bir adım ise çocuk dostu şehirlerin kurulmasıdır. İtalya'da temeli atılan çocuk dostu şehirler ile yerel düzeyde çocuklara yönelik daha fazla faaliyetin gerçekleştirilmesi ve alınan kararlarda onların seslerinin, fikirlerinin, isteklerinin dikkate alınması önceliklidir.

Bu çalışmada çocuk dostu şehirlerin oluşturulmasında aktif rol oynayan çocuklara duyarlı bütçeleme yaklaşımı araştırılmaktadır. Çocuk haklarına duyarlı belediyecilik anlayışının geliştirilmesi açısından izlenmesi gereken adımlar belirtilmekte ve çocuklara yönelik yapılacak uygulamaların etkinliğini ölçmek için yerel yönetim bütçelerinin analiz edilmesine dikkat çekilmektedir. Ayrıca Türkiye özelinde çocuk dostu şehir olmak isteyen bir yerel yönetimin bütçesini hazırlarken

dikkat etmesi gereken noktalara vurgu yapılmaktadır. Çalışmanın mahalli idarelere yol göstereceği umulmaktadır.

1. ÇOCUK DOSTU ŞEHİR KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Çocuk dostu şehir, UNICEF tarafından yürütülen uluslararası bir önceliğin parçası olup, çocuk haklarını sağlamaya kendini adanmış iyi bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır. Çocuk dostu şehir denildiğinde, çocukların haklarının, seslerinin, ihtiyaçlarının ve önceliklerinin kamu politikaları, programları ve kararları kapsamında yer aldığı bir şehir yapısı düşünülmektedir (UNICEF, 2017: 11). Başka bir tanımla çocuk dostu şehir, çocuk haklarının yerel kamu politikalarında, programlarında, yerel yönetim bütçelerinde yer bulduğu, çocukların yerel düzeyde meydana gelen değişimin aktif unsurları olarak kabul edildiği, çocukların seslerine, fikirlerine öncelik verildiği ve çocukların alınan kararları etkilediği bir şehirdir (UNICEF, 2016: 8).

Çocuk dostu şehirlerin temeli İtalya'da atılmıştır. İleriki dönemlerde ise çocuk dostu şehirlerin yaygınlaşmasında UNICEF aktif rol oynamıştır. UNICEF tarafından Innocenti Araştırma Merkezi kurulmuş ve 2000 yılında kent yönetimlerinin çocuk dostu davranışları hususunda bir girişim başlatılmıştır (Çakırer Özservet, 2016: 95). Bu doğrultuda UNICEF, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından çocukların haklarının korunmasını savunmak, temel ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmak ve çocukların tüm potansiyellerine ulaşma fırsatlarını yaygınlaştırmak için görevlendirilmiştir. UNICEF, Birleşmiş Milletlere üye ülkeler tarafından 1989 yılında imzalanan Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi kurallarına göre hareket etmektedir. Kuruluş, çocukların ahlaki prensipleri ve çocuklara yönelik uluslararası davranış standartları çerçevesince çocuk haklarını tesis etmekle yükümlüdür. Ayrıca UNICEF Ulusal Komiteleri, çocukların haklarını sadece küresel düzeyde değil, aynı zamanda ülkeler bazında da teşvik etmekle görevlendirilmiştir (UNICEF, 2017: 12). Günümüzde toplam 193 ülke bu sözleşmeyi imzalamıştır.

Çocuk dostu şehirlerin taşınması gereken bazı ortak özellikler bulunmaktadır. Bahsi geçen ortak özellikler: (i) Çocuk haklarına saygı duymak, (ii) Çocukların anlama yeteneklerini ve yaşadıklarını hafife almamak, (iii) Çocukları dinlemek, (iv) Çocuklara anlatmak, (v) Çocuklara sormak, (vi) Çocuk ile beraber çalışmak ve (vii) Çocukları korumaktır (UNICEF, 2016: 1). Çocuk dostu şehirlerin kurulmasında yer alan hukuki yükümlülükler hariç, çocukları korumak konusunda başka önemli sebepler de mevcuttur (Gaziantep Belediyesi, 2009: 34-35):

- Çocuklar ayrı bir bireydir ve yetişkin bireylerle eşit haklara sahiptirler.
- Toplumların veya şehirlerin geleceği için çocukların sağlıklı gelişimi ve etkin katılımı yüksek öneme sahiptir.
- Çocuklar hayata başkalarının ilgisine ve bakımına muhtaç başlarlar.
- Çocuklar hükümetlerin aldıkları kararlarda, içinde bulundukları olumsuz şartlardan, çevre kirliliği, yetersiz barınma, yoksulluk gibi durumlardan en fazla etkilenenler arasında yer almaktadırlar.
- Çocuklar ekonomik, sosyal, çevresel vb. unsurlara daha duyarlıdırlar.
- Çocukların seçme ve seçilme hakkı olmadığı için politik sistemde etkin rol alamazlar.
- Çocuklar göz ardı edilen haklarına yönelik çözüm aradıklarında ciddi problemlerle karşılaşabilmektedirler. Bu sebeple haklarını koruyan otoriteye ihtiyaç duymaktadırlar.

Çocuk dostu şehirlerin kurulabilmesi için esas alınması gereken dokuz yapı taşı mevcuttur (UNICEF, 2004: 4):

- i. Çocukların Katılımı: Çocukların kendilerini ilgilendiren konularda aktif katılımının teşvik edilmesi, karar alma süreçlerinde onların görüşlerinin dinlenmesi ve dikkate alınmasıdır.
- ii. Çocuk Dostu Yasal Çerçeve: Bütün çocukların haklarını sürekli olarak teşvik eden ve koruyan yasal prosedürlerin sağlanmasıdır.
- iii. Şehir Genelinde Çocuk Hakları Stratejisi: Çocuk dostu şehir kurmak amacıyla kapsamlı bir strateji veya gündem geliştirilmesidir.
- iv. Çocuk Hakları Birimi ve Koordinasyon Mekanizması: Yerel yönetimler kapsamında, çocukların görüşlerini öncelikli olarak yansıtacak kalıcı yapıların oluşturulmasıdır.
- v. Çocuk Etki Değerlendirmesi ve Ölçümü: Uygulama sırasında ve sonrasında politikaların ve uygulamaların çocuklar üzerindeki etkisini değerlendirmek için sistematik bir sürecin var olmasıdır.
- vi. Çocuklara Duyarlı Bütçe: Çocuklar için yeterli kaynak taahhüdünde bulunulması ve bütçe analizinin yapılmasıdır.
- vii. Şehrin Düzenli Raporunun Hazırlanması: Çocukların durumu ve hakları konusunda yeterli izleme yapılması ve veri toplanmasıdır.

- viii. Çocuk Haklarının Bilinmesi: Yetişkinler ve çocuklar arasında çocuk hakları bilincinin sağlanmasıdır.
- ix. Çocuklar için Bağımsız Savunuculuk: Çocuk haklarının ilerletilmesi ve savunuculuğu amacıyla sivil toplum ve bağımsız insan hakları kuruluşlarının, çocuk ombudsmanlarının ya da çocuk komiserliğinin desteklenmesidir.

2. ÇOCUKLARA DUYARLI BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE ÖZELLİKLERİ

Sosyal bütçe, eğitim, sağlık, güvenlik, sosyal yardımlar vb. kamu hizmetleri doğrultusunda, toplumda eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal bütünleme gibi unsurların iyileştirilmesini sağlamak için tercih edilen ve bu iyileştirme sonucu dezavantajlı durumda olan bireylerin pozitif olarak etkilenebilmesine imkân tanıyan bir kamu maliyesi aracıdır (Şeker, 2011: 22). Sosyal bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında esas alınan kriter insanların ihtiyaçlarının giderilmesidir. Böylece toplumu oluşturan bireylerin yaşam kalitesinin artırılması hedeflenmektedir (Özcan, 2016: 123). Günümüzde sosyal bütçeleme uygulamaları beş grupta değerlendirilmektedir. Bu gruplar; cinsiyete duyarlı bütçeleme, katılımcı bütçeleme, vatandaş odaklı bütçeleme, insan haklarına duyarlı bütçeleme ve çocuklara duyarlı bütçelemedir.² (Çiçek ve Dikmen, 2016: 137).

UNICEF, çocuklara duyarlı bütçelemeyi kısaca çocuk haklarının hayata geçirilmesini etkileyen bir bütçe olarak tanımlamaktadır. Bu bütçeleme yaklaşımının amacı; kamu harcama sistemi kapsamında çocukların ihtiyaçlarının önceliklendirilmesidir. Çünkü yoksulluk, yetersiz beslenme, okuryazarlık oranının düşük olması ya da çocuk koruma önlemleri gibi çocukların karşılaştığı sorunlara yeterince cevap verebilen devlet bütçeleri, adil ve çocukların ihtiyaçlarına duyarlı bütçeler olarak değerlendirilmektedir (Pantin vd., 2010: 3). Çocuklara duyarlı bütçeleminin diğer amaçları arasında ise çocuk haklarını korumak ve onların refah düzeylerini artırmak yer almaktadır (Çiçek ve Dikmen, 2016: 131). Ancak belirtilmesi gereken bir husus çocuklara duyarlı bütçeleme yaklaşımının ayrı bir bütçe olarak değerlendirilemeyeceğidir, çünkü bu bütçeleme yaklaşımı çocuklara yönelik kamu hizmetlerine yapılan tahsisleri içeren bir girişimdir (Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 31).

2- Bu bütçeleme yaklaşımı farklı kaynaklarda farklı isimler altında ifade edilmektedir. Örneğin; çocuk bütçeleme (child budgeting), çocuk hakları bütçeleme (child rights budgeting), çocuk dostu bütçeleme (child friendly budgeting), çocuk için bütçe (budget for child) vb. Yazar, çalışmanın tamamında çocuklara duyarlı bütçeleme (child-sensitive budgeting) ifadesini kullanmayı tercih etmiştir.

Çocuklara duyarlı bütçeleme, devletlerin çocuk haklarını gerçekleştirmek amacıyla ihtiyaç duyulan hizmetleri sunmaya yönelik planlama, uygulama ve bütçeleme aşamalarını takip etmesine ve böylece çocuklara karşı yükümlülüklerini yerine getirmesine odaklanmaktadır (Nomdo, 2006: 11). Çocuklara duyarlı bütçeleme süreci bölünmezlik, evrensellik, katılım ve hesap verebilirlik gibi insan hakları ilkelerine dayanmaktadır. Bu ilkeler Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde vurgulanan ayrımcılık yapmama, çocuğa en yüksek yarar sağlama, çocuğun hayatta kalma ve gelişme hakkı ile çocuğun isteklerine duyarlı olunması haklarına uygun olmalıdır (Sarkar, 2015: 895).

Çocuklara duyarlı bütçeleme, çocukların haklarını gerçekleştirmek için etkin hizmet sunumu yapılmasını da esas almaktadır (Nomdo, 2006: 2). Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 2, 3, 6 ve 12. maddeleri çocuklara duyarlı bütçeleme ile ilişkilidir (Crowley, 2009: 8):

- “Bütün çocuklar eşit haklara sahiplerdir” (Madde 2): Ulusal/yerel yönetim bütçesi bütün çocuklara adil davranılacak şekilde mi hazırlanmaktadır? Bazı çocuklar hizmet sunumunda dışlanıyor mu veya ayrımcılığa maruz kalıyor mu?
- “Çocuğun menfaatlerinin en iyi şekilde korunması” (Madde 3): Ulusal/yerel yönetim bütçeleme süresince çocuğun çıkarları göz önünde bulunduruluyor mu? Yerel yönetim bütçelerinde öncelikli alanlar nelerdir?
- “Çocuklar tüm haklarına sahiplerdir” (Madde 6): Ulusal/yerel yönetimler çocuk haklarını korumak ve geliştirmek için tüm bütçe potansiyelini kullanıyorlar mı? Bazı haklar diğerlerinden daha etkili ve hızlı bir şekilde gerçekleştiriliyor mu?
- “Çocukların dinlenilme hakları vardır” (Madde 12): Bütçe sürecinde çocuklar nerededir? Çocukların görüşleri nelerdir? Bunlar devlet bütçeleme için ne anlama gelmektedir?

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi devlet bütçelerinin çocuk haklarına nasıl cevap vermesi gerektiği konusunda kuralcı değildir. Ancak bu konuda iki önemli yükümlülük sunmaktadır. Bunlardan birincisi aşamalı gerçekleştirme (progressive realization) yükümlülüğüdür. İkinci yükümlülük ise maksimum mevcut kaynaklardır (maksimum available resources) (Robinson ve Coetzee, 2005: 24). Aşamalı gerçekleştirme yükümlülüğü, hükümetlerin insan haklarının statüsü konusunda sürekli ilerleme kaydedeceğini ve bu nedenle devletlerin ivedikle gerekli önlemler almasını, ayrıca ilerideki dönemlerde hakların

etkin bir şekilde sağlanmasına ilişkin her türlü gelişmeyi ifade etmektedir (Clarence, 2000). İlgili ifade Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 4. maddesinde yer almaktadır (OHRCH, 2018). Aşamalı gerçekleştirme kimi zaman yeterli kaynaklara sahip olana kadar devletlerin ekonomik, sosyal ve kültürel hakları korumak zorunda olmadıkları şeklinde yorumlanabilmektedir. Ancak aksine, bu yükümlülük ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tam olarak gerçekleştirilmesine yönelik uygun adımların atılması için acil bir zorunluluğu ifade etmektedir. Kaynak yetersizliği ile karşılaşılması, bu hakların uygulanması için tedbirlerin alınmamasını ya da eylemsizlik durumunu haklı çıkarmamaktadır (OHRCH, 2008: 14).

Maksimum mevcut kaynaklar yükümlülüğüne göre devlet bütçesi kapsamında çocuk haklarını desteklemek amacıyla ayrılan ödeneklerin başka alanlarda kullanılması mümkün değildir (Elson vd., 2011: 16-17). Mevcut kaynakların maksimum kullanımı ile kaynaklar mümkün olduğunca etkin kullanılmaktadır (Hofbauer, 2014).

Tablo 1: Çocuklara Duyarlı Bütçeleme Sürecinde Takip Edilmesi Gereken Aşamalar

AŞAMALAR	ODAKLANILACAK SORULAR
Birinci Adım: Çocuk haklarının hayata geçirilmesi için daha fazla kaynağa/harcamaya ihtiyaç duyulması	Bu aşama, çocuk haklarının sağlanması için hangi kamu programlarının olduğunu, etkin çıktılar üretilmesini ve ihtiyaç duyulan kaynakların incelenmesini kapsamaktadır.
İkinci Adım: Çocuk haklarının gerçekleştirilmesi için kaynakların kullanılabilirliğinin sağlanması	Bu aşama genel bütçe tahsislerinin, çocukların haklarını gerçekleştirmeye yönelik yeterli düzeyde ayrılıp ayrılmadığı hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca ödenek tahsisleri ve ödenek tahsis sürecinin sorgulanmasını da içermektedir.
Üçüncü Adım: Hükümetin bütçe girdi yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin analizi	Bu aşamada hedeflenen programların bütçe girdileri ile ilişkili sorulara odaklanılmaktadır. Örneğin; Programlara ne kadar ödenek tahsis edilmektedir? Çocuklara karşı ayrımcılık yapılıyor mu? Çocuklara yönelik öncelikli hizmet alanları nelerdir?
Dördüncü Adım: Hükümetin bütçe çıktı yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin analizi	Bu adım çocuklara yönelik sosyo-ekonomik hakları gerçekleştirmeyi hedefleyen programların bütçe çıktıları ile ilgili soruların sorulması ve cevaplanmasını içermektedir. Örneğin; Hizmetlere erişimde ayrımcılık var mı (örneğin uzak bölgelere, belirli bir topluluğa, engelli çocuğa veya kız çocuklara karşı)?
Beşinci Adım: Hükümet performansının değerlendirilmesi	Bu aşama ilk dört adımı gözden geçirmeyi kapsamaktadır: (i) Hükümetin yükümlülüklerinin ne ölçüde karşılandığı hakkında sonuçlara varmak; (ii) Bütçenin girdi veya çıktı tarafından veya her ikisinde performansın eksik olup olmadığını açıklamak; (iii) Çocuk haklarını sağlamak amacıyla hükümetlere bütçe ödenek tahsislerinde ve hizmet sunumunda nerede önlemler almaları gerektiği konusunda tavsiyelerde bulunmaktır.

Kaynak: Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 44.

Tablo 1’de ilgili bütçeleme sürecinde takip edilmesi gereken aşamalar ve her aşamada hangi soruya odaklanması gerektiği sırasıyla açıklanmıştır. Tablonun genel bir değerlendirmesi yapıldığında, öncelikle çocuk haklarını sağlamak için yeterli kaynağa ihtiyaç duyulmasına ve kaynak kullanımında herhangi bir kısıt ile karşılaşılmasına vurgu yapılmaktadır. Ayrıca tabloda bütçe girdi ve çıktı yükümlülüklerinin öneminden de bahsedilmektedir. Son adım ise genel performansın değerlendirilmesidir. Bu aşamada ilk dört adımda karşılaşılan sorunların tespiti ve çözüm önerilerinin belirlenmesinin gerekliliği konusunda önerilerde bulunmaktadır. Böylece devlet bütçelerinin çocuklara duyarlı bir şekilde hazırlanması esnasında izlenecek genel prosedür açıklanmaktadır.

2.1. Yerel Yönetimlerde Çocuklara Duyarlı Bütçelemenin Gerekliliği ve Önemi

Çocuk haklarının sağlanması konusunda yerel yönetimlere ve topluma önemli görevler düşmektedir. Çocuklar için yaşa-nabilir bir çevrenin sağlanmasıyla ilgili birçok konuda çözüme en yakın kurumlar belediyelerdir. Çünkü belediyeler, kendi sınırlarında ikamet eden vatandaşların ve çevrenin ihtiyaçlarını iyi bilmektedirler. Çocuklar da belediyelerin sorumluluk alanlarındaki toplam nüfusun önemli bir kısmını teşkil etmektedirler (Çakırer Özservet, 2015: 40). Bu nedenle yerel düzeyde çocuk haklarının sağlanması için şehirlerde çocuk meclisleri kurulmaktadır. Yerel yönetimler bünyesinde çocuk haklarını desteklemek amacıyla yapılan diğer uygulamalar arasında çocuk eylem planları hazırlamak ve il çocuk komiteleri ile çocuk hakları komisyonları kurmak da yer almaktadır. Bu türden oluşumlar çocukların kent yönetimine katılmalarını teşvik etmek amacı taşımaktadır.

Çocuk haklarının gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelerin görevleri şunlardır (Çakırer Özservet, 2015: 40-41):

- Çocukların alınan kararlara katkıda bulunmasını desteklemek,
- Kentin yapısı ile ilgili konularda çocukların düşüncelerini almak,
- Çocukların aileye, topluma ve sosyal hayata katılımında karşılaşılabilecekleri engelleri kaldırmak,
- Çocukların sağlık ve eğitim gibi temel ihtiyaçlarını gidermek,
- Çocuklara temiz su ve sağlıklı besin ulaştırmak,

- Her türlü şiddete ve istismara karşı çocukları korumak,
- Çocukların sosyalleşmesi amacıyla güvenli ortamlar hazırlamak,
- Çocukların doğayı tanınması konusunda çevre düzenlemesi yapmak,
- Çocukların temiz bir çevrede yaşama haklarına özen göstermek,
- Çocukların kültürel ve sosyal etkinliklere katılmalarını desteklemek.

Çocuk dostu şehirler oluşturulurken çocuklara duyarlı bütçeleme önemli bir yapı taşıdır. Yerel bağlamda çocuklara duyarlı bütçelemenin amacı; mahalli bütçeleme kapsamında kararlar alınırken çocukları görünür kılmaktır. Bu sağlanamaz ise çocukların hakkı olan payı elde etmeleri imkânsızdır. Ayrıca ulusal hukuk kapsamında çocuk haklarının savunuculuğunu yapan yerel yönetimler çocukların kamusal kaynaklardan hak ettikleri ölçüde azami pay almaları konusunda gerekli önlemleri almalıdır (Gaziantep Belediyesi, 2009: 57). Aşağıda yer alan sorulara verilen cevaplar, yerel yönetim bütçelerinin çocuk haklarına duyarlı bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmede yol göstericidir (UNICEF, 2004: 14):

- Ulusal düzeyde sunulan hizmetler kapsamında, çocuklara yönelik kaynak dağılımında adaletsizliği ya da ayrımcılığı önlemek amacıyla bu hizmet türlerinde yerelde çocukların yeterli payı alıp almadıkları takip edilebiliyor mu?
- Mahalli idare bütçesi kalemlerinde çocuklara yönelik harcama oranları doğru olarak yansıtılıyor mu?
- Mahalli idare bütçesi yeterince şeffaf mı ve hazırlanırken çocuklara danışılıyor mu?
- Şehir yönetiminin çocuklar için vaat ettiği kaynakları içeren çocuk bütçesi doğru bir şekilde hazırlanıp dağıtılıyor mu?

3. ÇOCUKLARA DUYARLI YEREL YÖNETİM BÜTÇE ANALİZİNDE DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN NOKTALAR

Çocuklara duyarlı bütçeleme özünde kamusal kaynakların ne kadarlık tutarının çocuklara yönelik kullanıldığını incelemektedir. Bu sebeple devlet bütçesinden çocuklara yönelik yapılan harcamaların analiz edilmesi için gerekli

veri seti oluşturulmalıdır (Özen vd., 2016: 417). Çocuklara duyarlı bütçeleme analizi, sadece çocuk programına yönelik yapılan harcamalarla ilgili değildir. Aynı zamanda çocuk haklarının hayata geçirilmesi ve bütçeden yeterli pay alabilmek için uygun kaynak tahsisleriyle de ilgilidir (Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 43).

Çocuklara duyarlı bütçeleme analizi, ulusal ve yerel yönetimlerin çocuk haklarını geliştirmek ve çocukların refahını sağlamak amacıyla neler yaptığını anlamak ve izlemek için güçlü bir enstrümandır. Çocuklara yönelik kamu harcamalarına ilişkin bilgiler; hükümet politikaları, stratejileri, bu politikaların çocuklar ve gençler üzerindeki sonuçları ile birlikte dikkate alınmalıdır. Politika niyetleri ve kamu harcamalarının çocuklar ile gençlere yönelik iyileştirilmiş sonuçları arasındaki bağlantıyı doğru bir şekilde anlamak için daha fazla şeffaflığa ihtiyaç duyulmaktadır (Crowley, 2009: 8). UNICEF'in çocuklara duyarlı bütçe yapımı çalışmasına göre bu bütçe yaklaşımının analizini oluşturan adımlar aşağıda sırasıyla yer almaktadır (UNICEF, 2015: 5):

- Eski Bütçelerin Analizi,
- Yeni Bütçe Hazırlıkları,
- Bütçe için Öneriler Oluşturmak,
- Bütçe Oluşturmaya Yönelik Resmî Sürece Katılmak,
- Uygulamayı İzlemek,
- Raporlama ve Denetim.

Türkiye'de çocuklara yönelik kamu harcamaları analiz edilirken yerel yönetim bütçesinin içeriğinin, stratejik planın, performans programının ve faaliyet raporlarının çocuk hakları odaklı ele alınması önemlidir. Öncelikle kurumların stratejik planlarında çocuklarla ilişkili hedeflenen kazanımların ve çıktıların belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yıllık olarak hazırlanan faaliyet raporlarında da çocuklar için yapılan çalışmalar analiz sürecine dâhil edilmelidir. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları incelendikten sonra, çocuk ile ilgili olabilecek hedef (stratejik plan), harcama öngörülleri (performans programı) ve gerçekleşen faaliyetler (faaliyet raporu) arasındaki uyum ve tutarlılık değerlendirilmelidir. Bir yerel yönetim bütçe analizi yapılırken esas alınacak kriterler aşağıda yer almaktadır. İlgili kriterler UNICEF tarafından belirlenmiştir (UNICEF, 2015: 6-8):³

3- 12., 13. ve 14. kriterler yazar tarafından eklenmiştir.

- i. Kentteki çocuk sayısı,
- ii. Çocuk sayısının toplam nüfusa oranı,
- iii. Toplam belediye bütçesi,
- iv. Toplam çocuk bütçesi,
- v. Çocuk bütçesinin toplam bütçeye oranı (yüzde olarak),
- vi. Çocuk başına düşen harcama tutarı (TL olarak),
- vii. Çocuklara yönelik yapılan harcamaların kalemleri ve oranları (eğitim, sağlık, engelli vb.),
- viii. Bütçe kalemlerinin yıllar bazındaki değişimleri,
- ix. Kentler arasındaki farklılıklar,
- x. Stratejik planda çocukları ilgilendiren hedefler,
- xi. Performans programında çocukları ilgilendiren hedefler,
- xii. Faaliyet raporlarında çocuklarla ilgili performans hedeflerine ulaşma oranları,
- xiii. Çocuklara yönelik performans hedefleri kapsamında belirlenen toplam gösterge sayısı,
- xiv. Çocuklara yönelik performans hedeflerine ulaşmak amacıyla belirlenen faaliyet sayısı.

Analiz sonuçları raporlanırken mevcut kaynakların maksimum kullanımı ve aşamalı gerçekleştirme yükümlüklerine uyulup uyulmadığının belirlenmesi önemlidir. Ayrıca nicel ve nitel veri yöntemlerinden faydalanarak daha çok çocuk ile iletişime geçilebilir. Okullarda, parklarda ya da çocuk yoğunluğunun fazla olduğu alanlarda toplu mülakatlar yapılabilir. Anket veri toplama yöntemi aracılığıyla da sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyet düzeyi ölçülebilir. Böylece hem çocukların seslerini doğrudan duyurması hem de yenilikçi fikirlerin belirlenmesi ve sorunlara yönelik önlemlerin alınması için etkili bir çözüm yolu olacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Küresel alanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli yönetilmesinin en iyi yolu; şeffaf, katılımcı, hesap verilebilir ve güçlü denetim mekanizmaları tarafından kontrol edilen bütçe sistemlerinin varlığıdır. Bu doğrultuda günümüzde farklı yaklaşımlar geçerli olmaya başlamıştır. Son 10-15 yıllık süreç düşünüldüğünde, özellikle birçok ülkede sivil toplum örgütleri, kamu bütçeleri üzerinde daha fazla söz hakkına sahip olmuşlardır. Bunun neticesi olarak da ilgili örgütler kamu sosyal politika uygulamaları ve devlet bütçeleri arasındaki ilişki hakkında çalışmalar ve analizler yapmaktadırlar.

Sivil toplum örgütleri tarafından yapılan analizlerin geri dönüşümleri insan haklarının sağlanması noktasında devlet yöneticilerini yönlendirmektedir. Çünkü sivil toplum örgütlerinin katkılarıyla hem merkezi hem de yerel yönetimler kapsamında insan haklarının sağlanmasına yönelik bilincin oluşturulması ile devlet faaliyetleri genişlemiştir. Nihayetinde sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi için devlet bütçesinden sosyal amaçlı uygulamalara daha fazla kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır.

Son dönemde hem Türkiye’de hem de diğer ülkelerde çocukların isteklerine cevap verebilen mekanizmalar oluşturulmuştur. Özellikle, uluslararası kuruluşların da destekleriyle çocukların daha çok söz hakkına sahip olduğu yeni bir kamusal alan inşa edilmek istenmektedir. Bu doğrultuda çocuk dostu şehirler düşüncesi hayat bulmuş ve çocuk dostu şehirlerin kurulmasında çocuk haklarına duyarlı hazırlanan bütçeler önem kazanmıştır.

Türkiye’de de çocuk dostu şehirlerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Ancak sadece çocuklara yönelik faaliyetler yapmak, çocuk dostu şehirlerin kurulması için yeterli değildir. Bir taraftan yasal düzenlemeler belirlenirken, diğer taraftan da alınan kararlarda çocukların daha fazla söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için yerel yönetim bütçelerinde çocuklara yönelik yapılan kamu harcamalarının bütçe payının artırılması ve kurumların stratejik planlarında çocukları doğrudan ilgilendiren hedeflere yer verilmesi gerekmektedir. Çocuklar ile doğrudan ilişkili performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetler bağlamında ahenk ve tutarlılık sağlanmalıdır. Ayrıca performans çıktılarının, çocuklarla ilgili performans hedeflerinin yüzde kaçını yansıttığı düzenli olarak takip edilmelidir. Hatta yıllık sonuçlardan ziyade, üç aylık ya da altı aylık periyotlarda elde edilen sonuçlar derlenip, karşılaştırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin bütçelerini çocuklara duyarlı olarak hazırlarken güçlü ve zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler (GZFT) analizi yapması da diğer bir öneridir. Çünkü GZFT analizleri, belediyelerin güçlü ve zayıf yönlerini belirlemesine, fırsatlarını fark etmesine ve tehlikelere karşı alınabilecek önlemleri anında devreye koymalarına yardımcı olacaktır. Böylece ulaşılması zor hedeflerin belirlenmesinden ziyade, daha makul, çocukların ihtiyaçlarına cevap verebilen hedeflerin seçilmesi ve muhtemel fırsatların zaman kaybetmeden değerlendirilmesi gerçekleşecektir.

Yerel yönetim bütçelerinin çocuklara duyarlı olarak hazırlanması elbette yeterli değildir. İlgili yıl içerisinde bütçeler uygulanıp kesin hesap işlemleri yapıldıktan sonra, bütçe analizleri yapılmalıdır. Bu analizler kapsamında daha önce belirlenen hedefler, kazanımlar, maliyetler arasında ilişki kurulup, ilerideki dönemde çocuk haklarının sağlanmasına yönelik yapılacak uygulamalar için gerekli dersler çıkarılmalıdır. Emsal şehirlerin yapmış olduğu faaliyetlerden ve almış oldukları kararlardan tavsiyeler almak, yerel yönetimlerin gerçek potansiyellerine ulaşmalarında yol gösterici olacaktır. Ayrıca bütçe analizleri yapıldıktan sonra, Birleşmiş Milletler tarafından belirlenen yükümlülöklere uyulup uyulmadığının araştırılması da önemli bir husustur.

Yetişkinler, bugünü çocuklardan ödünç almışlardır. Çocuksuz bir dünyanın varlığı mümkün değildir. Bu sebeple çocukların çağrısına kulak vermek ve onlara kaliteli hizmet sunmak, bugünün yetişkinlerinin öncelikleri arasındadır. Sonuç olarak; çocuklara yönelik yenilikçi fikirler üretilmeli ve onların yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik faaliyetlerin sayısı artırılmalıdır. Unutulmamalıdır ki çocuklar bugünün küçükleri, yarının büyükleridir.

KAYNAKÇA

- Clarence, Dias (2000), "Towards Effective Monitoring of Compliance with Obligations and Progressive Realisation of ESCR", Second Global Forum on Human Development, 9–10 October, Rio de Janeiro, Brazil.
- Çakırer Özservet, Yasemin (2015), "Çocuk Dostu Belediyecilik", TBB İller ve Bölgeler Dergisi, 802(1), 38-43.
- Crowley, Anna (2009), Children's Budgeting at the Local Level, Save the Children, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-for-Children-Analysis.pdf>, 25.04.2018.
- Çiçek, Şefika Eda ve Dikmen, Süleyman (2016), "Sosyal Bütçeleme Örneği Olarak Çocuk Dostu Bütçe", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 12(2), 131-147.
- Elson, Diana, Balakrishnan, Radhika ve James Heintz (2011), "Public Finance, Maximum Available Resources and Human Rights", Human Rights and Public Finance Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights, Aoife Nolan, Rory O'Connell ve Colin Harvey (Ed.), Oxford and Portland, Oregon.
- Gaziantep Belediyesi (2009), Yerel Yönetimlerde Çocuk Hakları Birimi, Gaziantep için Örnek Uygulama Kılavuzu, Uluslararası Çocuk Merkezi, Meteksan Matbaacılık, Ankara.
- Ganguly Thukra, Enakshi ve Shastri, Paromita (2010), Budget for Children Analysis, Save the Children and HAQ, Save the Children Sweden Regional Office for South and Central Asia.
- Hofbauer, Helena (2014), "Budgeting for Human Rights: Using the Maximum of Available Resources", <http://www.rightingfinance.org/?p=954>, (30.01.2018).
- Nomdo, Christina (2016), Improving the Quality of Life for the Girl Child by Using Child Rights and Gender-Sensitive Budgeting: Perspectives from South Africa, Expert Group Meeting, Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child, Florence, Italy.
- OHCHR (2018), Key Concepts on ESCRs - What are the Obligations of States on Economic, Social And Cultural Rights?, United Nations Office at Geneva, Switzerland.

- OHCHR (2008), Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights, Fact Sheet No. 33, United Nations Office at Geneva, Switzerland.
- Özcan, Güngör (2016), Sosyal Bütçeleme Anlayışı Gelir Dağılımını Sağlamadaki Rolü Türkiye Analizi, ISBN:978-605-66475-3-6, KitapAna Basım Yayın Dağıtım, İzmir.
- Özen, Ahmet, Bahçe, Abdullah Burhan ve Ferhat Akbey (2016), Sosyal Bütçeleme Türü Olarak Çocuklara Yönelik Bütçeleme Anlayışı ve Çeşitli Ülke Uygulamaları, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 18(3), 409-426.
- Pantin, Dennis, Ramjattan Donna ve Joy Franis (2010), Child Responsive Budgeting: The Case of Trinidad and Tobago, Sustainable Economic Development Unit (SEDU) for Small and Island Developing States (SIDS), Department of Economics, University of the West Indies United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Robinson, Susan ve Coetzee, Erika (2005), First Introduction to Working for Child Rights from a Budget Perspective: Studies and Experiences from Different Countries. Save the Children Sweden.
- UNICEF (2017), UNICEF Child Friendly Cities and Communities Initiative, Toolkit for National Committees, <https://childfriendlycities.org/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 25.04.2018.
- UNICEF (2016), Belediyeler İçin Çocuk Stratejisi ve Çocuk Bütçesi Geliştirme Çocuk Etki Değerlendirmesi Eğitimi, Çocuk Dostu Şehirler Programı, 05-08 Aralık, Antalya.
- UNICEF (2015), Belediye Bütçe Analizi, Çocuk Dostu Bütçe Analizi Eğitimi Notu, Lüleburgaz, Kırklareli.
- UNICEF (2004), Building Child Friendly Cities, A Framework for Action, UNICEF Innocenti Research Centre International Secretariat for Child Friendly Cities.
- Sarkar, Madhabi (2015), "The Importance of Children's Rights in Budgeting and Public Policy", Proceedings of INTCESS15- 2nd International Conference on Education and Social Science, 2-4 February 2015- Istanbul-Turkey.
- Şeker, Murat (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV Yayınları, İstanbul.

ACCOUNTABILITY IN QUESTION: A CRITICAL REVIEW OF PUBLIC ACCOUNTABILITY

*HESAP VEREBİLİRLİĞİ SORGULAMAK: KAMUSAL HESAP VEREBİLİRLİĞİN
ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRMESİ*

Murat İNCE*

ABSTRACT

As a critical rhetoric term, accountability poses a per se signifier to describe the radical differences between traditional understanding of government and new public management. We observe that as the size and functions demanded from modern governments have expanded through time, the demands for the accountability of the governments have become increasingly more sophisticated. Today, one can hardly come across any term more stimulating than accountability revealing both the idealistic expectations and technical requirements of democratic governance. This study intends to evaluate and criticize this late modern conception of accountability through depicting the fragile and fragmented contents of the term and questioning the controversial relationships between bureaucracy and democracy as well. Although accountability is fully considered as a critical element of democratic public administration, it is a crucial question to ask whether there exists an inevitable relation between accountability and democracy. In fact, we are not sure whether an ideal praxis of accountability is best achieved through a centralised concentration of control or through dispersed power and delegated responsibilities. Accountability has the potential to serve for both democracy and bureaucracy at the expense of each other. Therefore, in order to maintain a delicate balance between the two, we should always consider the fragile compatibility between the principles of Reason and Freedom as inherited from the onset of Enlightenment.

Keywords: Accountability, Bureaucracy, Democracy, New Public Management, Participatory Democracy.

* Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, muratince@sayistay.gov.tr

ÖZ

Eleştirel retorik bir kavram olarak hesap verebilirlik, geleneksel yönetim anlayışı ile yeni kamu yönetimi arasındaki köklü farklılıkları betimlemede başlı başına bir gösterge niteliği taşır. Modern yönetimlerden beklenen ölçek ve işlevlerin zamanla genişlemesiyle birlikte, yönetimlerin sorumlu tutulmalarına yönelik taleplerin de giderek daha karmaşık hale geldiğini gözlemlemekteyiz. Bugün, hem demokratik yönetimin idealist beklentilerini ortaya koymak hem de bu yönetimin teknik gerekliliklerini açığa vurmak bakımından hesap verebilirlik kavramından daha çok ilgi uyandıran bir kavrama rastlamak neredeyse mümkün değildir. Bu çalışma, kavramın kırılğan ve parçalı içeriklerinin ortaya konulması ve de bürokrasi ile demokrasi arasındaki tartışmalı ilişkinin sorgulanması aracılığıyla geç modern hesap verebilirlik kavrayışının eleştirel bir değerlendirmesini yapmayı amaçlamaktadır. Hesap verebilirlik kavramı, demokratik kamu yönetiminin kritik bir unsuru olarak kavranmakla birlikte, söz konusu kavram ile demokrasi arasında kaçınılmaz bir ilişkinin var olup olmadığı sorusu oldukça önemli bir sorudur. Gerçekte, hesap verebilirliğin ideal bir uygulamasının en iyi şekilde merkezi bir kontrol yapısıyla mı yoksa dağınık bir iktidar ve devredilmiş bir yetki yapısıyla mı gerçekleştirileceği konusunda kesin bir fikre sahip değiliz. Hesap verebilirlik, birbirlerinin aleyhine olmak üzere demokrasi ve bürokrasinin her ikisine de hizmet etme potansiyeline sahiptir. Bu nedendir ki, her iki kavram arasında hassas bir denge gözetmek adına, Aydınlanmanın başlangıcından günümüze tevarüs edildiği haliyle Akıl ve Özgürlük ilkeleri arasındaki kırılğan uyumu daima göz önünde bulundurmalıyız.

Anahtar Kelimeler: Hesap Verebilirlik, Bürokrasi, Demokrasi, Yeni Kamu Yönetimi, Katılımcı Demokrasi.

INTRODUCTION

As a critical rhetoric term accountability poses a per se signifier to describe the radical differences between traditional understanding of government and new public management. No doubt that the shift from traditional understanding of government to new public management manifests itself best in the rising public awareness of average people to hold the performers accountable. In fact, the term "public accountability" paraphrases this paradigmatic and unresolved change in the modern public administration still mediating between representative democracy and participatory democracy.

There is a very robust understanding of public accountability both in technical and ethical terms, which endeavours to consider accountability like a magic swand

to smooth away all the malfunctionings in governmental performance. This study intends to evaluate and criticize this late modern conception of accountability through depicting the fragile and fragmented contents of the term and questioning the controversial relationships between bureaucracy and democracy as well.

By having a specific reference to the extensive literature on public accountability, this study mainly bears the following questions in mind: How can we explain the ambiguousness embedded in the concept of accountability? Is there any essential relationship between accountability and democracy? What should our choice be when there comes out a concrete contradiction between efficiency and democracy? Is it rational to vote for democracy at the expense of accountability? Should we conceive accountability as a well-designed system to improve productivity, effectiveness and efficiency or in contrast, as a simple and limited moral conduct to be pursued by both the accouter and the accountable? And yet; what can be done against the post-political implications of the notion of accountability?

This study consists of four chapters. In the first chapter, various definitions of accountability are introduced. In the second chapter, the relationship between accountability and new public management is highlighted. In the third chapter, equivocal tensions between the notions of accountability, bureaucracy and democracy are questioned. And finally, in the last chapter, an overall critical review of accountability is presented in an argumentative manner.

1. DEFINITIONS OF ACCOUNTABILITY

As a complex term, which is now a commonplace of the public administration literature, "public accountability"² is one of those golden concepts that no one can be against because it conveys an image of transparency, trustworthiness, fidelity, justice and democratic consciousness. Although it has some slippery and ambiguous meanings, no one can deny that public accountability is the hallmark of modern democratic governance (Ince and Taner, 2017:10). Although

2- The word 'accountability' is originally Anglo-Norman, not Anglo-Saxon. Historically and semantically, it is closely related to accounting, in its literal sense of bookkeeping. The roots of the contemporary concept can be traced to the reign of William I, in the decades after the 1066 Norman conquest of England. In 1085 William required all the property holders in his realm to render a count of what they possessed. These possessions were assessed and listed by royal agents in the so-called Domesday Books. In contemporary political discourse, "accountability" and "accountable" no longer convey a stuffy image of bookkeeping and financial administration, but they hold strong promises of fair and equitable governance (Mulgan, 2000: 448-449; 449; Dubnick, 2002: 7-9).

the term “accountability” has leapt to prominence in the last three decades, it seems that unlike other core democratic values, such as freedom, justice and equality, accountability has not yet had time to accumulate a substantial tradition of academic analysis. “Many authors have been writing about accountability in a variety of contexts, political, legal and commercial, but there has been little agreement, or even common ground of disagreement, over the general nature of accountability or its various mechanisms” (Mulgan, 2003: IX).

Central to all definitions of accountability is the idea that one person or institution is obliged to give an account of his, her, or its activities to another (Jenkins, 2007). Accountability can be concisely defined as “the obligation to explain and justify conduct”. This definition implies “a relationship between an actor, the accountant, and a forum, the accountholder or accountee” (Bovens, 2007: 450; Stewart, 1984). The most basic form of accountability in the public sector is the hierarchical Westminster system of government whereby: a) public servants are accountable to ministers; b) ministers are accountable to parliament; and c) parliament is accountable to the people (Fuller and Roffey, 1993: 12). Mulgan defines accountability as “the obligation to be called to account” (2003: 1). According to Day and Klein, accountability means “the responsibility of one party, the accountability holdee, to justify its actions to another, the accountability holder, according to a pre-existing set of rules, standards or expectations” (1987: 32). Another definition of accountability draws on result-oriented content of the term and describes it as “a relationship based on obligations to demonstrate, review, and take responsibility for performance, both the results achieved in light of agreed expectations and the means used.” In this description, accountability serves for three separate purposes:

- to control against the abuse or misuse of power;
- to provide assurance that activities were carried out as intended and with due regard for fairness, propriety, and good stewardship; and
- to encourage improved performance of programs and policies, through reporting on and learning from what works and what does not (Canada SAI, 2002).

Accountability is closely related with transparency, liability, controllability, responsibility, and responsiveness.³ However, in order to eliminate some vague and confusing meanings, the term accountability should be meticulously differentiated from the above contents. In any accountability relationship, it is necessary to specify the following important matters:

- who is liable or accountable to whom;
- what they are liable to be called to account for;
- through what processes accountability is to be assured;
- by what standard the putatively accountable behavior is to be judged; and
- what the potential effects are of finding that those standards have been breached (Mulgan, 2003, 2008; Mashaw, 2006; Kim, 2009).

Today it is almost impossible to understand accountability apart from its close relations with democratic governance and democratic participation. The term, which was first introduced as an instrument to enhance the effectiveness and efficiency of public governance, has gradually become a goal in itself, an icon for good governance, first in the USA, but increasingly also in the EU. Many developing countries consider accountability as an indispensable instrument to provide a democratic means to monitor and control government conduct, for also preventing the development of concentrations of power, and yet to enhance the learning capacity and effectiveness of public administration.

Accountability can be analysed from different perspectives, each stressing on relatively different aspect of the term. For example in "political accountability"; elected representatives, political parties, voters and media play crucial roles. In this perspective, accountability is exercised along the chain of principal-agent relationships. According to this relationship, principals delegate authority to

3- In his pertinent distinction between accountability and the notions of responsibility/responsiveness Jenkins underlines the different meaning contents of the terms. According to Jenkins, the idea of responsibility is closely related to accountability. Like accountability, it is characterized by the lack of formal compulsion. "An actor may feel responsible for taking action to improve the lot of poor people but may not be obliged to account for his or her actions or nonactions". On the other hand, responsiveness is the desired attitude of power-holders toward citizens: "officials should be responsive to the concerns and problems of ordinary people, to listen with impartiality and fairness to divergent views, and to subject all expressions of need and interest to publicly agreed rules for weighing the merits of competing claims" (Jenkins, 2007: 147). According to Mulgan, accountability implies more than the interchange of questioning and answering and the pursuit of transparency. "Agents must not only be "called" to account; they must also be "held" to account." Therefore, accountability is incomplete without effective rectification. Accountability involves an element of retributive justice in making the guilty pay for their wrongdoing (Mulgan, 2003: 9).

agents, who are expected to act on the principals' behalf. In democracies, the people (or voters) are the principals, and government officials (politicians and civil servants) are the agents. The central problem of principal-agent relationship is to make sure that agents do what principals have empowered them to do, which is to promote public welfare. Agents have a tendency to promote their own interests instead, often in collusion with a specific segment of the public (Jenkins, 2007: 137; Bovens, 2007: 463). In contrast to political accountability, the term administrative accountability stands for more formal and bureaucratic aspects of the accountability relations and it is generally described as the independent and external administrative and financial supervision and control executed regularly by auditors, inspectors and controllers in modern states. In addition to political and administrative accountability; relying on various accountability perspectives we have also other terms such as legal accountability, accountability, professional accountability, social accountability etc. each having a different implication on the accountability relationships involved (Salawu and Agbeja, 2007).

As the size and functions demanded of government have expanded through time, the demands for government to be kept accountable have become progressively more sophisticated. As a result of this complexity, many scholars began to consider accountability as a highly vague term to meet the emergent needs of modern states. Some speak of interlinked networks of accountability and overarching accountability burden of the modern governance while others argue that the application of accountability in the public sector is both complex and contestable, given the complexities of government and its accompanying multifaceted accountability dimensions and relationships. As Hodge puts it: "In contrast to the simple sounding notions of personal accountability and of ministerial accountability, multiple dimensions are relevant within a series of sophisticated and interlinked accountability "networks". This complexity works at several levels. We might cite on the basis of the brief review above the dimensions of; political, managerial, market, judicial/quasi-judicial review, constituency relations, and professional accountability. And each of these dimensions comprises a complex network. Thus, what appears to exist in terms of accountability mechanisms nowadays are overarching networks of political accountabilities for parliament and the government at the highest level..." (Hodge, 2009: 8).

2. ACCOUNTABILITY AND NEW PUBLIC MANAGEMENT

The adoption of New Public Management (NPM) by an increasing number of countries worldwide is described as one of the most striking international trends in public administration. Within the scope of government and governance, as part of NPM, the concepts of new governance, market-based governance, and good governance have replaced the traditional concepts of government and governance. The shift from traditional understanding of government to new public management manifests itself best in the rising public awareness of average people to hold the performers accountable.⁴ In fact, the term “public accountability” paraphrases this paradigmatic change in all aspects (Ince and Taner, 2017: 3).

NPM is a new paradigm for public sector. As the inspiring spirit of the late modern states, the notion of NPM has been deeply influenced by neo-liberal conception of public management frameworks and from 1980s onwards many governments became committed to reducing the proportion of national income devoted to public expenditure, and the range of functions undertaken by government. Within the scope of government and governance, as part of NPM, the concepts of new governance, market-based governance, and good governance have replaced the traditional concepts of government and governance. In public administrations, implementations of new public management such as liberalizations, administration by proxy, deregulations, outsourcing, and public-private partnerships, privatization and contracting-out have been globally acknowledged (Farazmand, 2006: 352). The NPM approach advocates the superiority of values and techniques of market over the ones of traditional administration, stressing the need to provision of public services efficiently and economically. In NPM, the focus on market-oriented policies has to do with basic promises that Weberian bureaucracy model is no longer compatible with management of modern public organizations, the free market with discipline of competition is better at providing services, more efficiently and at lower, and yet there is a need for shift toward managerialism to ensure efficiency and effectiveness in public sector (Ince and Taner, 2017: 8).

4- For a brief and detailed analysis of the historical transformation process in the structure and dynamics of public administration, see Cendon’s “Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments” (Cendon, 2000:22-61). Cendon’s analysis begins with a terminological and conceptual definition of the different dimensions of “responsibility”, followed by an analysis of the political, administrative, professional, and democratic forms of accountability; a study of the impact of the new public management techniques on the different forms of accountability; and it concludes with the consideration of a possible new model of administrative accountability, its content and conditions.

Various models of new public policies (NPAs) have been introduced and implemented to challenge the new efficiency and accountability problems in the world. Behind the idea of these NPA models there exists one crucial notion which encapsulates and legitimizes various implementations: the notion of minimal, efficient and regulative state (Osborne and Gaebler, 1993:321-331). Some critics of these NPAs insistently maintain that minimization and privatization policies do not necessarily produce higher efficiency; that the policy of sweeping public-private/corporate sector transformation only benefits corporate globalizers; and that these policies are indeed a threat for "democracy" and democratic rights of citizens because they undermine the sovereignty of nation states (Farazmand, 1999, 2001, 2010; Korten, 2001; Waldo 1992; Woods 2006).

Bearing in mind the above considerations, it is possible to paraphrase the main characteristics of "new public management" as follows;

- A substantial change in the strategic focus and in the culture of public administration.
- A process of deregulation or elimination of all those unnecessary rules and regulations considered restrictive of the capacity to perform of administrative units and individual officials.
- A process of decentralisation and deconcentration of powers and competences aimed at increasing the capacity to act of lower levels of public administration and of the peripheral and autonomous administrative units.
- The conferring of ample autonomy to public employees to pursuit the programmed goals and targets.
- A management governed by the principle of economy and reduction of public expenditure.
- The introduction of private sector managerial practices and mentality.
- An administration oriented towards the full satisfaction of the citizen, who is now considered as a client or consumer of the public service.
- And yet an administration oriented towards the attainment of goals or objectives strategically defined, not simply guided by the execution of rules and procedural or budgetary principles (Cendon, 2000: 47-48).

3. ACCOUNTABILITY, BUREAUCRACY AND DEMOCRACY

Is democracy a model of government and/or does it roughly refer to a certain type of life style? This question brings us to a vital debate on the fundamental principles of modern democracy. Many scholars tend to conceive democracy as a negative guarantee system in which the rights of likely vulnerable minorities are safeguarded adequately. In this respect, the virtue of democracy rests with guaranteeing the rights of relatively unrepresented people, not the critical decision to determine “who will govern”. Deciding on the question of “who will govern” can be considered as a basic problem when compared to the question of “what will happen to those who will be governed”. No doubt that the definition and the performance of democracy should be closely related to the critical answers of the second question.

The representative democracy is a widely accepted phenomenon of modern state. The essential advantage of representative system is that it reduces the risk of “tyranny by the majority.” As Madison once wrote, it is of great importance to guard one part of the society against the injustice of the other part (Madison, 1981). Given the wide populations and ever complexity of modern social need systems, it is somehow a compulsory choice for modern man to build his governability problem on representativeness. While some good examples of direct democracy can be wisely performed in some local regions, we must admit that we do not really have any other reasonable choice other than the representative democracy to cope with the modern governability problem. In most democracies, comparatively few decisions are made directly by the public. More often, the power to decide is delegated to representatives. The general reason for this delegation is that representatives are usually expected to do a better job. “As specialists in public decision-making, they are more likely than the average citizen to have the experience, judgment, and information to decide wisely” (Maskin and Tirole, 2004: 1034). It is this indispensable delegation that makes public accountability more problematic and demanding for modern democracies.

Accountability is normally considered as a critical element of democratic public administration. However, it is a crucial question to ask whether there exists an inevitable relation between accountability and democracy. Some scholars are of the opinion that we are not sure whether an ideal praxis of accountability is best achieved through a centralised concentration of control or through dispersed power and delegated responsibilities. A state having a histrocially well-

established and sound bureaucratic system, depending on a robust and well-defined accountability framework does really need to be called as democracy? In fact, this question is closely related with a more general question, that's, whether a strong and well-designed bureaucratic establishment is compatible with the essential pillars of democracy.⁵

Questioning the relationship between bureaucracy and democracy, bureaucratic politics and democratic politics, Farazmand lists three theoretical perspectives explaining this relationship, with implications for democratic theory. First is the "neutrality" of bureaucracy in governance and administration, regardless of who rules the society. In this perspective, the bureaucracy is viewed as a neutrally competent organization in service of the entire society and must stay as such, and by such virtue, it should not be involved in political regime or system changes, its neutrality is its best safeguard. This view roughly belongs to Woodrow Wilson and regards bureaucracy as a neutral competence. The second perspective argues against the first and sees the bureaucracy politically involved at all levels and with all social and normative values. There is no such thing as neutral competence, and bureaucrats or public administrators are involved in all types of policy, programmatic, personal, partisan, economic, and class politics, no matter what social or political change, administrators and members of the bureaucracy play a role and make a difference. According to Farazmand, there is also the third view on the role of bureaucracy with reference to change and revolution, as a powerful view espoused by Marx, Lenin, and revolutionary leaders. In this perspective, the bureaucracy is seen a dangerously powerful obstacle to revolutionary change, it is pro-status quo, and resists changes that threaten its existence, privileges, and power. Therefore, it must be changed or replaced once the revolutionary changes in political systems or regimes succeed (Farazmand, 2010: 251-252).

5- Touching the scholarly disagreement with regard to the notion of accountability Mulgan informs us of the controversial content of the term: "Accountability is thus a highly controversial issue and the subject of considerable political conflict. At the same time, the concept itself remains unclear and contested. What is the meaning of "accountability" and how does it differ from related terms such as "responsibility", "control" and "responsiveness"? Beyond questions of definition, lie disputed issues of institutional design. Is institutional accountability best achieved through centralised concentration of control or through dispersed power and delegated responsibilities? Does external scrutiny militate against professional trust and efficiency among the staff of an organisation? Do individual members of staff have accountability obligations that conflict with those of their organisations? On all such questions, linguistic and practical, the experts disagree" (Mulgan, 2003: 5).

It is apparent that in the era of so called NPA, nobody tends to talk about revolutionary changes or implications of the bureaucracy, nor there exists a clear discourse explicitly claiming that the bureaucracy and its rational accountability framework does really refer to a neutral state apparatus. As a Weberian rationalization instrument, bureaucracy served much for the rationalization and modernisation process of the state, both emerging as a threat for democracy and so as an applicable instrument for democratic questioning as well. Perhaps, we do not really have to mention a deep contradiction between democracy and bureaucracy. Eliminating the imbalances between the two, why might it not be a reconciliation to speak of in order to tackle the philosophical dilemma between Reason and Freedom in the guises of bureaucracy and democracy? Aspiring to this critical thesis Farazmand argues that although there are certain contradictions in the relationship between the two phenomena, in fact democracy and bureaucracy are reconcilable. "The political dilemma of democracy and bureaucracy has always confronted politicians and scholars with major choices to make—dismantling bureaucracy means chaos and disorder, and dismantling democracy means rule by bureaucratic officialdom. A balance must be maintained between the two, as there is no other alternative" (Farazmand, 2010: 256).

Of course, the reconciliation mentioned above is always predestined to be a fragile one. Keeping the balances needs more focus on the process, nevertheless the problem gains its discursive vulnerability in the following question; for whom (or what) this "focus" will serve, bureaucracy or democracy? Some authors insistently emphasize the power relations embedded in the social system as a whole; in this respect, we should acknowledge that understanding the accountability relations in modern states necessitates conceiving the accountability as a relationship of power. That means, it is deeply misleading to discuss accountability issues apart from the determining factors of ever-existent political power relations. Therefore, perhaps what we need in our modern states is not a sort of reconciliation but a sort of discursive/agonistic co-existence of the principles of freedom and reason as manifested in the institutional forms of democracy and bureaucracy.⁶

6- Elsewhere I discuss this matter in detail in order to elaborate on the main statute and role of Supreme Audit Institutions in the democratic system depending on the agonistic division between "political" and "politics". In line with the understanding of agonistic politics, I call the sheer originative/agonistic nature of in-between human relations as "political" and in contrast to this, the given institutional settlement of the social praxis is called as "politics". In this context, "political" is defined as an expression of the perpetual reconstructive nature of social domain and so as an expression of the impossibility of social essence, while "politics" is just implied for the institutional formation of a given state apparatus. As a result of this understanding, I assert that the democracy should not be considered as an "institutional formation" or a "governmental regime" to emerge once and for all, but rather a political process the paradoxes of which can never be removed. See "Supreme Audit Institutions: A Vanishing Mediator for Democracy?" (Ince, 2017); see also "A Critique of Agonistic Politics" (Ince, 2016).

Doubtlessly, from this perspective we can not deduce any plain understanding of accountability to legitimize the given political power relations, but (ideally) a more sophisticated understanding of accountability serving for dismantling the imbalanced sequences of state apparatus on the basis of freedom and equality.

4. CRITICAL REVIEW OF ACCOUNTABILITY

As the state is centralized, it becomes less challenging to design accountability relations depending on the well-defined lines of authorities and well-designed regulative framework. However, when the state becomes more scattered and wide-ranging, the accountability becomes more ambiguous and slippery as a guideline to be pursued effectively in all levels of authorities. Modern state, parallel to the ever-changing global trends, is undergoing a very rapid institutional settlement especially derived from the undermining and dynamic effects of private sector experiences. Today, to some extent, we have to call modern public administration or (so to say "new public management") as a sort of public entrepreneurship on the way to evolve eventually into a private one.

Doubtlessly, today's multiple networks of public accountability are the result of a lengthy history in which we have learned through the polity how to control personal and organisational frailties as public power and public resources are utilised for political purposes. To some scholars, we are witnessing an accountability crisis nowadays. For example, Dowdle (2006: 26) suggests that claims of accountability crisis will continue in the twenty first century, "simply because there is a foundational contradiction between our innate desire to trust others and the innate limits in our capacities to trust others." Does it mean that the idea of accountability will continue to be just a promising hope rather than being an applicable device to cope with the fact of inefficiency arising out of sophisticated (but lively as well) power relations?

In line with the new public management frameworks, new methods of accountability schemes are being introduced. Within this concept, opponents of innovative ways of increasing accountability often argue that efforts to improve accountability often put nongovernment actors in prominent roles, having a damaging potential to undermine the proper development of state capacity. Jenkins argues that structural transformations in the nature of governance—including the privatization of some state functions—have blurred lines of accountability, making

it difficult to establish which actors hold ultimate responsibility for certain types of policies or services. "The ongoing process of globalization has introduced a range of new power-holders—such as multinational corporations and transnational social movements—that slip through the jurisdictional cracks separating national authorities, yet whose actions have a profound impact on people's lives. The influence exercised over economic policy in poor countries by such multilateral institutions as the World Bank, the International Monetary Fund, and the World Trade Organization has also reduced the autonomy of many governments, making domestic democratic accountability even more elusive" (Jenkins, 2007: 137). It should be also emphasized that we are living in an increasingly internationalised world in which many privately owned commercial companies exercise more power than some individual nation states. "Indeed, in modern democracies, the problem of regulating large, multinational companies and holding them to account for breaches of laws and regulations is often even more pressing than the control of government power. This rationale for accountability, the need to keep powerful institutions from harming the interests of the public, clearly extends across all sectors of society and is not confined simply to the government sector. The extent of this justification, however, is more circumscribed, being restricted to the prevention of harm and not encompassing, like the principle of ownership, a general right to determine overall purposes and objectives" (Mulgan, 2003: 13-14).

In one respect, the instrumental and ethical perceptions of accountability are deeply in conflict with one another in today's modern governance debates. This conflict is primarily concerned with the questions of whether the accountability should be conceived as a well-designed system to improve productivity, effectiveness and efficiency or whether it refers to a moral conduct to be pursued by both the accounter and the accountable. In fact, there exists a sharp distinction between instrumental and ethical approaches to accountability. "The instrumental approach tends to conceive accountability more likely as an applicable instrument to set up a productive, effective and efficient public management system, while the latter invokes more likely process-focused, intangible and non-complementary norms to be ideally pursued. The instrumentality in accountability generally comes up with an idea of immanent mechanic state apparatus whose organs function in a great harmony. Here the classical distinction between the governor and the governed becomes somehow flue and the notion of accountability is taken like a magic wand to smooth away all the malfunctionings in governmental performance.

However, ethical adherence to accountability links these malfunctionings primarily to the ethical maturity of agents who are expected to adjust their behaviours in accordance with certain norms of codes and principles. Here the accountability is taken rather as a guideline to be ethically followed, not as a simple instrument to supply a seamless organic functioning of the state apparatus" (Ince and Taner, 2017: 11-12). Similarly, Bovens and others reiterate this division through the terms of "the accountability as a behaviour" and "the accountability as a social mechanism". According to them, accountability in its broadest sense is an essentially contested and contestable concept, because there is no general consensus about the standards for accountable behaviour; in addition, they differ from role to role, time to time, place to place, and from speaker to speaker. On the other side of the Atlantic, in British, Australian and continental European scholarly debates, accountability is often used in a much more narrow, descriptive sense. It is seen as a social "mechanism", as an institutional relation or arrangement in which an actor can be held to account by a forum. "Here the locus of accountability studies is not the behaviour of public agents, but the way in which these institutional arrangements operate. And the focus of accountability studies is not whether the agents have acted in an accountable way, but whether they are or can be held accountable ex post facto by accountability forums" (Bovens and others, 2008: 227).

The worldwide movement in favour of increased accountability reflects a growing democratic assertiveness in the world. As a result of this, we witness an increased community participation in today's policymaking processes. This fact brings additional burdens and aporias on the issue of accountability. As Edwards puts it; "important accountability issues arise as more non-government players are involved in the policy development process (2003: 15). It is evident that the wide range of collaborative government/partnership arrangements (the model of PPP "public-private partnership" constitutes only a small portion of this) in modern public administration made accountability relationships more ambiguous and complex than ever. Collaborative partnerships normally involve both governmental and non-governmental agents in delivering services and policy-making. While it is easy to hold a minister accountable for a certain governmental activity within the parliamentary context, it is somehow difficult to define and assess the responsibility of the collaborative partners in collaborative arrangements. Some refer to "joined-up government" in this regard: "As governments continually reassess their role

in society, they are being required to develop new approaches to policy-making and service delivery arrangements. These are increasingly likely to involve the establishment of partnership arrangements. Public sector reform is also resulting in government objectives requiring the collaborative efforts of two or more agencies/ parties/levels of government - joined-up government” (Cameron, 2004: 65). Perhaps this development is closely related with the equivocal tension between the current model of representative democracy (in which citizens elect representatives to make policy decisions) and the participatory democracy (where citizens are directly involved in policy decisionmaking).

As mentioned above, collaborative and complex arrangements in governments have stimulated the need for developing more detailed and complex accountability schemes. Depending on this, some argue that modern governments should persistently strive for finding the new ways of holding accountability parallel to the ever-changing needs of modern societies. In order to overcome the undermining impact of a certain weakening in the performance of state apparatus we should maintain a critical grasp of the notion of accountability. For example, accountability should not be considered as a simple substitutory instrument for poor performance. As Jenkins underlines it; “Substituting nonstate actors when state capacity is weak may be tempting, but it is shortsighted: bypassing poorly functioning state institutions can lead to further atrophy of official organs” (Jenkins, 2007: 176). According to Mulgan, accountability rests on the right of principals to control their agents and assets (the “principle of ownership”) and the right of the public to protect themselves from the adverse consequences of the actions of others (the “principle of affected rights and interests”). Therefore, the need for accountability to protect these principles rests, on the robust assumption that those entrusted with power cannot be trusted to comply with the law or to respect the rights and interests of others unless they are subject to effective external scrutiny. “However, accountability is not an unqualified good to be maximised at all costs. It must always be subject to reasonable limits in the light of other conflicting values, including practicality and cost (Mulgan, 2003: 236).

Another critical aspect with regard to accountability is the paradox between “accountability and efficiency”. We must admit that there is not any automatic relationship between accountability and efficiency. It is apparent that the extended range of accountability mechanisms does not lead to a satisfying “state of accountability”. Although the number and scope of NPM-inspired accountability arrangements have grown considerably in all over the world, many scholars are deeply suspicious about concurrent and compatible achievement of accountability and efficiency goals. Behn labels it as a “trade-off between accountability and efficiency” (Behn, 2001). According to Hodge and Coghill (2007), it is a paradox that in the midst of deregulating government operations, there is a tendency to strengthen public accountability mechanisms. Some others underline the fact that public accountability is losing ground, in fact is being sacrificed in the name of public sector efficiency (Flinders, 2001; Mulgan, 2003).

Cendon argues that there is today a real flourishing of instruments of supervision and control of administrative performance and that society is more and more aware of the relevance of this control, in order to assure the maximum efficiency of public administration. It is also pointed that we live today in an “audit society”. However according to Cendon; “The consequences of the realisation of democratic accountability do not have a concrete legal profile and they depend on the character of the control and of the social pressure that public administration has to undergo. In any event, it is evident that the exercise of this control cannot include, from a formal point of view, concrete consequences other than, the adoption of certain decisions or administrative acts; the modification of acts or decisions previously adopted; the annulment of acts or decisions; or, finally, the opening of disciplinary processes against the civil servants involved in undue behaviour” (Cendon, 2000: 45). If an inconvenient formalization is the main price we have to pay for accountability, should not we need to reconsider the huge amount of requirements prescribed by the accountability arrangements? Similarly, in his critical analysis of accountability Bovens elaborates on this and refers to the dangers of “excess of accountability”. According to him, public accountability may be a good thing, but we can certainly have too much of it. Each of the favorable functions of public accountability (such as democratic control, integrity, improvement, legitimacy and catharsis) can easily turn into dysfunctions if public accountability is too zealously pursued. In short, too rigorous control may squeeze the entrepreneurship out of public managers and may turn agencies into rule-obsessed bureaucracies (Bovens, 2003: 15).

Last but not least, we should be alert against the post-political implications of the notion of accountability as a whole. Although merged and transfused with both of the instrumental and ethical premises, the modern public accountability pursuits are overwhelmingly loaded with productivity and efficiency concerns which considerably lacks in appreciating the political undecidability emerging out of the fact of power. Mouffe describes this fact as a “post-political” situation and draws our attention to never-ending public contestation in democracy, which goes far beyond any deliberative understanding of consensual approach. According to her, political questions are not mere technical issues to be solved by experts. Properly political questions always involve decisions, which require us to make a choice between conflicting alternatives (Mouffe, 2006).⁷

CONCLUSION

We observe that as the size and functions demanded of modern government have expanded through time, the demands for government to be kept accountable have become progressively more sophisticated. Today, one can hardly come across any term more stimulating than accountability revealing both the idealistic expectations and technical requirements of democratic governance. Having a consolidated image of transparency, trustworthiness, fidelity, justice and democratic consciousness the notion of accountability manifests a very strong discursive temptation to be “ever more democratic” in our modern public administration.

Touching on the undecidable core of democracy, Derrida (1994) uses the term “democracy to come” in order to demonstrate the ever-idealistic/never-ending content of the term in philosophical terms. In his understanding, democracy never comes; it is always on the way to come. Perhaps it is meaningful to apply this insight to the notion of public accountability and conclude that public accountability is never performed at all; it is always on the way to be performed. We should bear in mind that the uncertainty or the ambiguousness implied here is not a sort of transitory disfunction to be overcome by long-run persistent commitments; on the contrary, it is the main feature, which essentially and ineradicably identifies accountability itself.

7- For a well discussed analysis relevant to this crucial topic under the theme of Public-Private Partnerships see also “Democratic Accountability in Public-Private Partnerships: The Curious Case of Flemish School Infrastructure”, (Willems, 2014).

Although accountability is fully considered as a critical element of democratic public administration, it is a crucial question to ask whether there exists an inevitable relation between accountability and democracy. In fact, we are not sure whether an ideal praxis of accountability is best achieved through a centralised concentration of control or through dispersed power and delegated responsibilities. Accountability has the potential to serve for both democracy and bureaucracy at the expense of each other. Therefore, in order to maintain a delicate balance between the two, we should consider the fragile compatibility between the principles of Reason and Freedom as inherited from the onset of Enlightenment.

We are living in an increasingly internationalised world in which many privately owned commercial companies or supra-national organizations such as World Bank or IMF exercise more power than some individual nation states. On the one hand, we should be alert to the post-political implications of the notion of accountability as a whole. And on the other hand, we should avoid discussing accountability issues apart from the determining factors of ever-existent political power relations. As a last word; we should always keep in mind that the paradoxes of accountability extend its performative spirit much farther than expected and it is just this distance that makes accountability both elusive and tempting.

REFERENCES

- Behn, R. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Bovens, M. (2003), "Public Accountability", Paper for the EGPA Annual Conference, Oeiras Portugal September 3-6, Presented in Workshop 8 (Ethics and Integrity of Governance).
- Bovens, M. (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1", *European Law Journal*, 13: 447-468.
- Bovens, M.A.P.; 't Hart, P.; Schillemans, T. (2008), "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool", *Public Administration*, Volume 86, Issue 1, pp. 225 - 242.
- Cameron, W. (2004), "Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics", *Australian Journal of Public Administration*, 63(4):59-67, December.
- Canada SAI (2002), "Chapter 9 Modernizing Accountability in the Public Sector", December Report of the Auditor General of Canada, Available at: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200212_09_e_12403.html
- Cendon, A. B. (2000), "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments", *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, 22-61.
- Day, P. and Klein, R. (1987), *Accountabilities: Five Public Services*, London, Tavistock Publications.
- Derrida, J. (1994), *Specters of Marx: The State of the Debt, the Work of Mourning and the New International*, translated by Peggy Kamuf, New York, London: Routledge.
- Dowdle, M. W. (2006), "Public Accountability: Conceptual, Historical and Epistemic Mappings", in Michael Dowdle (Editor), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Dubnick, M. J. (2002), "Seeking Salvation for Accountability", Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association.

- Edwards, M. (2003), "Participatory Governance", Canberra Bulletin of Public Administration, No. 107, March.
- Farazmand, A. (1999), "Globalization and Public Administration", Public Administration Review, 59(6), 509–522.
- Farazmand, A. (2001), "Globalization, the State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States", Public Organization Review: A Global Journal 1: 437-463.
- Farazmand, A. (2006), "Global Administrative Reforms and Transformation of Governance and Public Administration", Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration, Edited by Ali Farazmand Jack Pinkowski, London and Newyork: CRC Press.
- Farazmand, A. (2010), "Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis", Public Organization Review, 10:245–258.
- Flinders, M. (2001), The Politics of Accountability in the Modern State, Aldershot: Ashgate.
- Fuller, D. and Bet R. (1993), "Improving Public Sector Accountability and Strategic Decision-Making", Journal of Public Administration, 52: 2.
- Hodge, G. (2009), "Accountability", in Phillip Anthony O'Hara (Ed),. International Encyclopedia of Public Policy Volume 3: Public Policy and Political Economy, Gperu, Perth: Australia.
- Hodge, G., and Coghill, K. (2007), "Accountability in the Privatized State", Governance, 20(4), 675-702.
- Ince, M. (2016). "A Critique of Agonistic Politics", International Journal of Žžek Studies, Volume 10, Number 1. Available at: <http://zizekstudies.org/index.php/IJZS/issue/view/49>.
- Ince, M. (2017). "Supreme Audit Institutions: A Vanishing Mediator for Democracy?", International Public Management Review, Volume 18, Number 1.
- Available at: <https://zizekstudies.org/index.php/IJZS/article/view/95/378>
- Ince, M. and Taner A. (2017), "The Globalization and the Implications for Public Accountability: Turkey Case", 3rd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS), 09-11 Nov. 2017.

- Jenkins R. (2007), "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", Performance Accountability and Combating Corruption, ed. Anwar Shah, Washington, D.C., The World Bank.
- Kim, P. S. (2009), "Enhancing Public Accountability for Developing Countries: Major Constraints and Strategies", Australian Journal of Public Administration, 68: S89-S100. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00626.x
- Korten, D. (2001), When Corporations Rule the World, Westport: Kumarian P.
- Madison, J. (1981), "Federalist 10" in Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, eds. The Federalist Papers (1787), New York: Penguin.
- Mashaw, J. L. (2006), "Accountability and Institutional Design", In Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences, ed. M. W. Dowdle. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 115-156.
- Maskin E. and Tirole J. (2004), "The Politician and the Judge: Accountability in Government", Accountability in Government, Vol. 94 No. 4.
- Mouffe, C. (2006), On the Political, London: Routledge.
- Mulgan, R. (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept", Public Administration, 78 (3): 555-573.
- Mulgan, R. (2003), Holding Power to Account Accountability in Modern Democracies, London: Palgrave Macmillan.
- Mulgan, R. (2008), "Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability", Public Administration Quarterly 32(1):1-32.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1993), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York, N.Y: Plume.
- Salawu, R. O. and Agbeja, O. (2007), "Auditing and Accountability Mechanism in the Public Sector", The International Journal of Applied Economics and Finance, 1: 45-54.
- Stewart, J. D. (1984), "The Role of Information in Public Accountability", Issues in Public Sector Accounting, J. D. Stewart, A. Hopwood and C. Tomkins, Philip Allen, Oxford.

- Waldo, D. (1992), *The Enterprise of Public Administration*, Novato: Chandler and Sharp.
- Willems, T. (2014), "Democratic Accountability in Public-Private Partnerships: The Curious Case of Flemish School Infrastructure", *Public Administration*, 92: 340-358. doi: 10.1111/padm.12064
- Woods, N. (2006), *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and their Borrowers*, Ithaca: Cornell University Press.

SAYIŞTAY KARARLARI

•Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 09.05.2018

No : 44478

Konu: Yurtdışında görevlendirilen Belediye Başkanı ile Meclis Üyelerinin yol masrafı, gündelik ve konaklama bedellerinin bir kısmı yerine; konaklama bedellerinin tamamı ile ödenmemesi gereken transfer bedellerinin ödenmesi.

248 sayılı İlamın 13'üncü maddesinde, Karşılaştırılmalı Belediyecilik ve Turizm Toplantı ve Araştırma Gezisine katılmak üzere görevlendirilen Belediye Başkanı ile 16 meclis üyesi ve zabıta memuruna yol masrafı, gündelik ve konaklama bedellerinin bir kısmı yerine; konaklama bedellerinin tamamı ile ödenmemesi gereken'daki transfer bedellerinin ödenmesi sonucu-TL kamu zararına neden olduğu gerekçesiyle tazmin hükmolunmuştur.

İlamda Harcama Yetkilisi olarak sorumlu tutulan ile Gerçekleştirme Görevlisi olarak sorumlu tutulan ... aynı mahiyetteki dilekçelerinde,

İnceleme-Tetkik gezisine katılacak kişilerin şahsına yapılan ödemelerin, 6245 sayılı Devlet Memurları Harcırah Kanunları hükümlerince ön avans olarak yapılmış olup, imza karşılığında verildiğini, İlamda'da gerçekleştirilen gezinin transfer ücretlerinin çok yüksek olduğu ve tren ile transferlerin yapılmasının belirtildiğini, ... bir Akdeniz ülkesi olduğundan, gezinin düzenlendiği ay, ...'ya en fazla turistin gittiği aylardan biri olup, fiyatlar hesaplanırken bu durumun da dikkate alınması gerektiğini, Gezinin düzenleneceği zaman İdarece bir araştırma yapılmış olup, yapılan araştırma sonucu, gezinin kişi başı maliyetinin TL civarında olduğunun görüldüğünü, kamu zararına sebep olmamak adına birden fazla tur şirketi ile görüşüldüğünü ve en uygun transfer teklifi veren tur şirketi ... Turizm Organizasyon firması ile de anlaşma sağlandığını,

Hiçbir genelge ve tebliğde transfer miktarlarına ilişkin bir sınırlandırma belirtilmediğini, İlamda, ...'da ödenmesi gereken yol masrafı olarak, sadece iki adet tren seferinin bedelinin hesaplandığını, 7 günlük bir gezide, heyetin sadece iki kez hızlı tren kullanması ve başka hiçbir vasıta kullanmamasının hayatın olağan akışına aykırı olduğunu, sefer fiyatlarının ... demiryolları sitesinden alındığının belirtildiğini, ancak, hangi tarih ve hangi saate ait olduğunun belirtilmediğini,

Yukarıda da bahsedildiği gibi ...'nın en fazla turist aldığı ve en pahalı olduğu tarihlerde tüm ulaşım fiyatlarının, normal ulaşım fiyatlarının 2 katına

çıkabildiğini, 7 günlük bir ... gezisinde, Tur şirketi tarafından ayarlanan araçlar değil de toplu kullanım taşıtları kullanılsa dahi sadece iki kez hızlı tren kullanılması ve başka hiçbir araç kullanılmamasının mümkün olmadığını,

Gidilecek yerlerin birbirine uzak olması, gezi güzergâhının önceden bilinmemesi, gezi grubunun kalabalık olması ve zaman kısıtlılığı nedenleri ile tur şirketi ile anlaşılmasının daha az maliyetli olduğunu ortaya koyduğunu, tüm transferler ve rehberlik hizmetinin çok cüzi miktarlarla tur şirketi tarafından sağlandığını,

Kabul anlamına gelmemekle birlikte, Sayın Daire tarafından verilen karara dayanak raporda ağır hesap hataları bulunduğunu belirterek Daire tarafından verilen kararın bozulmasını talep etmişlerdir.

Başsavcılık mütalaasında;

“... ”

Sorumlular savunmalarında;

Taraflarınca fiyat araştırması yapılarak en uygun teklifi veren firma ile anlaşma yapıldığını, dayanak raporda belirtilen hesaplamaların usul ve yasaya aykırı olduğunu ve gerçeği yansıtmadığını, transfer miktarını sınırlamaya yönelik herhangi bir düzenlemenin olmadığını, günde iki kez hızlı tren kullanmanın hayatın aksına aykırı olduğunu, gerçek fiyatının nasıl alındığının tartışma konusu olduğunu, gidilecek yerlerin birbirinden uzak olduğunu, gezi güzergâhının önceden bilinmemesi, kalabalık olması ve zaman kısıtlılığı nedeniyle tur şirketi ile anlaşıldığını ve daha az maliyetli olduğunu, kamuyu zarara uğratmadıklarını, bu nedenle verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Talep yerinde görülmüştür.

Toplantı ve araştırma gezisinin hizmet alımı yolu ile yapılmasının mevzuata aykırı olmadığı ve hizmetin gereklerine uygun olduğu ve 5018 sayılı Kanun’un Kamu Zararı Başlıklı 71’inci maddesi “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur, veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır” hükmü gereği, yukarıda belirtilen hususlar birlikte değerlendirildiğinde, yapılan harcamaların kamu zararı oluşturduğunda ilişkin illiyet bağı kurulamamıştır.

Bu nedenle sorumlu talebinin kabul edilerek sorumlu uhdesinden tazmin hükmünün kaldırılmasının yerinde olacağı düşüncesi ile,

Arz olunur” denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ.

... Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi sonucunda;

Belediye Meclisi’nin 05.09.2014 tarih 418 sayılı Kararında; ...’dan(Tour Operatör) firmasının davetlisi olarak 19-25 Eylül 2014 tarihleri arasında ...’nın şehirlerinde gerçekleştirilecek olan “... - Türkiye Karşılaştırmalı Belediyecilik Ve Turizm Toplantı ve Araştırma Gezisi”ne katılmak üzere Belediye Başkanı ile 16 meclis üyesinin katılmaları uygun bulunmuş ve kendilerine 6245 sayılı Harcırah Kanunu’na göre yol ve yevmiyelerinin Belediye Bütçesinden ödenmesi kararlaştırılmıştır.

Söz konusu gezinin giderlerinin karşılanabilmesi için Zabıta Memuru’ya TL kredi (Temsil ve tanıtma giderleri kodundan) açılmış, kredinin mahsup edildiği ödeme emri ve eki gerçekleştirme belgeleri incelendiğinde ise, yurtdışına geçici görevlendirilenlere ait “Yurtdışı geçici görev yolluğu bildirimleri”nin yer aldığı, bu bildirimlerde;

- a) ...’ya gidiş-dönüş yol masraflarının (uçak biletleri tutarı),
- b) ...’da otel konaklama ücretlerinin (6 gece),
- c)...’daki transfer bedellerinin yer aldığı,

Geziye katılanların vermiş oldukları bildirimlerin hepsinde aynı şekilde a ve b’de zikredilen tutarların yanı sıra, “Hotel + yeme içme + taksi + ara transferler + resmi ziyaretler için transferler” olarak belirtilen transferlerin yer aldığı, buna karşılık görevlendirilenlere gündelik ödenmediği,

Ödeme emri ile açılan TL kredinin borç ve alacak artışı olmadan, ibraz edilen harcama belgeleriyle aynen kapatıldığı görülmüştür.

Görev Yolluğu bildirimlerine bakıldığında, görevlendirilenlere yurtdışı gündeliği ödenmediği (bildirimlerde beyan edilmemiş), ...’da yapılan “transfer bedeli” ödemelerinin kişi başına, konaklama bedelinin tamamının TL olarak beyan edildiği ve söz konusu gezi ile ilgili konaklama bedeli ile ...’daki transfer bedelleri faturalarının ve uçak bileti tahsilat makbuzunun ... Turizm Organizasyon tarafından düzenlenmiş olduğu görülmektedir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 3'üncü ve 7'nci maddelerinde, memurlar ile kurumlarında ödenek mukabilinde çalışanlara (Belediye başkanları, meclis üyeleri vs.) bu Kanun'a göre harcırah verileceği belirtilmiş, aynı Kanun'un 14'üncü maddesinde de Kanun'un 1'nci maddesinde yazılı kurumlara ait bir görevin yerine getirilmesi amacıyla geçici görevle yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilen memur ve hizmetlilere, geçici görev yolluğu olarak yol masrafı ve yevmiye ödenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Yurtdışında yol masrafı" başlıklı 29'uncu maddesinde, yurtdışında geçici görev yolculuklarında, uçak bilet bedelinin yol masrafı olarak ödenebileceği, ayrıca buna terminal ile ikamet yeri arasındaki taşıt ve hamal ücretinin ilave olunacağı ifade edilmiştir.

"Yurtdışında verilecek gündeliklerin miktarı" başlıklı 34'üncü maddesinde ise, bu Kanun gereğince verilecek yurtdışı gündeliklerinin miktarı, gidilecek ülkeye, memur ve hizmetlilerin aylık veya ücret tutarları ile görevin mahiyetine göre, mali yıl itibarıyla ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tayin olunacağı belirtilmiştir.

25.12.2014 tarih 28893 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararının eki "Yurt Dışı Gündeliklerine Dair Karar" ın 4' üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, Türkiye'den başka ülkelere geçici görevle gönderilenlere, seyahat süresinin ilk on günü için ödenecek gündeliklerin ekli cetveldeki miktarın %50 artırılması suretiyle hesaplanacağı, 2'nci fıkrasında, Türkiye'den yurtdışına geçici görevle gönderilenlerden, seyahat ve ikamet süresinin ilk on günü ile sınırlı olmak kaydıyla, yurtdışında yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri fatura ile belgelendirenler, faturada gösterilen günlük yatak ücretinin birinci fıkrada belirtildiği şekilde artırımlı olarak hesaplanan gündeliklerinin % 40'ına kadar olan miktar için bir ödeme yapılmayacağı, %40'ını aşması halinde ise aşan kısmın sadece %70'inin ayrıca ödeneceği belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 20.06.2005 tarih 2005/62 sayılı Genelgesinde ise, Belediyelerin seçilmiş ve atanmış personelinin yurtdışı görevlendirilmelerinde;

"Görevlendirilmeler için belediye meclisinden karar alınacağı,

Kamu kurum ve kuruluşları, Belediye birlikleri ve "kamuya yararlı dernek" statüsünde bulunan mahalli idare dernekleri dışındaki kişi, dernek, şirket, vakıf vb. kuruluşlar tarafından kurs, seminer, inceleme gezisi vb. adlarla yurtdışında

düzenlenen programlar için personel görevlendirilmeyeceği ve harcırah ödenmeyeceği,

Görevlendirilen personele 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre harcırah giderleri dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı,

Organizasyonu düzenleyen kuruluşa (var ise) herhangi bir ad altında (eğitim giderleri, hizmet satın alınması, konaklama ücreti, rehberlik ücreti vb.) ödeme yapılmasının mümkün olmadığı,

Belediye bütçesinden ödeme gerektiren veya gerektirmeyen her türlü yurtdışı görevlendirilmelerde sayılan usul ve esaslara uyulması ve uygulamanın bu esaslara göre yürütülmesi gerektiği” belirtilmiştir.

... Belediye Meclisi’nin 05.09.2014 tarih ve 418 sayılı Kararında da; söz konusu geziye Belediye Başkanı ile 16 meclis üyesinin katılmalarına ve geziye katılanların 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre yol ve yevmiyelerinin Belediye bütçesinden ödenmesine karar verilmiştir.

Bahsedilen mevzuat hükümleri gereğince, yurtdışında görevlendirilen personele sadece yol masrafı ve yevmiye ile konaklama bedelinin yukarıda belirtilen bir kısmı ödenebilecektir. Bunun dışında organizatör kuruluşa herhangi bir ad altında ödeme yapılması mümkün değildir. Yurt dışı görevlendirmelerde organizasyon değil personel ekseni ödeme öngörülmüştür.

Yine Genelgede, Kamu kurum ve kuruluşları, Belediye birlikleri ve “kamuya yararlı demek” statüsünde bulunan mahalli idare dernekleri dışındaki kişi, demek, şirket, vakıf vb. kuruluşlar tarafından kurs, seminer, inceleme gezisi vb. adlarla yurtdışında düzenlenen programlar için personel görevlendirilmeyeceği ve harcırah ödenmeyeceği belirtilmesine rağmen, belirtilen kuruluşlardan olmayan ...’dan “...” adındaki tur operatörü bir firmanın düzenlediği program için görevlendirme yapılmıştır.

Yapılan görevlendirme için, yukarıda bahsedilen mevzuat ve meclis kararında da belirtildiği üzere sadece yol masrafı ve yevmiye ile konaklama bedelinin bir kısmının, “03.3.3.01 Yurtdışı Geçici Görev Yollukları” kodundan ödenmesi gerekirken, “03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri” kodundan ödenmiştir ki, bu mümkün değildir.

Ayrıca, Zabıta Memuru, meclis kararında görevlendirilenler arasında ismi olmamasına rağmen geziye katılmıştır.

Bütün bahsedilenlerden hareketle, kişiler bazında ...’da yapılan görevlendirilmeler için Harcırah Kanunu’na göre ödenmesi gereken (gündelik, yol masrafı ve konaklama bedelinin ödenmesi öngörülen kısmı) tutar İlamda kamu zararı tablosunda ayrıntılı olarak gösterilmiş olup, bunun üzerinde yapılan ödeme kamu zararı oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile 248 sayılı İlamın 13’üncü maddesiyle TL’ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.03.2018

No : 44206

Konu: Doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımlarda piyasa liste fiyatının üzerinde ödeme yapılması.

149 sayılı ilamın 2 nci maddesi ile; ... Festivali kapsamında doğrudan temin ile satın alınan üç adet 48.000 BTU salon tipi ... Klima için piyasadaki ... Liste Fiyatlarının üzerinde ödeme yapılması nedeniyle ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

41255 nolu dosya ile temyiz talebinde bulunan sorumlu ... (gerçekleştirme görevlisi-Levazım Şb.Müd.) adına Av. ... temyiz dilekçesinde özetle;

12.11.2014 tarihli 460 numara ile ... Festivali kapsamında doğrudan temin ile KDV hariç ... TL'ye üç adet 48.000 BTU salon tipi ... marka klima satın alındığını,

Bu tür alımların; daha önceden öngörülemeyen ve ani ortaya çıkan ihtiyacın giderilmesine yönelik olduğunu, satın alma işleminin ivedilikle gerçekleştirilmesi gerekliliği, satın almanın yapılacağı yerdeki yetersiz piyasa koşulları ve ürünü satan iş yeri sayısının azlığı, yaz sezonu olması ve sadece klima alımı değil bunun montajı ve söküm işlerinin de satın alma kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini,

Ayrıca piyasa araştırmasına konu edilen sadece bu ürünlerin olmadığını, aynı anda çadır alınması ve kurulması, seyyar WC kiralınması, salon tipi klima alınması, split klima kiralınması vs. gibi iş ve işlemlerin de aynı kişi yani müvekkil tarafından aynı dar zaman dilimi içinde gerçekleştirildiğini,

Piyasa araştırmasının sadece bulunulan lokasyonda değil, çevre il ve ilçelerde de yürütüldüğünü ancak mevsimin yaz olması, turizm nedeniyle aşırı kalabalıklaşan bölgede esnafın "TALEBİ FIRSATA ÇEVİRME GAYRETİ" ve sadece ürünün satın alınmasıyla işin bitmemesi montaj ve söküm için de servis hizmetinin istenilen sınırlı süre içinde sunulamamasının müvekkilin işini etkileyen faktörler arasında olduğunu, bütün bu hususların kamunun zarara uğratılıp uğratılmadığı yönünde karar verilirken göz ardı edilmemesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Başsavcılık mütalaasında;

“Dilekçede; ilamın 2 nci maddesine ilişkin olarak, klima alımının önceden öngörülemeyen ve ani olarak ortaya çıkan bir ihtiyacın giderilmesine yönelik olduğu ve klimaların temini için ... ve ilçelerinde yapılan araştırmalarda yaz sezonu olması nedeniyle temin sıkıntısı yaşandığı, bu nedenle de piyasa araştırmasının İstanbul’daki firmalardan yapıldığı ve en avantajlı teklifi sunan yerden alımın yapıldığı ayrıca klimanın montaj ve söküm işlerinin de satın alma kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülmekte ve tazmin hükmünün kaldırılması istenilmektedir.

İlamda da belirtildiği üzere ... Festivali her yıl geleneksel olarak düzenlenen bir festival olup, kurulan çadırlara klima gerekli ise bunun önceden araştırılıp satın alınması gerekirdi. Klimaların Antalya ve çevresinde bulunmadığı yönündeki iddiayı kanıtlayıcı bir belge sunulmadığı gibi, ... bayilerinde olmayan salon tipi klimaların İstanbul’dan reklam, ses ve görüntü üzerine çalışan firmalardan temin edilebilmesi düşündürücüdür. ... tarafından yayınlanan listede fiyatı ...-TL olan klimalar, ...-TL den satın alınmıştır. Fiyat araştırma tutanağında sadece ses, ışık, sahne, görüntü, reklam şirketlerinden teklif alındığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan satın alınan İstanbul’dan yapılmış olması nedeniyle fiyata taşıma ve montaj giderlerinin de dahil edildiği iddia edilmekte ise de alımla ilgili böyle bir ayrıntı bulunmamaktadır. Kaldı ki ... marka ürünlerin kurulumunun yetkisiz kişiler tarafından yapılması durumunda ... tarafından verilen garanti geçerli olmayacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8 inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından sorumlu oldukları hükmü yer almaktadır. Klimaların temininde bu hükme uyulmamıştır. Bu nedenle talebin reddedilerek Daire kararının onanmasına” denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12 nci maddesinde;

“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

Zararların ödettilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.” denilmiş,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8 inci maddesinde;

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” hükmü yer almıştır.

Aynı Kanun’un “Kamu Zararı” başlıklı 71 inci maddesinde ise;

“Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.

Kamu zararının belirlenmesinde;

- a) İş, mal veya hizmet karşılığı olarak belirlenen tutardan fazla ödeme yapılması,
- b) Mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması,
- c) Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması,
- d) İş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması,
- e) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması,
- f) (Mülga)
- g) Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması,

Esas alınır.

Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir...” denilmiştir.

Temyiz dilekçesinde klimaların temini için ... ve ilçelerinde yapılan araştırmalarda yaz sezonu olmasından dolayı klimaların zamanında temin edilemediği, bu nedenle piyasa araştırmasının ...’daki firmalardan yapıldığı, yapılan araştırma sonucunda en avantajlı teklifi sunan ... Ses Işık Sistemleri San. Ltd. Şti.’nden klimaların temin edildiği, nakliye- montaj gibi giderlerin de fiyata dâhil edildiği belirtilmişse de;

... Festivalinin her yıl geleneksel olarak düzenlenen bir festival olduğu, klima alımının festival kapsamında gerçekleştirilen olağan bir gider olduğu ve önceden öngörülebildiği, kurulan çadırlara klima gerekli ise bunun daha önceden araştırılıp satın alınması gerektiği, sorumlular tarafından klimanın ... ve çevresindeki satış bayilerinde bulunamadığı iddialarının yazılı belge ile ispat edilemediği, fiyat araştırma tutanağına bakıldığında sadece ses, ışık, sahne, görüntü, reklam şirketlerinden teklif alındığı, ayrıca satın alınan İstanbul’dan yapılmış olması nedeniyle fiyata taşıma ve montaj giderlerinin de dahil edildiği iddia edilmekle birlikte buna ilişkin bir bilginin alımla ilgili belgeler içerisinde yer almadığı anlaşıldığından; satın alınan 3 adet 48.000 BTU salon tipi klima için piyasadaki liste fiyatlarının üzerinde ödeme yapılması mevzuata aykırıdır.

149 sayılı ilamın 2 nci maddesi ile ... TL’ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.03.2018

No : 44228

Konu: *Yapım işinin projelerin kusurlu olmasından dolayı feshedilmesine rağmen uygulanamayan projeleri hazırlayan firmaya yaptırım uygulanmamış olması.*

200-293 sayılı ek ilamın 1 inci maddesi ile; ... Ltd. ile ... iş ortaklığı yüklenimindeki “Prof. Dr. ...Parkı İnşaatı” yapım işinde, sözleşmenin feshedilmesi ve fesih nedeni olarak projelerin kusurlu olması ve bu nedenle önemli oranda değişikliğe gidilmesi gerektiği belirtilmesine rağmen, hizmet alımı yolu ile alınmış uygulama projesini hazırlayan firmaya (... Mimari Tasarım) herhangi bir yaptırım işlemi uygulanmaması nedeniyle ... TL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Sorumlu temyiz dilekçesinde özetle; ilamda, “... firma tarafından hazırlanan projelerin hatalı olduğu, bu hatalı projelerin neden kabul edildiği ve söz konusu kusurların fark edilmiş olmasına rağmen neden işlem yapılmadığı, projelerin başka alanda kullanıldığının belirtilmesine rağmen nerde ve nasıl kullanıldığının belirtilmediği” hususları belirtilerek kamu zararının ilgililerden tazminine karar verildiğini,

Daha önceki savunmalarda da belirttiği üzere; ... Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığınca 2012/198378 kayıt numarası ile ihale edilen “Prof. Dr. ...Parkı İnşaatı” işi ile ilgili olarak;

Mülkiyeti belediyeye ait olan ...Parkının, 08.11.1994 tarihinde yapılan ihalede 1994/51 sayılı Encümen kararıyla, imar planına göre yeşil alan olarak düzenlenen alanda kafeterya, çay bahçesi, spor tesisleri, WC ile zemin altındaki otoparkın 17 yıllığına, market bölümünün ise 32 yıllığına intifalı olarak yapı-işlet-devret modeliyle ihale edildiğini, ...Parkının olduğu alandaki kafeterya, çay bahçesi, spor tesisleri, WC ile zemin altındaki otoparkın 17 yıllık intifa süresi dolduğunda müstecir tarafından bu yerlerin belediyeye teslim edildiğini, parkın altında bulunan market bölümünün intifa süresinin ise devam ettiğini,

Şehir merkezinde uzun yıllardır park olarak kullanılan ve fakat eskiyen bu parkın yeniden düzenlenerek halkın kullanımına sunma ihtiyacının doğduğunu bu nedenle öncelikle bu yerle ilgili bir proje alımı ve akabinde uygulama yapılması için çalışmaların başlatıldığını,

Yapılan ihalede ...Parkı Kentsel Uygulama Projesi İşinin ... Mimari Tasarım firması tarafından yapıldığını, proje uygulama aşamasında ise projenin hatalı olmasından değil, idare tarafından bazı revizelerin öngörülmesi ve bu revizelerin yapılmasıyla projenin önemli oranda değişeceğinin fark edildiği, yer teslimi yapılmadan işin tasfiyesinin yapıldığını, iddia edildiği gibi projenin hatalı olması nedeniyle değil, idareden kaynaklanan sebeplerle tasfiye işleminin yapıldığını, şöyle ki;

Yüklenicinin statik projelerin uygulanması aşamasındaki talebi üzerine zemin etüd çalışmaları ve statik performans analizleri yapıldığını, yapılan değerlendirme sonucunda, mülkiyeti belediyeye ait olup yap-işlet-devret modeli ile yapılan ve parkın altında bulunan market içinde, belediyenin bilgi ve onayı olmadan statik dayanımı etkileyen revizyonların yapıldığının görüldüğünü,

Dolayısıyla proje performansının (taşıma gücünün) değiştiğinin tespit edildiğini,

Bu nedenle uygulama projesinde yapılması istenilen kafeterya ve WC binalarının uygulamasının yapılabilmesi için mevcut binada (market alanında) güçlendirme yapılmasının öngörüldüğünü,

Güçlendirmenin, uygulama maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle bu binaların yapımından vazgeçildiğini, park içerisinde mevcutta yer alan ve projede yeni önerisi bulunduğu için kaldırılması öngörülen kafeteryanın tadilat maliyeti daha düşük olduğundan tadilat yapılarak kullanılmasının gündeme geldiğini,

Dolayısıyla ... Mimari Tasarım firmasından hizmet alımı yoluyla alınan projenin kusurlu olduğundan bahsedilemeyeceğini,

Yapılan analiz sonuçlarına göre; alana ait genel vaziyet planında yer alan sadece kafeterya ve WC projelerinin uygulanmasının iptalinin gündeme geldiğini, genel çevreye ait projelerin (mimari, statik, elektrik ve mekanik) aynen uygulandığını,

Söz konusu ihaleye ait sözleşmenin 27 nci maddesinde;

“Sözleşme Kapsamında Yaptırılacak İlave İşler, İş Eksilişi ve İşin Tasfiyesi” başlığı altında idarenin uygulama projesi üzerinde değişiklik yapma hakkının saklı tutulduğunu dolayısıyla, iş sahibi idarenin proje üzerindeki bir takım imalatlarda iş eksilişi yapmak metodu ile ihale edilen iş üzerinde değişiklik yapabildiğini,

Park içerisinde mevcutta yer alan ve projede yeni önerisi bulunduğu için kaldırılması öngörülen kafeteryanın tadil edilerek kullanılabilir hale getirildiğini,

Ayrıca ilgili işin uygulama projelerinin temin edildiği ... Mimari Tasarım firmasının hazırlamış olduğu projelerin tip proje olduğu, idare tarafından farklı alanlarda değerlendirilebileceği ve projenin kusurlu olmadığını,

Dolayısıyla; projeleri hazırlayan firmaya herhangi bir yaptırım uygulanmadığını, ayrıca ... mimari tasarım firmasının hazırlamış olduğu projeler farklı alanlarda değerlendirilebileceğinden fazla ödemenin söz konusu olmadığını,

Projenin bir kısmının genel çevreye ait projelerin (mimari, statik, elektrik ve mekanik) aynen uygulandığını,

Yine kararda karşı oy kullanan üyeler ... ve ... karşı oy gerekçelerinde belirtildiği üzere, idarenin 6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 475 inci maddesinde belirtilen seçimlik haklarını kullanma muhtariyetinin olduğu ve bu hakkın her zaman kullanabileceğini, zeminin market olduğunun anlaşılması üzerine de projelerin önemli oranda değiştirilmesinin zorunlu olduğunu, yer teslimi yapılmamış işin tasfiye edilmesinin gerektiğini, yüklenicinin kusurundan bahsedilmeyeceğini ve idarenin işin tasfiyesine karar vermesinin yerinde olduğunu,

Yine Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 09.11.1991 tarih ve E:1991/15-340, K: 1991/467 sayılı kararında da belirtildiği üzere; "alacaklı borcun yerine getirilmemesi halinde BK 106/2 deki haklarını her zaman kullanabilir, ancak kullanmak zorunda da değildir," denilerek iş sahibinin seçimlik haklarını kullanmak zorunda olmadığını belirtildiğini,

İdarenin de bu yetkiyi kullanmadığını ve sonuca etkili olmayan, kararda belirtilen eksiklikleri gerekçe göstererek işin tasfiyesine karar vermediğini, bu sebeple yükleniciye yapılan ödemede bir usulsüzlük ve fazla ödeme bulunmadığını belirterek verilen hükmün kaldırılmasını istemiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

"... Dairesince, Büyükşehir Belediyesince sözleşmesi feshedilen yapım işinde, sözleşmenin fesih nedeni olarak projelerin kusurlu olması ve bu nedenle önemli oranda değişikliğe gidilmesi gerekliliği belirtilmesine rağmen hizmet alımı yolu ile uygulama projesi hazırlayan firmaya herhangi bir yaptırım uygulanmadığı gerekçesine dayalı tazmin hükmü verildiği görülmüştür.

Sorumlular; yeşil alan olarak düzenlenen alanda, 32 yıllığına intifalı olarak yap-işlet- devlet modelle ihale edilen muhtelif tesisler bulunduğu, bunların intifa süresi dolanların belediyeye teslim edildiği ve parkın altında bulunan market bölümünün intifa süresi devam ettiği, uygulama aşamasında projenin hatalı olmasından değil, idare tarafından bazı revizelerin istenmesi ile projenin değişmesi gerektiğinin görülmesi üzerine tasfiye işleminin yapıldığı, dolayısı ile projeyi hazırlayan firmaya bu nedenle yaptırım uygulanmadığı, dolayısı ile kamu zararı oluşmadığından dolayı kararın bozularak tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Sorumluların savunmaları yargılama sırasında dile getirilmiş olup karar aşamasında değerlendirilmiştir. Buna göre savunmalar Dairece verilen kararın gerekçelerini karşılamaktan uzak olup verilen kararın tasdikinin uygun olacağı düşünülmektedir.” denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Mülkiyeti belediyeye ait olan ...Parkının, 08.11.1994 tarihinde yapılan ihalede 1994/51 sayılı Encümen kararıyla, imar planına göre yeşil alan olarak düzenlenen alanda kafeterya, çay bahçesi, spor tesisleri, WC ile zemin altındaki otoparkın 17 yıllığına, market bölümünün ise 32 yıllığına intifalı olarak yap-işlet-devret modeliyle ihale edildiği, ...Parkının olduğu alandaki kafeterya, çay bahçesi, spor tesisleri, WC ile zemin altındaki otoparkın 17 yıllık intifa süresi dolduğunda müstecir tarafından bu yerlerin belediyeye teslim edildiği, parkın altında bulunan market bölümünün intifa süresinin ise devam ettiği,

Parkın yeniden düzenlenerek halkın kullanımına sunulması amacıyla öncelikle uygulama projelerinin hazırlanması sonrasında da yapımına geçinilmesinin düşünüldüğü bu kapsamda;

...Parkı Kentsel Tasarım Projesi Yaklaşık Maliyet Belirleme Analizinin idare tarafından;

Mimari uygulama projeleri oda en az bedeli: ... TL

Statik uygulama projeleri oda en az bedeli: ... TL

Mekanik uygulama projeleri oda en az bedeli: ... TL

Elektrik uygulama projeleri oda en az bedeli:... TL

Animasyon yapımı: ... TL

Metraj ve maliyet hesapları, teknik şartnameler: .. TL

Toplam: ... TL,

şeklinde tespit edildiği,

... Mimar Tasarımın; Mimari uygulama projeleri bedeli, Statik uygulama projeleri bedeli, Mekanik uygulama projeleri bedeli, Elektrik uygulama projeleri bedeli, Animasyon yapımı, Metraj ve maliyet hesapları, teknik şartnameler toplamı: ...TL (+KDV) olarak verdiği teklifin, idarece en uygun teklif kabul edilerek 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesine göre adı geçen firmaya yaptırılmasına 07.09.2012 tarihinde karar verildiği anlaşılmaktadır.

...Parkı Kentsel Tasarım Projesi teknik şartnamesinde projenin konusu; "İmar planı kararları doğrultusunda alana ilişkin kentsel tasarım projelerinin hazırlanması, umumi wc, büfe, kafeterya ve kent mobilyalarının tasarlanması, aydınlatma projelerinin yapılması ve alanın ihtiyaçlarına cevap vermek üzere sağlıklı, yaşanabilir, ergonomik, sürdürülebilir ve estetik bir çevre elde edilmesi konulu, alanın doğal, kültürel ve tarihi özellikleri göz önüne alınarak ekonomik ve uygulanabilir, uygulanması, bakım ve temizliği kolay mekanlar yaratan bir tasarım için kesin proje ve uygulama projelerinin hazırlanması. İdare tarafından yükleniciye mimariye ait taslak proje verilecektir. Yüklenici teknik çizim ve detaylarını verilen taslak doğrultusunda tamamlayacaktır. Mimari proje müelliflik hakları idareye ait olacaktır. Sözleşme çerçevesinde, yüklenici bu ihale/sözleşme dokümanlarında tanımlı hizmetlerin temininden sorumlu olacaktır." şeklinde belirtilmiştir.

Teknik şartnamede "Mühendislik hizmetleri uygulama projesi" başlığı altında taşıyıcı elemanların betonarme projesindeki ölçülere göre belirtilmesi, binanın taşıyıcı sistemi ile kullanılacak malzeme tespitinde sırasıyla; mimari, mühendislik (mukavemet, stabilite), ekonomi hususlarının göz önüne alınması, bunun için mukayese ve tahkik hesaplarının yapılması, mimari uygulama proje ve ölçeklerine uygun olarak hazırlanan statik hesap ve proje ve detayların çizim tekniğine uygun olması, ihale hazırlığı için demir, beton, ahşap ...vb. malzemelere ait keşif özeti ve metrajlar, fenni şartnameler, varsa özel imalatların yapımı için teknik şartnamelerin düzenlenmesi istenilmiştir.

Şartnamenin “Çeşitli hususlar” başlığı altında da;

“Yüklenici firma işe başlamadan önce projesi hazırlanacak araziyi yerinde görecektir ve ileride bu hususta bir mazeret sunmayacaktır. Yapılacak projeler ölçeklerine uygun teknikte yapılacak ve idarenin istediği tüm detaylar proje üzerine işlenecektir. (Gerekirse idare ilgili projenin teknik şartnamesinde belirtilen detaylar dışında ek proje detayları talep edebilir. Yüklenici firma bununla ilgili olarak ek bir ücret talebinde bulunamaz.)

...

İdare isterse projeler üzerinde izin almaksızın kendisi de değişiklik yapabilir.

Yüklenici yaptığı ve/veya yapacağı projelerin ve raporların eksiklik ve yanlışlıklarından olabilecek olumsuz sonuçlardan direk sorumludur. Projelerin idare tarafından görülmüş ve onaylanmış olması yükleniciyi bu sorumluluktan kurtaramaz.

...” denilmiştir.

Yukarıda kısaca teknik şartname hükümlerine yer verilen ...Parkı Kentsel Uygulama Projesi işi anahtar teslimi götürü bedel olarak yaptırıldıktan sonra;

28.01.2013 tarihinde Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından “...Parkı İnşaatı” için ihale yapıldığı, ihalenin ... TL teklifi veren ... Tur İnş. Turz. Petrol Paz. San. ve Tic. Ltd. Şti. ... İş Ortaklığı yüklemine kaldığı,

Söz konusu işin 25.02.2013 tarihinde sözleşmesinin imzalandığı,

Sözleşmenin imzalanmasının ardından yüklenici iş ortaklığının; ihale konusu işin uygulama alanının altının market olarak kullanılması nedeniyle uygulanacak proje ve statik raporlarına göre arazi ve zemin etüd çalışmalarının yapılmasını talep ettiği,

Bu arada ihale kapsamında yer alamayan ve idare tarafından yaptırılmasına karar verilen yıkım ve söküm ile ilgili işlemler o tarihte tamamlanmadığından yer tesliminin yapılamadığı,

Aradan geçen süre zarfında yıkım ve söküm işlerinin tamamlandığı, yüklenicinin talebi üzerine sonradan yapılan etüd çalışmalarının, statik performans analizlerinin ve raporlarının değerlendirilmesinin yapıldığı,

Yapılan değerlendirme sonucunda proje üzerinde ciddi oranda değişiklik yapılmasının gündeme geldiği, uygulamaya esas revize projeler hazırlandığı,

Ancak yüklenici iş ortaklığının, 26.06.2013 tarihinde idareye gönderdiği noter ihtarında yer tesliminin yapılamamasından dolayı yaşanan gecikmelerin idareden kaynaklandığı ve gecikme boyunca firmanın zarara uğradığı dolayısıyla sözleşmeyi tek taraflı fesih etme haklarının saklı olduğunun ileri sürüldüğü, fesih edildiği takdirde yaptığı masrafların ve zararın talep edileceğinin belirtildiği,

Bu nedenle sözleşme hükümlerine göre söz konusu alana ait revize projelerin inşaat çalışmalarının devam etmesi gereğinin aynı yüklenici iş ortaklığı ile çalışılmasının mümkün olmayacağı ve tasfiyenin idare lehine olacağının anlaşılması üzerine Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 47 nci maddesi uyarınca sözleşmenin tasfiye edilmesine gidildiği,

Yukarıda yer verilen sürecin Fen İşleri Daire Başkanlığının Başkanlık Makamına yazdığı tasfiye konulu 29.07.2013 tarih ve 4905 sayılı Olur arz yazısında belirtildiği,

29.07.2013 tarihinde Belediye ile iş ortaklığı arasında yapılan mutabakat zaptı ile " ...Parkı İnşaatı" sözleşmesinin karşılıklı anlaşma yolu ile tasfiye edildiği, tasfiye işlemlerini gerçekleştirmek üzere komisyon oluşturulduğu ve komisyon tarafından hazırlanan 21.08.2013 tarihli "Durum Tespit Tutanağı"nda;

"...

İdare tarafından yapılan değerlendirmeler sonucu 08.03.2013 tarih ve 476.1500 sayılı tutanak ile eksiklikler (etüd, analiz, yıkım-söküm işleri) giderildikten sonra yer tesliminin ilgili firmaya yazılı bir şekilde bildirileceği onaylanarak belirtilmiştir. İhale konusu işin uygulama alanı altının market olarak kullanılması nedeniyle uygulanacak projedeki yapıların taşınıp- taşınamayacağının belirlenmesi için performans analizi yaptırılmıştır. Analiz ve raporlar neticesinde projenin bu haliyle uygulanabilir olmadığı tespit edilmiştir. 29.07.2013 tarih ve 15824 sayılı yüklenici dilekçesi üzerine 29.07.2013 tarihinde yapılan mutabakat zaptı neticesinde 29.07.2013 tarih ve 940.4905 sayılı Başkanlık Oluru ile tasfiye kararı alınmıştır.

"... denildiği rapor dosyası ve eki belgelerden anlaşılmaktadır.

... Büyükşehir Belediyesi tarafından sözleşmesi feshedilen "...Parkı İnşaatı" yapım işinde, sözleşmenin fesih nedeni olarak projelerin eksik ve kusurlu olması

(projelerin, zemine ilişkin sağlıklı etüd ve analizler yapılmaksızın hazırlanması ve bu haliyle idare tarafından kabul edilmesi) ve bu nedenle önemli oranda değişikliğe gidilmesi gerektiği belirtilmesine rağmen, hizmet alımı ile yolu ile uygulama projesi hazırlayan firmaya (... Mimarlık) herhangi bir yaptırım işlemi uygulanmaması sonucu kamu zararına neden olduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Hüküm Bulunmayan Haller" başlıklı 36 ncı maddesinde;

"Bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır." denilmiş,

6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun "İş sahibinin seçimlik hakları" başlıklı 475 inci maddesinde;

"Eserdeki ayıp sebebiyle yüklenicinin sorumlu olduğu hâllerde iş sahibi, aşağıdaki seçimlik haklardan birini kullanabilir:

1. Eser iş sahibinin kullanamayacağı veya hakkaniyet gereği kabule zorlanamayacağı ölçüde ayıplı ya da sözleşme hükümlerine aynı ölçüde aykırı olursa sözleşmeden dönme.
2. Eseri alıkoyup ayıp oranında bedelden indirim isteme.
3. Aşırı bir masrafı gerektirmediği takdirde, bütün masrafları yükleniciye ait olmak üzere, eserin ücretsiz onarılmasını isteme.
4. İş sahibinin genel hükümlere göre tazminat isteme hakkı saklıdır....."

hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu hüküm gereğince iş sahibi (idare), kusurlu bir eser gerçekleştirildiği takdirde, sözleşmeden dönme, süre verilerek düzeltilmesi, bedelden indirim isteme ve zarar ziyanının ödenmesi seçimlik haklarına sahiptir.

... Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Daire Başkanlığınca alınan 29.07.2013 tarih ve 940-4905 nolu olur yazısında, inşaat işini yüklenen ortaklığın talebi üzerine yeniden proje ve statik raporları hazırlandığı, revize edilen projelere göre işin önemli oranda değiştirilmesi gerektiğinin fark edildiği, sonuç olarak henüz yer teslimi yapılmamış işin tasfiye edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, yüklenici firma ile Belediye arasında imzalanan 29.07.2013 tarihli mutabakat zaptında da uygulama yapılacak zeminin market olması nedeniyle istenen işin yapılması için

ciddi oranda proje değişikliği gerektiği hususuna yer verilmiştir.

İlgili işin uygulama projesi "...Parkı Kentsel Uygulama Projesi" adı altında doğrudan temin yöntemi ile ... Mimari Tasarım firmasından alınmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere "...Park İnşaatı" işine ilişkin sözleşmenin fesih nedeni ilgili firma tarafından hazırlanan uygulama projelerinin hatalı olmasıdır. Zira, söz konusu işte herhangi bir çalışmaya başlanmadan, zeminin market olması nedeniyle hazırlanmış olan uygulama projelerinin önemli oranda değiştirilmesi zorunluluğunun bulunması, uygulama projelerinin kusurlu olmasından kaynaklanmaktadır.

Yukarıda da açıklandığı üzere kusurlu bir eser gerçekleştirildiği takdirde, iş sahibi sözleşmeden dönme, süre verilerek düzeltilmesi, bedelden indirim isteme ve zarar ziyanının ödenmesi, seçimlik haklarına sahiptir. Sözleşmenin fesih nedeni ise projelerin kusurlu olması, önemli oranda değişikliğe gidilmesi gerektiğinin idare tarafından tespit edilmesi ve söz konusu projenin başka bir alanda kullanılabilirliğinin belgelendirilmemiş olmasıdır. Bu nedenle ilgili firmaya herhangi bir yaptırım uygulanmamış olmasından dolayı kamu zararı olduğu anlaşılmıştır.

Bu nedenle 200-293 sayılı ek ilamın 1 inci maddesi ile ... TL'ye ilişkin olarak 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.

- Yayımlanmasına 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