



SAYIŞTAY DERGİSİ

Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

•
Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni

•
AB Mali Yardımlarının Türkiye ve
Diğer Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi

•
Tabi Hukukun Tabi Sonucu ya da Laik Hukukun Kökleri

•
Yönetişimin Dönüşümü:
Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü

•
Okula Göre Dönüş:
Çevre Denetimi Eğitiminde Yeni Bir Yaklaşım

•
Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu

•
SAYIŞTAY KARARLARI

TEMMUZ - EYLÜL 2004

SAYI : 54

Sahibi : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Ali KARAMAZAKCADİK
Genel Sekreter

Yayın Kurulu Başkanı : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Yazı İşleri Müdürü : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Başdenetçi

Yayın Kurulu : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Emine ÖZEY
Uzman Denetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Başdenetçi

Kemal ÖZSEMERCI
Başdenetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Özlem TEMİZEL
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Bilgisayar İşletmeni

Dizgi ve Sayfa Düzeni : Araştırma ve Tasnif Grubu

Baskı : Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

İsteme Adresi : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü
06520 Balgat/ANKARA

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- *Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.*
- *Telif hakları 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait kişisel görüşlerin Sayıştay Başkanlığı tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Dergide yayımlanan makalelerin sorumluluğu yazarlarına aittir.*
- *Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*
- *Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, geri verilmez.*
- *Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 54	TEMMUZ-EYLÜL 2004

İÇİNDEKİLER

- 3 Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**
Murat ARSLAN
Sayıştay Denetçisi
- 37 Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni**
Erkan KARAARSLAN
Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Çalışma Grubu Üyesi
- 77 Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Topluluğa Yeni Katılmış ve Katılacak Olan Ülkelerle Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**
Serdar SÜNGÜ
Sayıştay Denetçisi
- 113 Tabi Hukukun Tabi Neticesi ya da Laik Hukukun Kökleri**
Cengiz OTACI
Beytüşşebap Hakimi
- 137 Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü**
Yazan: Donald F. Kettl
Wisconsin – Madison Üniversitesi Öğretim Üyesi
Çeviren: M. Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

157 Okula Geri Dönüş: Çevre Denetimi Eğitiminde Yeni Bir Yaklaşım

Yazan: John REED

INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu Sekreterliği

Çeviren: Dr. H. Ömer KÖSE

Sayıştay Başdenetçisi

163 SAYIŞTAY RAPORLARI

165 Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu (Özet)

171 SAYIŞTAY KARARLARI

173 Temyiz Kurulu Kararları

185 Daireler Kurulu Kararları

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ (ÇOK YILLI BÜTÇELEME) VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Murat ARSLAN*

GİRİŞ

Hükümetlerin kamusal hizmet önceliklerini ve tercihlerini göstermesi bakımından hukuki, iktisadi ve sosyal anlamda temel politika belgesi olan bütçe, gelir dağılımı ve kaynak tahsisini değiştirmesi sebebiyle piyasaların işleyişi ve ekonomik birimlerin tercihleri ve beklentileri üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir ve bu niteliği ile maliye politikasının en önemli unsurudur. Bu bakımdan, ülkede uygulanan diğer ekonomi politikaları ile uyumlu, tutarlı ve sonuç alınabilecek bir maliye politikasının tasarlanması ve bunun üzerine inşa edilmiş bütçenin hazırlanması, etkin bir şekilde uygulanması ve izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu doğrultuda, kamu hizmetinin sunulmasına ilişkin planlar yapılmakta ve bunlar bir sonraki döneme ilişkin bütçeye gerekçe olarak sunulmaktadır. Böylece, bir yılın harcama tahminlerinin izleyen yılın bütçe oluşum sürecinin başlama noktası olması aynı zamanda bütçe sürecinin sağlamlığı ve devamlılığını da arttırmaktadır. Ancak bütçe sürecinin etkin olmaması, bütçenin bir maliye politikası aracı olarak öneminin azalmasına sebep olmaktadır.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990'lı yılların başından itibaren de Dünya Bankası'nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Bu reformların başında da Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) olarak adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi gelmektedir. Bu sistemle makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amaçlanmaktadır.

* Sayıştay Denetçisi

Türkiye’de uygulanan mevcut bütçe sisteminin, çağdaş bütçeleme anlayışından uzak ve işlevini gereği gibi yerine getiremez olduğu görülmektedir. Konu ile ilgili birimlerin de dikkatini çeken bu husus sebebi ile son yıllarda “kamu mali yönetim reformu” hükümetlerin gündemindedir ve bu konu ile ilgili çalışmalara devam edilmektedir.

Dünya Bankası’nın son yıllarda üzerinde durduğu ve gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sistemi ve dolayısıyla çok yıllık bütçeleme, halen ülkemizde devam eden kamu mali yönetimi reformu çalışmalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.

Bu çalışma, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin Türkiye’de gerçekleştirilmeye çalışılan kamu mali yönetimi reformundaki yeri ve gerekliliği üzerinde durmakta ve aynı zamanda gereği gibi uygulanabilmesi açısından sağlanması gereken şartları ele almaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde bu konuda temel eser olan Dünya Bankası Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemi ele alınmış, sistemin yapısı incelenmiş ve başka ülkelerdeki uygulamalardan örnekler verilmiştir.

İkinci bölümde ise Türkiye’de kamu mali yönetimi reformu bağlamında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından Orta Vadeli Harcama Sistemi ve bu sistem dahilinde gerçekleştirilmesi gereken diğer alt yapı çalışmalarına değinilmiştir.

1- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ (MEDIUM TERM EXPENDITURE FRAMEWORK – MTEF)

1.1 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ NEDİR?

Kamu hizmetlerinin sunulması, harcamaların yapılması, bu harcamalar için kaynak sağlanması ve kamusal kaynakların dağıtımı politik bir süreç sonunda belirlenmektedir. Oluşturulan politikaların istenilen etkinlikte yaşama geçirilmesi bunların planlanmasını, programlanmasını gerektirmekte, planlanan politikalar ise bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bu sürecin temel hedefleri; mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılmasının sağlanması olup, bütçe ise bu hedeflere ulaşmada ana araç olmaktadır.

Hükümetlerin gelecek yılla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik

faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.¹

Kamusal harcamalar için yeterince ayrılabilir bir kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturmayı ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir.² Bu çerçevede, Orta Vadeli Harcama Sistemi – Medium Term Expenditure Framework (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.³ Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

1. Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir kaynakın yukarıdan aşağıya (top- down) doğru tahmin edilmesi,
2. Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,
3. Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Esas amaç, ekonomideki varolan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki

¹ H. Hakan YILMAZ: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, (Ankara, 1999), s. 22.

² World Bank: Public Expenditure Management Handbook, (June 1998), p. 31.

³ Peter DEAN: “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft, World Bank, (May, 1997), p. 1.

kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır.⁴ Ancak, kaynakların dağıtımına yönelik çalışmalara yoğunluk verildiğinde mali amaçlar çerçevesinden çıkılmaması gerekmektedir.⁵ Yani ihtiyaçlarla kaynaklar arasında bir denge kurulmalı, aynı zamanda sektör harcama öncelikleri ile kamunun mali amaçları arasında tutarlılık sağlanmalıdır.

Bütçe yılı için Orta Vadeli Harcama Sistemi çerçevesinde sektöre (bakanlığa veya kuruma) ayrılacak kaynaklar belirlenmekte ve her bir programın veya çıktının kaynak yapısı tespit edilmektedir. Tespit edilen bu kaynak yapısı bütçe hazırlıklarının başında kurumlara açıklanmakta ve bu açıklanan rakamlar sektör için bir bütçe tavanı olmaktadır. Bu sürecin, kuruluşların bütçe tekliflerinin katı bir bütçe sınırlamasına tabi olması ve kaynaklar üzerinde kuruluşlardan gelecek olan baskıyı azaltmak suretiyle daha anlamlı bir bütçe hazırlanmasına imkan vermesi beklenmektedir.⁶ Katı bütçe sınırı olmazsa yıllık bütçe kaynaklarının gereğinden fazla yükümlülük altına gireceği ve harcama kontrolünün de yetersiz kalacağı göz önüne alınması gereken bir gerçektir. Dolayısıyla bu sistemde, sıkı bir strateji uygulanması ancak harcamacı kuruluşlara inisiyatif kullanabileceği serbest bir uygulama alanı bırakılması öngörülmektedir.

Bu sistemde, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlanırken; bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde ilk önce gelirler, sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktar ve en son da bu kaynaklar sınırlamasında harcamaların planlanması yapılmaktadır. Yani hükümetler ayaklarını yorganlarına göre uzatmaktadır.

Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS), her yıl tekrar eden ve her bir planlamanın birbirini izlediği bir süreci ifade etmektedir. Hazırlanan sistem, gelecek üç yılı kapsamaktadır. Birinci yıla ilişkin OVHS üç yıllık bir planlama yapmakta, ikinci yıla ilişkin OVHS hem bir önceki yılın planları çerçevesinde gerçekleşmekte hem de dördüncü yıla kadar olan planlamayı kapsamaktadır. Üçüncü yıla ilişkin OVHS de yine aynı şekilde başlangıça göre kaynak kullanım

⁴ H. Hakan YILMAZ: a.g.e., s. 18.

⁵ Oxford Policy Management: Supporting Strategies for Economic and Social Reform, (May 2000), p. 2.

⁶ H. Hakan YILMAZ: a.g.e., s. 19.

sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek beşinci yılı kapsamı içine almaktadır.

Bir yıl için hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de, yukarıda tanımlanan olumsuzluğun önüne geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Örneğin, kamuda çalışanların ve emeklilerin ücretleri, borç servisi, bütçe dışındaki kuruluşlara yapılan transferler kısa dönemde kolayca değişecek nitelikte harcamalar değillerdir. Bunlarla ilgili en azından iki-üç yıla yayılan orta vadeli politikalar oluşturulması ve bunların bütçe içinde formüle edilmesi gerekmektedir.⁷

Kamunun belli sektörlerden oluşması ve harcamaların da bu sektörler aracılığı ile yapılmasından dolayı, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin de sektör düzeyinde ele alınması zorunlu olmaktadır. Öncelikle sektörün (yani bakanlığın veya kuruluşun) gelecekteki rolü konusunda açık bir fikir ortaya konmalı ve bu politikalar üzerinde bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmaya, aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve yukarıdan aşağıya (top-down) süreçler kullanılarak gelinmelidir. Bu süreçlerde sektörün öncelikleri gözden geçirilmeli ve tanımlanmalıdır. Böylece sektörün amacını gerçekleştirmeye en yakın ve öncelikli olanlar sıraya konabilecektir.⁸

Ana hatlarıyla OVHS; en üstte kamu için ayrılacak kaynakları gösteren toplam harcama limitinin belirlenmesi (top-down), sektörel düzeyde sektör politikalarının hem mevcut hem de orta vadeli maliyet yapılarının hesaplanması (bottom-up) ve sonuç olarak da OVHS çerçevesinde kullanılabilir kaynakların sektörlere dağıtılması (sector ceilings) süreci şeklinde işlemektedir.

1.2 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN AMAÇLARI

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir.⁹

⁷ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 19 .

⁸ Elizabeth MUGGERIDGE: “Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework”, World Bank, (June 1997), p. 34.

⁹ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 110.

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin kamusal karar alma aşamasındaki temel amaçları şunlardır:¹⁰

1. Gerçekçi ve tutarlı bir kaynak yapısı gerçekleştirmek sureti ile makro ekonomik dengenin iyileştirilmesi,
2. Sektörler arasında ve sektörün içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımının geliştirilmesi,
3. İzlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ve buna bağlı olarak uygulanan programların devamlılığının sağlanması,
4. Fonların etkin ve verimli şekilde kullanımı için gereken teşviklerin artırılması ile birlikte, harcama yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe sınırlarının konulması.

Açık bir şekilde ifade edilen yukarıdaki amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise şu şekildedir:¹¹

a) Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,

b) Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

Bu çerçevede düşünüldüğünde, borç servisi, transfer harcamaları, vergi harcamaları, yatırım harcamaları ve şartlı yükümlülükler gibi konularda bütçe birden fazla yılı kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır.

1.3 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN BAŞARIYA ULAŞABİLMESİ İÇİN GEREKLİ TEMEL KOŞULLAR

Başarılı bir OVHS uygulaması için; kurumsal mekanizmalar, ülkenin önceliklerinin belirleyiciliğinde kaynak yapısına göre hangi programların veya çıktıların finansal olarak gerçekleştirilebilir olduğu ile ilgili dengeyi sağlamak için yardımcı olmalı ve gerekli olan karar alıcıları talep etmelidir.¹²

Gerek Dünya Bankası’nın Kamu Harcamaları Yönetimi el kitabında gerekse diğer çalışmalarda başarılı bir OVHS uygulaması için gereken ana

¹⁰ World Bank: ibid., p. 46.

¹¹ Peter DEAN: ibid., p. 5.

¹² Worl Bank: ibid., p. 46.

faktörler Orta Vadeli Harcama Sisteminin dünyadaki uygulamaları da göz önünde bulundurularak şu şekilde sıralanmaktadır:¹³

(1) Politik Destek ve Kararlılık;

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir.¹⁴ Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır.

(2) Bütçe, Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı;

Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır.¹⁵ Bu anlamda OVHS kamu sektörünün tümünü kapsayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi) mümkün olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetler OVHS süreci içinde bütçede yer almalıdır.

(3) Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması;

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makro ekonomik analiz ve tahminlere OVHS’ye temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz ve tahminler yapılırken kullanılan verilerin ve elde edilen sonuçların sağlamlığı ve tutarlılığı harcama planlamasının etkinliği açısından çok önemlidir. Ülke çok iyi bir makro ekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD’ye üye ülke deneyimleri, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda OVHS’nin etkin bir şekilde uygulanabilmesinin ve kendinden beklenen sonuçları sağlamasının daha güç olduğunu göstermektedir.¹⁶

(4) Tüm Düzeylerde Kararlılık;

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir taahhüt (kararlılık) olmalı ve böylece bütçenin uygulaması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır.¹⁷ Burada yeni harcama kararları ile bütçe hazırlanıp kabul edildikten sonra bütçeye

¹³ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 43.

¹⁴ Worl Bank: ibid., p. 51.

¹⁵ Worl Bank: ibid., p. 1.

¹⁶ Peter DEAN: ibid., p. 7

¹⁷ Worl Bank: ibid., p. 51

yönelik olarak alınan yeni kararlar kastedilmektedir. Bu doğrultuda bütçeler en başta sağlıklı bir şekilde hazırlanmalı ve daha sonra ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalara gidilmemelidir. Bu yeni kararlar kaçınılmaz bir şekilde programlanan kaynak dağılımını ve kullanımını değiştireceği için bütçe hedefleri üzerinde planlananın ötesinde etkiler ortaya çıkaracağı muhakkaktır.

(5) Harcama Kontrolünün Etkinliği;

Kamu harcamalarının kontrolünde yapılan iyileştirmeler alınan kararların bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçecektir.¹⁸ Bütçe uygulamasında karşılaşılan temel problemlerden bir tanesi de yapılan harcamaların yeterli bir şekilde kontrol edilmemesi nedeniyle harcamacı kuruluşların ödeneklerin kullanımında yapılan programlardan kolayca sapmaları alışkanlığını edinmeleridir. Ama harcamaların kontrolünde geliştirilen mekanizmalar kurumların ödenek aşımalarını ve ödenek dağılımlarının sonradan kolayca değiştirilmesini engelleyici bir rol oynayacaktır.

(6) Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık;

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir.¹⁹ Hükümetlerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları, ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıkları ve öngörülen hedeflere ulaşma noktasında gösterdikleri performansın kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır.

Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır.

(7) Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı;

OVHS uygulamasının başarılı olmasının şartlarından biri de sistemin bilgi üretecek bir muhasebe yapısına sahip olmasıdır. Burada uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Kamusal faaliyetlerin mali sonuçları muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilmeli (tahakkuk bazlı

¹⁸ Worl Bank: ibid., p. 52

¹⁹ Worl Bank: ibid., p. 52

muhasabe sistemine geçiş gibi) ve tutulan kayıtlardan gerekli mali analizleri yapmaya baz olacak tablolar üretilmelidir.

Muhasebe sisteminin geliştirilmesi yanında sistemin bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanımına sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgisayarların ve ihtiyaca uygun yazılım programlarının kullanılması önem taşımaktadır.

1.4 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Ekonomide kamunun kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren orta vadeli harcama sisteminin hazırlanması ve uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş olan yukarıdan aşağıya/aşağıdan yukarıya stratejik planlama sürecinin işleyişi ile gerçekleşmektedir.²⁰

Birinci aşama, gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapan bir makro ekonomik çerçeve geliştirilmesini içermektedir. Bu aşamada öncelikle mevcut ekonomik ve mali yapı tam olarak ortaya konmaktadır. Genel mali disiplini sağlamak için gerekli bir adım olan makro ekonomik analiz ve modellemenin yapılması bu aşamanın en önemli unsurudur. Mali yapının elverdiği şekilde neyin karşılanabileceği ve uygun olacağı hakkındaki bilgi, karar alma sürecini bu çerçevede sınırlamak için gerekli olmaktadır. Bu aşamada gerçekleştirilen çalışmada, ekonomik projeksiyonların mali hedeflerle birleştirilmesi ile modellerin kurulması özellikle önem taşımaktadır.

Teknik çalışmaya dayanan bu aşama, mevcut politikaların bugünkü ve gelecek dönemdeki maliyetlerinin kapsamlı bir şekilde kavranmış olmasını gerektirmektedir. Sorumlu olan merkezi birimler hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine ve görüşlerine göre değil varsayımların ve veri yapısının belirleyiciliğinde kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamalıdır. Bu aşamada yine raporlama yükümlülükleri getirilmeli ve bunların denetimi (konulan varsayımları da içerecek şekilde) yürütmeden bağımsız bir denetim organı (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilmelidir. Yürütmeden bağımsız bir organ tarafından merkezi kuruluşların ve kabinenin bu aşamada yaptığı faaliyetlerin yasal yükümlülükler açısından kontrol edilmesi ve meclise raporlanması uygulamanın etkinliğini artıracaktır.²¹

²⁰ Worl Bank: ibid., p. 47.

²¹ H. Hakan YILMAZ: a.g.e. s. 35.

İkinci aşama birinci aşamayla paralel bir şekilde gitmektedir. Burada sektörün/bakanlığın amaçları ve faaliyetleri kararlaştırılmakta daha sonra bunlar maliyetlendirilmektedir. Sektör incelemesi üç aşamadan oluşmaktadır, bunlar;

- I. Amaçlar, çıktılar ve faaliyetler konusunda mutabık olmak,
- II. Üzerinde anlaşılan programlar ve alt programların gözden geçirilmesi,
- III. Mutabık kalınan programların maliyetlerinin hesaplanması.²²

Bakanlıklar maliyetleri hesaplanan program ve alt programları bu aşamada gözden geçirirken, elde edilebilir kaynakların kısıtlayıcılığında bu program ve alt programlarda bir öncelik tespitine ihtiyaç duymaktadırlar. Önceliklerin belirlendiği bu süreç içinde bir kısım faaliyetler daha arka sıralara konulmakta, bazıları bir sonraki yıllara ertelenmekte veya sektör bütçesinden çıkarılmaktadır. Burada topluma sunulacak hizmetlerin verimliliği ve topluma olan katkısı göz önüne alınmakta, kamu tarafından sunulması gereken bir hizmet olup olmadığı ve özel sektöre aktarılıp aktarılamayacağı değerlendirilmektedir. Bu bilgiler Maliye Bakanlığı’na sunulmakta ve bütçelerin harcama çerçevesinin ve limitlerinin geliştirilmesinde kullanılmaktadır. Sektörlerin gelecek dönem bütçelerinin ilk hazırlıklarını, egzersizlerini yapmaya başladığı bu aşamada bir diğer önemli nokta da performans ölçümlerine yardımcı olacak performans göstergelerinin tespit edilmesidir. Burada en önemli faaliyet stratejik planların hazırlanmasıdır. Kurumsal düzeyde hazırlanacak olan stratejik planların temel amacı, özellikle program ve bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve kurumsal sorumluluğu performans göstergeleri ile ölçülebilir temeller üzerinde geliştirebilmektir.

Üçüncü aşamada Maliye Bakanlığı ile sektör bakanlıkları arasında sektör incelemesinin çıktıları üzerinde görüşmeler yapılmaktadır.

Dördüncü aşamada, oluşturulan makro ekonomik çerçeve ve sektör değerlendirmesinin sonuçları ışığında Maliye Bakanlığı stratejik harcama çerçevesi geliştirmektedir. Geliştirilen bu çerçeve hem bütçe yılı hem de onu takip eden iki yıl için sektör harcama tavanlarının belirlenmesine de esas olmaktadır. Gelecek dönem için kamusal harcama büyüklüğü mali strateji ile ortaya konduktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından bu çerçevede bütçe tavanları belirlenerek sektör öncelikleri ve kaynak yapısının belirleyiciliğinde orta vadeli

²² Worl Bank: ibid., p. 49.

sektörel kaynak dağılımı yapılmaktadır. Bu oluşturulan politika çerçevesi genel mali disiplinin sağlanmasında etkin bir rol oynayacaktır.

Beşinci aşamada bakanlıklar bütçelerini ve onu takip eden iki yıllık bütçe projeksiyonlarını belirlenen tavana göre yeniden düzenlemektedirler. Bu aşamada Bakanlar Kurulu tarafından bakanlığa havale edilen ve hükümetin bütçe önceliklerini yansıtan konularda alınan yeni kararlar da burada dikkate alınmaktadır. Bakanlık tarafından yapılan hazırlıklar bu aşamada sonuçlandırılmakta ve bakanlığın bütçe taslağı ortaya konmaktadır.

Son aşamada Maliye Bakanlığı bakanlıklardan bütçe tahminlerini alarak bir araya getirmekte, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra bütçe tahminini Bakanlar Kurulu’na göndermektedir. Bakanlar Kurulu’nun son bir kontrolü/onayı ile Bütçe kanunlaşmak için Parlamente’ye sunulmaktadır.

2- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

1980’li yılların ikinci yarısından itibaren bazı ülkeler bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali yapılarının yeniden yapılandırılması başlığı altında ya çok yıllık bütçe uygulamalarına geçmişler veya bunu daha etkin kılacak yeni düzenlemeler yapmışlardır (İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda, Avustralya gibi). Yine gelişmekte olan bazı ülkeler orta vadeli harcama sistemine geçişi hedefleyen reform programlarını IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkileri çerçevesinde değişik adlarla farklı aşamalarındaki orta vadeli harcama uygulamasını pratiğe geçirme çabası içinde olmuşlardır (Gana, Güney Afrika, Tanzanya, Kenya ve geçiş dönemi yaşayan bazı doğu bloğu ülkeleri gibi).²³ Yapısal ve konjonktürel farklılıklardan dolayı uygulamanın sonuçları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılık göstermektedir.

İngiltere²⁴ 1961’den itibaren çok yıllık kamu harcama programları yürütmekte ve orta vadeli harcama sisteminin öncüsü olarak kabul edilmektedir. İngiltere’deki çok yıllık bütçe yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta vadeli iktisadi hedeflerine ulaşabilmeleri için gerekli önlemler

²³ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 24.

²⁴ Jameson BOEX ve Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ ve Robert McNAB: “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. Maliye Dergisi, Sayı: 138, (Eylül-Aralık 2001), s. 130-132.

üzerinde odaklanarak, bütçe politikalarının orta vadeli bir çerçevesini politikacılara sunmaktadır. Ayrıca çok yıllık tahminler, cari yılda yapılan bütçe tahminlerinin güncelleneceği ve izleyen yılın bütçe oluşum süreci için başlama noktası sağlayacağından bütçe sürecine devamlılık ve sağlamlık kazandırmaktadır. Çok yıllık bütçe yaklaşımı, izleyen yıllar için kaynak sınırlamaları ve ödenek tahsisinin tanımlanmasıyla birlikte yıllık mali politikanın belirlenmesi için hükümete izin vermektedir.

Yıllık bütçe teklifi ve çok yıllık bütçe stratejisinin oluşumu, Maliye Bakanı (Hazinenin Yöneticisi), onun danışmanları ve İç Gelir Servisi ile Gümrükler ve Satış Servisi başkanları ile birlikte gelecek üç yıl için mali stratejiyi beyan ettiği bahar sonu veya yaz başında başlamaktadır. Hükümetin orta vadeli mali stratejisi çok yıllık bütçe oluşum sürecine rehberlik etmekte ve Kasım ayında Parlamente’ye yıllık bütçe sunumu sırasında resmi olarak yayımlanmaktadır.

Yaz başında mali stratejinin belirlenmesi üzerine, başbakan ve bazı bakanlardan oluşan kamu harcamalarından sorumlu Bakanlar Kurulu Komisyonu “kontrollü harcama tutarları” olarak adlandırılan çok yıllık dönem için genel ve birimlere ait harcama limitlerini belirlemektedir. Çok yıllık kontrollü harcama tutarları belirlendiğinde, hükümet gelecek iki mali yıl için mevcut harcama komitelerinin bir denetimini yapmakta ve yeni bir üç yıllık dönem için bir projeksiyon geliştirmektedir.

İngiltere’de çok yıllık bütçe yıllık bütçeye tamamiyle entegre edilmiştir ve hükümetin bütçe önerisi olan Mali Bildirim ve Bütçe Raporu’nun bir bölümü olarak Parlamento’ya sunulmaktadır. Mali Bildirim ve Bütçe Raporu hükümetin yıllık bütçe önerisinden başka, kısa dönemli bir iktisadi öngörü, bütçede yer alan vergi ölçümlerinin bir analizi ve hükümetin Kamu Sektörü Borçlanma Gereksinimi’nde yer alan kamu maliyesinin bir analizinden oluşan orta vadeli mali stratejisini kapsamaktadır.

İsveç’te²⁵ de, 1990’lı yıllarda kamu maliyesindeki bozulmada en önemli etkenlerden biri olarak bütçe süreci görülmüştür. Buna bağlı olarak 1994 yılından itibaren İsveç’te bazı önemli değişiklikler uygulamaya konmuştur. Bütçe üzerinde yapılan reformun temel kriterlerinden biri de çok yıllık bütçeleme çerçevesine ve yukarıdan aşağı (top-down) bütçeleme sürecine geçilmesi olmuştur.

²⁵ Serkan KARABACAK: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, DPT, (Ankara, 1999), s. 8, 39.

İsveç, yıllık bütçe süreci için çok yıllık bütçeleme çerçevesine dayanmaktadır. Bütçe gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl olmak üzere 3 yıllık bir süre için hazırlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi makroekonomik durum içerisinde hükümetin mali politika amaçları ile makroekonomik amaçların operasyonel boyutu arasında bir bağ kurmaktadır. Çok yıllık bütçeleme içiçe geçmiş 3 seviyede çalışmaktadır;

İlk seviye hükümetin mali politika amaçlarının makroekonomik terimlerle ifade edilmesidir. Sözelimi İsveç mali uyum programı 1996'ya kadar devlet borçlarının stabilizasyonunu, 1997'ye kadar GSMH'nın yüzde 3'ü kadar maksimum açık olacağını, 1998'e kadar ise bütçe dengesinin kurulmasını zorunlu görmüştür. İkinci seviyede, birtakım ekonomik varsayımlar baz alınarak bu amaçlar toplam maksimum harcama seviyesine dönüştürülmektedir. Üçüncü seviyede ise, her bir harcama alanının nasıl finanse edileceği belirlenerek toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilmektedir. Her bir harcama alanı için belirlenen ödenekler maksimum toplam harcama seviyesinden daha azdır. Bu fark bütçe marjını oluşturmaktadır. Bununla amaçlanan, olabilecek öngörü hatalarının en aza indirilmesidir. Böylelikle, Parlamento tarafından onaylanan maksimum toplam harcama seviyeleri daha sonradan düzeltilmez.

Çok yıllık bütçeleme çerçevesi düzenlendikten sonra, yıllık bütçe egzersizlerinin başlama noktası bu çerçeve içinde ikinci yıl için bilgilerin güncelleştirilmesidir. Bu yüzden çok yıllık bütçeleme çerçevesi yıllık bütçe sürecinde adeta bir çapa vazifesi görmekte ve dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir. Bu gelişmeler sayesinde bütçeleme süreci, etkin çalışır duruma getirilmiş ve ihtiyaçlara cevap verir hale gelmiştir.

OVHS çerçevesi içerisinde Yeni Zelanda uygulaması iyi bir örnek olmaktadır.²⁶ Yeni Zelanda’da, yeni mali yılın başlamasıyla birlikte gelecek dönemin planlaması (üç yıllık) ve bütçeleme ile ilgili stratejik çalışmaları da başlatılmaktadır. Stratejik safhanın önemli faaliyetlerinden birisi de, ekonominin son altı ayında ortaya çıkan gelişmelerin gösterilmesi ve bunlarla ilgili gerekli revizyonların yapılması amacıyla Hazine tarafından Aralık Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporu hazırlanmaktadır. Yani bir önceki güncelleştirme raporundan (Haziran) sonra alınan veya uygulanan mali kararlar ile ekonomide ortaya çıkan yeni durumlar ilgili tablolara ve rakamlara yansıtılmakta ve buna göre yapılan üç yıllık projeksiyonlar (ekonomideki toplam kamu büyüklüğünü de

²⁶ Hakkı Hakan YILMAZ: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması : Yeni Zelanda Örneği, DPT, (Ankara, 1999), s. 22, 23.

kapsayacak şekilde) tekrar gözden geçirilmektedir. Mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonları gösteren bu rapor teknik bir çalışmanın sonuçlarını yansıtacak şekilde düzenli olarak çıkarılmakta ve makroekonomik çerçevenin oluşturulmasında baz olarak kullanılmaktadır. Hükümet stratejik safhada, güncelleştirme raporunu takiben, gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine beyan etmek için Bütçe Politikası Beyanını kullanmaktadır. Yani hem kamu kuruluşları kendi bütçelerini oluştururken bu metinde öngörülen noktaları kendilerine başlangıç noktası olarak almakta hem de özel sektör kamunun gelecek üç yıl için büyüklüğü ve faaliyet alanlarının ne olacağı konusunda daha net bir fikre sahip olmaktadır. Dolayısı ile kamunun ortaya çıkaracağı belirsizlik azaltılmaktadır.

Yeni Zelanda’nın yaşamış olduğu deneyim, stratejik planlamanın iyi yapılması ve çok yıllı bütçelemeye sadık kalınması ile Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne iyi bir örnek teşkil ettiğini göstermektedir.

Öte yandan Afrika ülkelerinde birbirinden farklı şekilde Orta Vadeli Harcama Sistemi uygulanmıştır. Uygulama kapsamına giren ülkeler, Benin, Burkina Faso, Gabon, Gana, Gine, Kenya, Malawi, Mozambik, Namibya, Randa, Güney Afrika, Tanzania ve Uganda’dır. Bu ülkelerdeki ortak nokta, oldukça merkezîyetçi bir devlet yapısına sahip olmaları dolayısıyla sektörel anlamda sistemi hayata gereği gibi geçirememiş olmalarıdır. Böylece, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin bölgesel ve yerel seviyede etkisinin azaldığı görülmüştür. İkinci bir aksaklık ise kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması aşamasında olumlu sonuç alınmasına rağmen bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli harcanmasında karşılaşılan sorunlar olmaktadır.²⁷

Randa’daki çalışmalarda da, özellikle dış yardımların planlaması çok iyi yapılmış ve planlamalarda tutarlılık sağlanmıştır.²⁸

Muggeridge’nin 1997 yılında Mozambik için hazırladığı Orta Vadeli Harcama Sistemi Taslak Raporu’nda da kurumsal yapının fonksiyonlarının belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Bu konuda sistemin iyi

²⁷ Philippe Le HOUEROU ve Robert TALIERCIO: Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa, Worl Bank, (February 2002), p. 10.

²⁸ Oxford Policy Management: ibid., p. 4.

oturtulmasının ve bu şekilde bütçe üzerinde daha güçlü kontrol sağlanmasının şart olduğunun altı çizilmektedir.²⁹

3- ÇOK YILLI BÜTÇELEME

Çok yıllık bir bütçe; dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, bu dönem çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımını açıklamakta kullanılmaktadır. Çok yıllık bir çerçevede bütçe sürecinin uygulanması, ilk olarak hükümetlerin politika hedeflerini ve önceliklerini daha açık ve tutarlı ifadelerle belirlemelerini gerektirmektedir. İkincisi, orta dönemli bütçe projeksiyonları mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin bu mali strateji ile farklı bir durumda olup olmayacağını bildirmektedir. Üçüncüsü, çok yıllık bir bütçe boyutu, hükümetin orta dönemli mali stratejisi ve politika öncelikleri bağlamındaki yıllık bütçe tartışmasının yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine süreklilik getirmektedir. Dördüncüsü, çok yıllık bütçe, bütçe sürecindeki sorumluluk ve şeffaflığın artırılmasıyla ve taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi çerçevesindeki mekanizmayla, kamu harcamalarının tahsisinde verimliliği teşvik etmektedir. Beşincisi, çok yıllık bir bütçe, bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların daha fazla katılımını sağlayarak, çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir araç olarak hizmet vermektedir. Çok yıllık bütçe yaklaşımlarının kullanılabilirliği önemli ölçüde orta vadeli bütçe tahminlerinin doğruluğuna ve güvenilirliğine bağlı olmaktadır.³⁰

Çok yıllık bütçeleme sisteminde bütçe dokümanı; mali politika hedeflerini, makro ekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve başlıca mali riskleri tanımlamalıdır. Bütçe metni ile birlikte;

- a. Bütçe tahminlerinde kullanılan varsayımlar,
- b. Makro ekonomik tahminlerde meydana gelebilecek sapmalar,
- c. Gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerin yıl içine gelebilecek muhtemel maliyetleri,
- d. Ortaya çıkacak riskler,
- e. Vergi harcamaları da parlamentoya sunulmalıdır.

²⁹ Elizabeth MUGGERIDGE: ibid., p. 77.

³⁰ Jameson BOEX ve Jorge MARTINEZ-VAZQUEZ ve Robert McNAB: a.g.m., Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. Maliye Dergisi, Sayı:138, (Eylül-Aralık 2001), s. 125.

4- ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANMASI

4.1 MEVCUT BÜTÇE SİSTEMİNİN SORUNLARI VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

Hükümetlerin gelecek yılla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taşın ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki ise ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir.

Ülkemizde 1973 yılında klasik bütçe sistemi terk edilerek program bütçeye geçilmiştir. Program bütçe; Devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı, kamusal faaliyetlerde etkinlik sağlamayı, maliyet-fayda analizlerinden yararlanarak her programı ve projeyi değerlendirmeyi, faaliyetler arasında koordinasyon sağlamayı ve tüm bu amaçlara yönelik etkin bir denetim sistemi kurmayı amaçlayan ve kaynak ayırımında ve faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe sistemidir. Program bütçe sisteminin temel unsurları ise; planlama, programlama, bütçeleme, yönetim ve değerlendirmedir. Planlama orta vadeli bir projeksiyon ile amaçların ve maliyetlerin saptanması, programlama daha kısa bir dönem içerisinde söz konusu planın etkin bir şekilde uygulanması ve kontrol edilmesi, bütçeleme ilke olarak programın uygulamaya dönüştürülmesi, yönetim unsuru sistemin uygulanmasındaki birimlerin etkin bir şekilde yapılandırılması ve değerlendirme ise sistem analizi, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik gibi çeşitli analiz teknikleri kullanılarak seçenekler arası karşılaştırmalar yapılmasıdır. Dolayısıyla bir sistem analizi hüviyeti taşıyan program bütçe sistemi orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duymaktadır. Bu konu 1973 yılı program bütçe hazırlama

rehberinde de şu şekilde ifade edilmiştir; “Önceliklerin saptanması, yapılacak hizmetlerin bünyesine, politika hedefleri ile bağlantısına, faaliyetlerin planlanmasına ve maliyetlerine doğrudan doğruya bağlıdır. Bu husus beş yıllık kalkınma planlarının yıllık programları ile bütçe arasında uygun ve doğru bir bağlantı kurulmasını gerektirir.” Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Özellikle strateji belirlemede bu ilişki kopukluğu bütçenin hazırlanmasında daha belirgin bir hale gelmiştir. Dolayısıyla program bütçe sistemi uygulamaya öngörülen düzeyde geçirilememiş ve tekrar fiili olarak klasik bütçe sistemi uygulanmıştır.³¹

Ülkemizde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın hazırlık çalışmaları sırasında, mevcut bütçe sistemimizde reform gerçekleştirmeye ihtiyaç olduğu belirlendikten sonra birkaç yönden başlanan reform çalışmalarının bir ayağında da Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş önerilmiştir.

Mevcut bütçe orta vadeli bir projeksiyona sahip olmamasından dolayı girdi-çıkı ilişkisi kurulamamakta, dolayısıyla performans ölçmeye izin vermemektedir. Burada yeri gelmişken performans esaslı bütçeleme ile Orta Vadeli Harcama Sistemi ilişkisinden de bahsetmek gerekmektedir. Esasen bu sistem OVHS’nin belli öğelerini içermektedir. Performans esaslı bütçelemenin temel özelliği, kaynakların dağıtımı ve kullanılmasında etkinliği ve verimliliği arttırmanın yanı sıra kamu harcamalarında mali disiplini sağlamayı da hedeflemesidir. Mali disiplinin sağlanması da orta veya uzun vadeli bir yaklaşımı gerektirmekte, stratejik planlar da bu hususta en önemli araç olmaktadır. Stratejik planlar, idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermektedir. Bu planlarla idareler faaliyetlerinde daha uzun dönemli perspektifleri esas alabilmekte, amaç ve hedefleri doğrultusunda kendi üzerine düşen görevleri daha kolay yerine getirebilmekte ve harcamaların denetimi de bir ölçüde kolaylaşmaktadır. Kamu harcama politikaları genel olarak uzun dönemli uygulamalar olduklarından dolayı bir yıl gibi kısa bir sürede arzulan hedeflere ulaşılması mümkün gözükmemektedir.³² Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sisteminde orta ve

³¹ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 57-58

³² R. Hakan ÖZYILDIZ: “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”, Hazine Dergisi, Sayı: 13, (Ocak 2000), s. 82.

uzun dönemler esas alınmaktadır. (Pek tabii ki, bu husus ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edecek kadar kapsamlı olduğundan burada sadece OVHS ile ilişkisine kısaca değinilmiştir.)

Türkiye’nin yıllık bütçeleme sisteminden uzaklaşarak, birden fazla yıla yaygın bütçelemeye yönelmesinin başlıca sebepleri şunlardır:³³

1. Planlar ile planların hayata geçirilmesini sağlayan kaynaklar arasında ilişki kurabilmek yıllık bütçeleme sistemi ile mümkün olmamaktadır. Bu şekilde bütçe stratejik karar mekanizması olma işlevini yerine getirememektedir.

2. Kısa vadeli harcama planları ile ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek gibi makroekonomik fonksiyonlar yerine getirilememektedir.

3. Harcamacı birimler, bütçenin hazırlanması esnasında politikalarını ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar.

4. Kuruluşların bütçe tavanlarının ne olacağı önceden bilinmemekte ve bu nedenle kuruluşlar da geleceğe yönelik cari ve yatırım harcaması planları yapamamaktadırlar. Aynı zamanda kuruluşların farklı kaynaklardan edinecekleri gelirler de öngörülememektedir.

5. Geçmiş bir-iki yıla ilişkin verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülmesini sağlayacak raporlamanın yanı sıra gelecek yıl bütçesiyle istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösterir raporlar sunulamamaktadır.

Yapılan çalışmalarda, adı geçen aksaklıkların çok yıllı bütçeleme yapılmamasından kaynaklandığı belirlenmiş ve Türkiye’de halen çalışmaları süren kamu mali yönetimi reformunun önemli bir ayağını oluşturmak üzere Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş önerilmiştir.

4.2 ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU AÇISINDAN İNCELENMESİ VE GEREKLİ ALTYAPI ÇALIŞMALARI

Türkiye, her ne kadar teoride Program Bütçe Sistemi ile bütçe yapıyor görünse de pratikte klasik bütçeden pek de uzaklaşamamıştır. Bu açıdan klasik bütçe sisteminin pek çok eksikliği ile yüz yüzedir. En basitinden şu an yürürlükteki sistemde hizmet görülmediği, sadece harcama kalemleri sıralandığı

³³ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 56-57.

için, adeta her mali yıl bir önceki yıldaki mali kalemin artması gerekir düşüncesiyle hareket edilerek, harcamalar sürekli artış gösterir niteliktedir.³⁴

Türkiye’nin diğer OECD ülkeleri ile birlikte gelişmeleri takip edebilmesi için Orta Vadeli Harcama Sistemi’ni kamu mali yönetimi reformu kapsamında hayata geçirmesi ve Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin gereği gibi yürüyebilmesi için de ihtiyaç duyulan kurumsal ve yapısal reformları da eş zamanlı olarak başlatması kaçınılmaz görülmektedir.³⁵

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin hayata geçirilmesi için ülkemizin ekonomik ve hukuki yapısında değişiklik doğuracak alt yapı çalışmalarına da gerek duyulmaktadır. Bu bağlamda gerçekleştirilmesi gereken altyapı çalışmaları şu şekilde sıralanabilir;

A) Bütçe uygulamasında görevli olanların rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması: Halihazırda, bütçe uygulamasında kuruluşun en üst yetkilisi olan ita amirleri yapılan harcamalardan sorumlu tutulmamakta, tahakkuk memurları ise sadece bir belgelendirme memuru gibi görev yapmaktadırlar. Birinci derece ita amirlerinin ikinci derece ita amirlerine yetki devri ile dağıtılan yetkilerin kullanılması sonucunda oluşan sorumluluklar raporlanmamakta ve hesabı verilmemektedir. Bu doğrultuda hesap verme sorumluluğu iyi tanımlanmalı ve işlerliği sağlanmalıdır. Bütçe önerisinin verilmesinden, bütçede öngörülen harcamaların yapılmasına kadar görev ve rol alan tüm birimlerin ve bu birimlerdeki yetkililerin sorumluluk sınırlarının ve bu sorumlulukla ilgili yaptırımların belirlendiği bir mali sorumluluk yasasına ihtiyaç vardır. TBMM’nde 10.12.2003’te kabul edilip 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu anlamda reformun önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu kanunla kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmaktadır. Kanunun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu tanımlanmış ve 10. maddesinde bakanların, 11. maddesinde kuruluşların üst yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu açıklanmış, 31 ve devamı maddelerde harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi, 58 ve devamı maddelerde mali kontrol yetkilisi ve 61 ve 62. maddelerde de muhasebe yetkilisi ve fonksiyonları yer almıştır.

³⁴ Gülay COŞKUN: “Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi”, TODAİE Yayınları, (Ankara, 1976), s. 51

³⁵ World Bank: “Turkey Public Expenditure and Institutional Review–Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”, Report No: 22530-TU, 20 August 2001, p. 134

B) Devlet muhasebesinde reform: Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin sürdürülebilirliği, bir yandan da etkin, işlerliği olan bir muhasebe sisteminin yerleştirilmesi ile mümkün olmaktadır. Ancak bu konuda izlenilmesi gereken yol dünyaca kabul görmüş ve uygulanan muhasebe sistemlerinin teknik olarak alınması ve ülke karakterine uygun şekilde uyarlanması olmalıdır. Ayrıca muhasebeleştirirmedeki değişikliğin yanı sıra pek çok İskandinav ülkesinde uygulandığı gibi devlet bilançoları hazırlanmalı ve bütçe düzenlemeleri ile bir tutarlılık sağlanmalıdır.³⁶

Devletin mali işlemlerinin kaydedildiği nakit esaslı muhasebe sisteminde, ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş borçlar ve girişilen taahhütler kaydedilmediği için ödenek ve nakit dağılımı sağlıklı bir şekilde planlanıp gerçekleştirilememektedir. Yürürlükten kaldırılan bu muhasebe sisteminde ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerin muhasebe disiplini içine kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı, bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sisteminin bulunmaması, gerçekte yeterli ödenek olmayan taahhütlere girişilmesine ve yıllara sari işler için yeterli ödenek konulamamasına sebep olmakta, yatırımların verimliliğini azaltmaktadır. Bu nedenle, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilememekte orta-uzun vadeli harcama planları yapılamamaktadır.

Kamu mali yönetimi projesi çerçevesinde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nde sürdürülen devlet muhasebesinin güncelleştirilmesi çalışmalarında işlemlerin uluslararası kabul görmüş standartlara (GFS – Government Finance Statistics) göre sınıflanması çalışmalarına başlanarak genel çerçeve tamamlanmış ve Genel yönetim kapsamına dahil birimler için muhasebe ve raporlama standartlarını ve çerçeve hesap planını kapsayan bir “Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği” hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 19.11.2003 tarihinde yayımlanmıştır. Çerçeve hesap planına uygun olarak, merkezi yönetim içinde yer alan genel ve katma bütçeli idareler için, tam tahakkuk esasına dayalı “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği” hazırlanmış ve 20.02.2004 tarihli mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerden yıllara sari olanlar

³⁶ Allen SCHICK: “Managing Public Expenditures”, World Bank, (November 2001), p. 6

muhasabe disiplini içinde kaydedilmekte ve kurumlar itibariyle detaylı bir biçimde raporlanabilmektedir.

Böylelikle ödenek ve nakit planlaması ile bütçenin hazırlanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sistemi kurulacak, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilebilecek ve orta-uzun vadeli planlar muhasabeden elde edilen bilgilerle yapılabilecektir.³⁷ Orta vadeli harcama programı açısından Devlet muhasebesinin iki farklı fonksiyonu bulunmaktadır. Birinci fonksiyonu harcama programının yapılmasına katkı sağlamaktır. Bu hem geçmiş yıl sonuçlarının raporlanması ile hem de taahhütler hesabı, borç ve emanetler hesabı gibi hesapların raporlanması ile sağlanmaktadır. İkinci fonksiyon ise uygulama sonuçları ile ortaya çıkmaktadır. Uygulama sonuçları ile harcama programları arasında ilişki kurulmaktadır. Böylece harcama programlarının gerçekçiliği ve yeni harcama programlarının revize edilmesi mümkün olmaktadır. Tüm bunlar için sağlıklı işleyen ve yeterli argümana sahip (taahhüt ve tahakkuk hesapları, ödenek hesapları, yeterli detayda bilgi vs) bir muhasabe sisteminin kurulmuş olması gerekir.

C) Performans yönetimi ve denetimine geçilmesi: Performans sorumluluğu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak kurumları devlet bünyesine yerleştirmekle sağlanır. Kuruluşların performansının her yıl kuruluşun bağlı olduğu bakan tarafından değerlendirilebilmesi için kuruluş, geçmiş faaliyet raporuyla birlikte gelecek dönemler için planladığı faaliyet raporunu bakana sunar. Bu ikinci faaliyet raporu aynı zamanda kuruluşun bütçe gerekçesidir. Bunun devamı olarak bakanlık ile kuruluş arasında bu planlamalar doğrultusunda bir performans sözleşmesi imzalanır. Performans sözleşmesi, yöneticinin değişik yöntemleri seçebilmesine olanak tanıyan gerekli esnekliği sağlamalıdır. Ancak bu esneklik, sözleşmenin tarafı olan yöneticinin riski de üzerine almasını sağlamalıdır.³⁸

Performans sözleşmesine sadık kalınıp istenilen verimin elde edilip edilmediği de denetlenmelidir. Bu konuda görevli yüksek denetim kurumu (Sayıştay) mali denetimle birlikte performans denetimini de yaparak parlamentoya bilgi sunmalı ve gerekli şeffaflık da bu yolla sağlanmalıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesinde stratejik

³⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (Ankara, 2004), s. 73

³⁸ İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: “Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi”, TESEV Yayınları 4, 1997, s. 56-57

planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçileceği öngörülmüş, 41 inci maddesinde kurumların her yıl performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu açıklayacak şekilde faaliyet raporları hazırlayacakları ve 68 inci maddesinde de Sayıştay’ın performans denetimi yapacağı belirtilmiştir.

D) Parlamentonun bütçe sürecinde etkinliğinin artırılması: Bu doğrultuda bütçe kapsamı genişletilmeli, kamusal faaliyetlerin tamamını yansıtacak bir biçime dönüştürülmeli ve kamuoyuna hesap verme yükümlülüğü sağlanmalıdır. Kesin Hesap Kanunu uygulaması etkin hale getirilmelidir. Sayıştay’ın Genel Uygunluk Bildirimleri ayrıntılı bilgi, görüş ve analizleri içeren kapsamlı raporlar haline getirilmelidir. Ödeneküstü harcama ve ek bütçe kanunu çıkarılması uygulamaları çok istisnai hallerle sınırlanmalıdır.

E) Mali saydamlığın sağlanması: Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Bu sayede her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlanmış olmaktadır. Devlet bilançosu, devletin millete hesap verme çerçevesini düzenleyen ve saydamlığını sağlayan ana araçlardan biridir. Bir an önce devletin yasama, yürütme ve yargı birimlerinde de aktivasyon sağlayacak olan bilanço çıkarma çalışmalarına başlanmalıdır. Bir özel şirket gibi devletin de mali tablolarının yayınlanması hem milletin rakamları açıkça görebilmesini hem de tüm birimlerin konuyla ilgili doğru saptamaları yapmasını sağlayacaktır.³⁹

Ayrıca bütçe kapsamının genişletilmesi de mali saydamlığı sağlayacaktır. Bu vesile ile görülemeyen fonlardaki nakit ve aynı hareketler de izlenebilecektir.

Denetim kurumlarının mali konularla ilgili raporlamasını düzenli ve yeteri kadar açık şekilde yerine getirmesi ile birlikte mali raporların da neler içerdiği herkes tarafından bilinecek ve bu sayede oto-denetim de sağlanmış olacaktır.

OVHS’nin temel amaçları olan mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin ve verimli kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Bu yönüyle mali saydamlıkla Orta Vadeli Harcama Sistemi birbirine destek sağlar niteliktedirler. Mali saydamlığın temel ilkelerinden biri de bütçenin açıklığı ilkesidir. Bütçe belgesi, Maliye politikası amaçlarını, maliye politikasının

³⁹ İzak ATİYAS ve Şerif SAYIN: a.g.e., s. 41-42

uygulandığı genel makroekonomik ortamı ve temel mali risk olasılıklarını içermelidir. Maliye politikasını ilgilendiren temel değişkenlerin en azından iki yıl sonraya ilişkin öngörülerinin bütçe belgesinde yer alması gerekmektedir.⁴⁰

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması, kanunda öngörülen bütçeler dışında bütçe yapılamaması, stratejik planlar, bütçeler, kamu hesapları ve mali istatistiklerin kamuoyuna açık olması ve kamu idarelerinin kesin hesap ve faaliyet raporları hazırlamaları öngörülerek yetkili mercilerin ve kamuoyunun kamu mali yapısı ve uygulamaları hakkında bilgi edinmelerine imkan tanınmış ve böylece kamu mali yönetiminde mali saydamlığın güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

F) Mali disiplinin sağlanması: Kaynak ayırma ve harcama prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun süreleri olan bir yapıya bürünmesi, mevcut mevzuatın günün koşullarını karşılamaktan uzak olması, kuruluşların hazırladıkları bütçelere inançlarının kalmaması gibi nedenler bütçeden beklenen mali disiplinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Devlet hizmetleri yerine getirilirken, kamusal kaynakların israf edilmeden ve tasarruf anlayışı içinde kullanılması gereği, artan ihtiyaçların da etkisiyle son yıllarda giderek daha çok önem kazanmıştır. Esasen, kaynaklarımızın az veya çokluğu değil; mevcut kaynaklarımızın hizmet kalitesini düşürmeden, verimli, tutumlu ve etkin bir şekilde kullanılması önem arz etmektedir.

Mali disiplini sağlayabilmek için satın alma prosedürü tek tip yöntemler kullanılarak tasarlanmalı, mevcut ödeme uygulamasını daha etkin kılabilmek için bankacılık sistemi daha fazla kullanılmalı, gerek mali mevzuatta gerekse yapılan idari düzenlemelerde kontrol ve prosedürlerin uzun süreler alması ve yinelenmesi önlenmelidir.

G) Denetimde etkinliğin artırılması ve Sayıştayın yeniden yapılandırılması: Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir (Anayasa Md. 160). Yasal düzenlemeler, Sayıştay’ı yürütmenin etkinliğini, verimliliğini ve tutumluluğunu değerlendirme yetkilerine de haiz kılmıştır. Bu amaçlarla hazırlanan Sayıştay raporlarının genel amacı kamu hesaplarının doğru ve denk olup olmadığı, kamu

⁴⁰ Eser KARAKAŞ: “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s. 23

mali sistem ve kontrollerinin etkili bir şekilde kurularak işletilip işletilmediği, kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri gözetilerek kullanılıp kullanılmadığı hakkında bilgi sağlamak ve görüş vermektir. Bu raporlama faaliyetlerinin düzenliliği ve etkinliği sağlanmalıdır.

Sayıştay’ın halihazırdaki denetim kapsamı, bütçe kapsamı gibi çok dardır. Etkin bir denetim için denetim dışında kalan bir alan bırakılmamalıdır. Bu doğrultuda bütçenin kapsamının genişletilmesine paralel olarak Sayıştay denetiminin de kapsamı genişletilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda genel yönetim kapsamında bulunan merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler Sayıştay denetimi kapsamında sayılmış ve yeni hazırlanan Sayıştay Kanunu Taslağında da bu kapsam KİT’leri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca bu taslakta Sayıştay’ın TBMM’ne raporlama faaliyetleri daha baskın bir şekilde ifade edilmektedir.

Bunun yanı sıra, Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin tam olarak işleyebilmesi için bütçe reformu kapsamında tamamlanması gereken bir diğer konu, bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınarak gerçek anlamda konsolide bütçeye ulaşılmasıdır. Kamu mali yönetimi reformunun bir paket halinde uygulamaya konmasının önemi bu açıdan da büyüktür.

Yukarıda alt başlıklar halinde sıralanan alt yapı çalışmalarının yanı sıra,

- Sadece Maliye Bakanlığı üzerine görev tevdi edilerek konu daraltılmamalıdır. Özellikle prosedür ve zamanlama konusunda her bakanlığa sorumluluk verilmelidir. Zaten OVHS’nin temel özelliklerinden birisi de katılımcılığı teşvik etmesidir. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir.

- Orta Vadeli Harcama Sistemi bütçeleme sistemimizde radikal değişiklikler meydana getirmektedir. Hem bu nedenle hem de önemi dolayısıyla konu aceleyle getirilmemelidir. İlk uygulama denemelerinde kamunun tamamını kapsayacak ve hazırlıksız sektörleri de içine alarak başarısızlık oranını yükseltecek bir sistemden önce, pilot proje uygulamaları ile Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiş yapılmalıdır. Bu şekilde belirlenen sektörlerin kendilerine öncelik verilerek, sistemin baştan aksamasının önüne geçilmelidir.

- Kuruluşlardaki yöneticiler ve geniş anlamda uygulamada yer alacak bütün karar alıcılar, danışmanlar ve uzmanlar öncülüğünde belli eğitimlerden geçirilmeli ve uygulama örnekleri ile konuya hakim kılınmaları sağlanmalıdır.

Tüm sayılanların dışında siyasi yaşamda süreklilik ve tutarlılık da Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin istenilen sonucu vermesinde önemli rol oynamaktadır.⁴¹ Beklenen sonuçların doğması için sisteme verilen politik destek de tam olmalıdır.

4.3 TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN ÖNGÖRÜLEN İŞLEYİŞİ

Ülkemizde Orta Vadeli Harcama Sistemi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte gündemimize girmiştir. Plana göre orta vadeli harcama programına dayanan , yani planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmiş ve bütçe sisteminin bunun üzerine inşa edilmesi önerilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde oluşturulan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunun öngördüğü orta vadeli harcama sistemine dayanan çok yıllık bütçeleme süreci şu şekilde işlemektedir:⁴² Gelecek yıl bütçesi ve onu takip eden iki yılın bütçe büyüklüklerinin tespit edilmesi süreci, öncelikle ekonomik ve mali yapının tam bir resminin çekilmesiyle başlamakta ve buna göre belli varsayımlarla gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapılmak suretiyle bir makroekonomik çerçeve geliştirilmektedir. Makroekonomik politikaların başarılı bir şekilde tasarlanmış olması için de iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Ayrıca merkezi kuruluşlar (Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Hazine, Merkez Bankası...gibi) yanında Sayıştay gibi dış denetim kuruluşları da bu süreçte görev ve sorumluluk almaktadırlar. Bu birimler hükümetin ekonomik yapıyla ilgili beklentilerine ve görüşlerine göre değil, varsayımların ve veri yapısının belirleyiciliğinde kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamakla yükümlü olmaktadır. Bu aşamada raporlama yükümlülükleri getirilmekte ve denetimi (konulan varsayımları da içerecek şekilde), yürütmeden bağımsız bir denetim organı tarafından (Sayıştay) yapılmaktadır. Denetim ve raporlama mekanizması uygulamanın etkinliğini arttırmaktadır.

⁴¹ Allen SCHICK: *ibid.*, p. 33

⁴² Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, s. 111-118

Ekonomik ve mali yapıyı ortaya koyan “Güncelleştirme Raporları” hem kamusal harcama alanlarını, hem de özel ekonomiyi kapsamaktadır. Ancak yapılan güncelleştirmeler politik baskılardan uzak tutulmalı, tamamen teknik bir çalışma sonucunda ortaya çıkarılmalıdır. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları topluma beyan etmesi için meclisin onayını alan bir “Bütçe Politikası Beyanı” hazırlanmaktadır. Bu beyan ile hem özel sektör kamunun gelecek üç yılki faaliyet alanları hakkında daha net bir fikre sahip olacak, hem de kamu kuruluşları kendi bütçelerini hazırlarken bu beyanda öngörülen hedefleri kendilerine başlangıç noktası olarak alacaklardır. Bu beyanla mali strateji, rakamsal büyüklükler ve hedefler bazında ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu kısa, orta ve uzun vadeli ekonomik ve mali amaç ile niyetlerini de ortaya koymaktadır. Kuruluşların bütçe tavanları belirlenmekte ve bu tavan sınırları içerisinde kuruluşlardan bütçelerini hazırlamaları istenmektedir. Gelecek yıllar için belirlenen sektör tavanlarının tahmin edilebilirlik düzeylerinin yükselmesi orta vadeli bir harcama sisteminin bütçe sonuçları üzerindeki beklenen olumlu etkisini artırmaktadır. Daha sonra bu çerçevede sektör/kuruluş planları ve bütçeleri hazırlanmaktadır. Sektörel planlar ve bütçeler orta vadeli harcama sisteminin altyapısını oluşturmaktadır. İyi hazırlanmış sektörel planlar, kuruluş bütçelerinin amaçlara ve hedeflere yönelik olarak hazırlanmasının temel kaynağıdır. Hazırlanan bütçeler parlamentoya sunulmakta, parlamentonun bütçeleri onaylamasıyla çok yıllık bütçe hazırlama süreci sona ermektedir. Orta vadeli bir harcama programı çerçevesinde sektör/kuruluş plan ve bütçelerinin etkin bir şekilde çalışması için;

- a) *Sektör/ kuruluş sorumluluk çerçevesi iyi bir şekilde tanımlanmalıdır.*
- b) *Sektör amaçları ve politikaları konusunda uzlaşılmalı ve bu sürekli gözden geçirilmelidir.*
- c) *Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında merkezi kuruluşlar daha çok düzenleme ve denetim aşamalarında rol almalıdır.*
- d) *Sektörün kaynak yapısı bütçe hazırlanması sürecinde tam olarak ortaya konulmalıdır.*
- e) *Kuruluşun bütçesi kuruluşun bütün faaliyetlerini yansıtacak yapıda olmalıdır.*
- f) *Öncelikler değiştiğinde kaynakların bu alanlara tahsisini kolaylaştıracak (esnek) mekanizmalar geliştirilmelidir.*

Bakanlar, programlanan hizmetlerin istenen düzeyde ve kalitede sağlanabilmesi için bağlı kuruluşlara yetki devretmeli, ancak bu yetkinin nasıl kullanıldığını gerek uygulama aşamasında gerekse uygulama sonrasında denetlemelidir. Kurumların harcama alanları için yapılan detaylı analizler gelirler için de yapılmalı, kaynak yapısı bütçe hazırlanması sürecinde ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmalıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hazırlık çalışmaları sırasında; kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarında kamu idarelerine yeterli inisiyatif tanınmaması, bütçe uygulamalarının malî yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin önde gelen eksiklikleri olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerde; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmakta ve malî yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Bu çerçevede, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmekte, amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve malî plan ile yol gösterilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda da bütçe hazırlama süreci şu şekilde ifade edilmektedir:

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmî Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli malî plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmî Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Gider teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınır.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılır.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- a) Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- g) Kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu şirketi niteliğindeki kuruluşlar hariç olmak üzere, merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin, hizmet amaçlarıyla ilgili olan diğer kurum ve kuruluşlarından Maliye Bakanlığınca belirlenecek olanların bütçe tahminleri,
- h) Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde görüşülüp kabul edilen merkezî yönetim bütçe kanunu malî yıl başından önce Resmî Gazetede yayımlanır.

Kamu yatırım programı, merkezî yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmî Gazetede yayımlanır. (KMYKK, m. 16-19)

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünya Bankası, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) olarak adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir.

Çok yıllık bütçeleme yapmayı esas alan bu sistem, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.

Esasında; birey, aile ve işletme için genellikle "önce gelirlerin belirlenmesi, sonra harcamaların yapılması" kuralı geçerlidir. Genellikle aile ve özel işletme için bir mali sorumluluk ahlakının varlığından söz etmek mümkündür. Ancak devlet işleyişinde maalesef bu anlayış çoğunlukla söz konusu değildir. Klasik devlet yönetimi anlayışında “giderlerin önceliği” gibi bir bütçe ilkesi benimsenerek, “önce harcamalar, sonra gelirler belirlenir” kuralı geçerli olmaktadır. Her kurum mümkün olduğu ölçüde fazla ödenek almak için yarışmaktadır. Üstelik aldıkları bu ödenekleri de çoğunlukla tutumlu ve verimli olarak kullanamamaktadırlar. Bunun neticesinde de kamu harcamalarında israf ve savurganlık çok artmıştır. Dolayısıyla harcamalar da sürekli artmakta, vergi ve borç yükü ağırlaşmakta ve bütçe açığı da büyümektedir. Adeta bir kısır döngü içerisinde ekonomik sorunlar giderek ağırlaşmaktadır. Bunun üstesinden gelebilmek ve mali disiplini sağlayabilmek için mevcut kaynak yapısının belirleyiciliğinde bir bütçe oluşturulması amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi önerilmektedir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin başarıya ulaşmasında sistemi uygulamaya çalışan ülkenin mali, ekonomik ve sosyal şartları önem arz etmektedir. Mali politikaların dengeden uzak olduğu, mali disiplinin sağlanamadığı, ekonomideki kaynak yapısı ile giderler arasında büyük uçurumlar olduğu, planlama ve bütçeleme arasında bağın kurulmadığı ülkelerde güvenilir bir Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin uygulamaya geçirilmesi çok zor olacaktır. Dolayısıyla mali sistemlerinin işleyişinde yapısal problemleri olan ülkeler öncelikle geniş bir harcama reformu gerçekleştirmelidirler.

Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde sosyal devlet anlayışının ağırlıklı olduğu, kalkınmak için yatırım harcamalarına ağırlık vermeleri gerektiği, bu harcamaların önceliği konusunda bir ayırım yapmanın çok zor olduğu, aynı anda birden fazla önceliklerinin olduğu ve bunların hemen hemen tümünün hayati nitelik taşıdığı, buna karşılık kaynaklarının yetersiz kaldığı göz önüne alınırsa bu tür ülkelerde sistemin önemli bir açmazla karşı karşıya olduğu gerçeği gözden kaçırılmamalıdır.

Diğer yandan bütçeyi hazırlayanlar, borçlanma gereğini ve bütçe açığını düşük göstermek amacıyla giderleri olduğundan düşük gelirleri de beklenenden yüksek gösterme eğilimindedirler. Bu yüzden başlangıç ödenekleri ile yıl sonu ödenekleri arasında büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde bütçelerin sağlıklı, gerçekçi olmayan bir biçimde hazırlanmaları sonucunda hemen hemen her yıl ek bütçeler çıkarılmakta ve ödenek üstü harcamalar da hiç tartışmadan Kesin Hesap Kanunu ile birlikte yasallaşmaktadır. Bütçelerin gerçeklikten uzak

ve samimiyetsiz hazırlandıkları böyle ekonomilerde bütçenin bir yıl yerine çok yıllık olmasının bir anlam ifade etmeyeceği de akıldan uzak tutulmamalıdır.

Orta Vadeli Harcama Sisteminin başarıya ulaşabilmesi için politik kararlılık ve toplumun tam desteği olmalı, yukarıdan aşağıya doğru kurumlara bir yetki devri, kurumlardan ve kurumsal yapılardan ise aşağıdan yukarıya doğru bir raporlama yükümlülüğü olmalı, bu yapıda görev alanların rol ve sorumlulukları açıkça tanımlanmalı ve bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır.

Kamusal reformların başarılı olabilmesi için ciddi bir siyasi irade gerekmektedir ve politik istikrar da hayati öneme haizdir. Politik istikrarın olmadığı, politikacıların ve gelen hükümetlerin daha kısa vadeli amaçlar üzerine yoğunlaştığı bir ortamda da OVHS’nin uygulanabilme şansı çok düşüktür.

Çok yıllık bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçebilmek için kamu harcamalarının kontrolü sıkı tutulmalıdır.

Özellikle enflasyonist bir ekonominin varlığı, çok yıllık bütçe yapmak açısından zorluklar yaratabilecektir. Ancak, son dönemlerde enflasyon rakamlarının aşağıya doğru bir seyir izlemesi ve daha kontrol edilebilir bir enflasyon oranının oluşması zamanla çok yıllık bütçelemenin başarıya ulaşacağı konusunda umut vaad etmektedir.

Çok yıllık bütçe hazırlamanın önemli risklerinden biri de, sonuçları orta veya uzun vadede ortaya çıkan ve bütçeye büyük maliyetler yükleyecek olan yatırım projelerinin sürekli ertelenmesi olasılığıdır. Bu riskin önüne geçecek mekanizmalar oluşturulmalıdır.

Yine çok yıllık bütçe yaklaşımının potansiyel olumsuzluklarından olan ileriye yönelik tahminlere aşırı güvenme, mali politikalarda atalet ve esneklik kaybına yol açabilir. Ayrıca aşırı iyimser çok yıllık projeksiyonlar, aksi bir durumda, savunulması güç kamu harcama programları için bir mazeret olarak kullanılabilir. Bu sorunların üzerinden gelebilmek için sistematik olarak daha ihtiyatlı varsayımlarda bulunulmalıdır. Mesela, gelir tahminleri ekonomik gidişat konusundaki uzlaşmadan biraz daha kötümser olabilir (Biraz daha düşük ekonomik büyüme veya daha yüksek faiz oranları tahmin etme gibi).

Çok yıllık bütçe yaklaşımında; siyasi hedefler, bütçe sürecinde rol alan kurumların yapıları ve gelenekleri, idarenin imkanları ve kapasitesi veya idari kaynakların elverişliliği açısından ülkeler arasında farklılıklar olabilir. Bu yüzden

Ülkemizde de orta vadeli harcama sistemi mali Şart ve imknlarımızla uyumlu kendimize özel siyasi ihtiyaçlara özgü olarak tasarlanmalı ve kendi çok yıllık bütçe yaklaşımımız (orta vadeli harcama sisteminin temel unsurları korunarak) geliştirilmelidir.

Türkiye’de son yıllarda hayata geçirilmeye çalışılan “kamu mali yönetim reformu” kapsamında Orta Vadeli Harcama Sistemi’ne geçiŐe de yer verilmektedir. Buna göre kamu idarelerinin kalkınma planı, yıllık programlar ve ekonomik imknlar çerçevesinde stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini stratejik planlarına dayandırmaları ve orta vadeli harcama programı çerçevesinde hazırlanacak bütçelerde izleyen iki yılın bütçe tahminlerine de yer verilmesi suretiyle çok yıllık bütçe sistemine geçiş imkânı sağlanmaktadır. Ancak bütçe sistemimizdeki aksaklıkları sadece Orta Vadeli Harcama Sistemi ile bertaraf etmek mümkün görünmemektedir. Sisteme geçiş gereklidir fakat geniş bir yapısal reform gerçekleŐtirilerek, bu sistemin mali saydamlık, mali sorumluluk, performans yönetimi-denetimi, muhasebe sistemi ve etkin bir denetim için Sayıştay’ın yeniden yapılandırılması gibi alanlarda da alt yapı çalışmaları ile desteklenmesi gerekmektedir. Ülkemizde gerekli alt yapı çalışmaları oluŐturulmadan uygulanmaya çalışılacak bir Orta Vadeli Harcama Sistemi’nin sadece kağıt üzerinde bir reform olarak kalacağı ve geçmişte program bütçeye geçiŐte klasik bütçeden uzaklaŐılamadıėı gibi yeni reformun da istenilen performansı sağlayamayacağı muhakkaktır. Çünkü sistem kötü iŐliyorsa her kurum ve uygulama bunun bir parçası olmaktadır. nemli olan lkenin dinamiklerini de harekete geçiren, kurumsal yapıyı iyi kavrayan, rolleri ve sorumlulukları ortaya iyi bir Şekilde koyan bir reform sürecini baŐlatabilmek ve tüm riskleriyle beraber sürdürebilme kararlılığını ve becerisini gösterebilmektir.

KAYNAKÇA

- ATİYAS**, İzak ve **SAYIN**, Şerif: Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, TESEV Yayını, (İstanbul, 1997).
- BOEX**, Jameson ve **MARTINEZ-VAZQUEZ**, Jorge ve **McNAB**, Robert: “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, Çev. Ayşe GÜNAY ve Ersan ÖZ. Maliye Dergisi, Sayı:138, (Eylül-Aralık 2001).
- COŞKUN**, Gülay: Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, TODAİE Yayınları, (Ankara, 1976).
- DEAN**, Peter: The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries, Draft, World Bank, (May 1997).
- World Bank**: Public Expenditure Management Handbook, (Washington, 1998).
- World Bank**: PREM Note Version, Washington 1998.
- World Bank**: “Turkey Public Expenditure and Institutional Review – Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”, Report No: 22530-TU, 20 August 2001.
- ENGİN**, İsmail: “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz”, Maliye Seçme Yazılar, (Ankara, 2003).
- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, 2000.
- KARABACAK**, Serkan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği, DPT, (Ankara, 1999).
- KARAKAŞ**, Eser: “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya.
- Le HOUEROU**, Philippe ve **TALIERCIO**, Robert: Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa, World Bank, (February 2002).
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**: 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, (Ankara, 2004).

MUGGERIDGE, Elizabeth: “Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework”, Draft Report, World Bank, (June 1997).

Oxford Policy Management: Supporting Strategies for Economic and Social Reform, (May 2000).

SCHICK, Allen: “Managing Public Expenditures”, World Bank, (November 2001).

YILMAZ, H. Hakan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, (Ankara, 1999).

YILMAZ, H.Hakan: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği, DPT Yayını, (Ankara, 1999).

ÜLKEMİZDE DEVLET MUHASEBESİNİN SERÜVENİ

Erkan KARAARSLAN*

GİRİŞ

Mali yönetim bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve denetim öğelerinden oluşur. Gerek literatürde ve gerekse uygulamada, bu faaliyetlerden bütçelemeye aşırı önem verildiğini, diğerlerinin ise yeterince önemslenmediğini görmekteyiz. Halbuki mali yönetimin öğelerinin tümü gereği gibi işletilmedikçe, hesap verme yükümlülüğü de tam olarak yerine getirilemez. Bu ise halkın yönetenlere olan güveninin sarsılması sonucunu doğurur.

Kamu mali yönetim reformu, Türkiye'nin gerçekleştirmek zorunda olduğu bir reformdur. Gerek makroekonomik istikrarın sürdürülebilir bir biçimde sağlanması gerek Devletin önemli toplumsal görevlerini yerine getirmesi için kamu mali yönetim reformunun gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, “Kamu Mali Yönetim Reformu”nun, sac ayaklarından, kanımca en önemli sac ayağı olduğu halde en az tartışılan Devlet Muhasebesi konu edilecektir.

Kamu kesiminin ihtiyaç duyacağı tüm mali verilerin günü gününe, doğru, güvenilir bir şekilde kaydedilip saklanması; bunların işlenerek analiz edilmesi ve böylece üretilen yönetim bilgileri ile mali bilgilerin karar verme durumundaki yöneticilerin kullanımına zamanlı olarak sunulması sağlıklı bir kamu mali yönetimi için hayati önem taşır. İyi tasarlanmış bir yönetim bilgi sistemi, karar verme süreçlerinde yöneticilere doğru, güvenilir, zamanlı ve yeterli bilgi sağlar, gerekli raporları üretir. Böylece yöneticilerin etkili, zamanlı ve doğru kararlar almalarına yardımcı olurken, onların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerinde de vazgeçilemez bir rol oynar.

* Maliye Bakanlığı Muhasebat Kontrolörü, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Çalışma Grubu Üyesi, ekaraarslan@muhasibat.gov.tr

Muhasebenin sözlük anlamı “hesaplaşma, karşılıklı olarak hesap görme”dir. Literatürde yer alan ve genel kabul görmüş muhasebe tanımı ise; bir örgütün varlıklarında ve kaynaklarında değişme yaratan mali nitelikteki olayları kaydetme, sınıflama, özetleme, analiz etme ve yorumlama bilim ve sanatıdır.

Devlet muhasebesi ise; genel devlet sektörünün mali nitelikli ve para ile ifade edilebilen olaylarının kaydedilmesi, kaydedilen bilgilerin topluca gösterilmesi ve yorumlanmasına ilişkin faaliyetlerin tümüdür. Devlet muhasebesinin amacı; mali yönetim ve kontrol aracı olarak milli ekonominin planlanması ve yönetimi için kamu kesimine ait gerekli ekonomik bilgileri sağlamak üzere; bir mali yıla ait bütçeleştirilmiş gelir ve giderlerin yıl içi ve yıl sonundaki gerçekleştirmeleri ile Genel Devletin ve yönetsel birimlerin varlık ve kaynaklarını izlemek ve belirli dönemler itibarıyla yönetsel birimlerin bütçe uygulama sonuçları ile faaliyet sonuçlarını ilgililere, bilgi ihtiyaçlarına uygun şekilde rapor etmektir.

I- DEVLET MUHASEBESİ SİSTEMLERİ VE DÜNYADA DEVLET MUHASEBESİ ALANINDAKİ GELİŞMELER

1.1 Devlet Muhasebesi Sistemleri

Her muhasebe sisteminde olduğu gibi devlet muhasebesinde de sistemden beklenen faydalar ve varılmak istenilen hedefler, devlet muhasebesi sistemlerinin gelişmesine yol açmıştır. Tarihsel gelişim süreci içerisinde muhasebe sistemlerini; Kameral muhasebe sistemi, Schneider muhasebe sistemi, Constante muhasebe sistemi ve Logismografi muhasebe sistemi şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Bu sistemlerden Kameral muhasebe sistemi ile Schneider muhasebe sistemi klasik görüş çerçevesinde, Constante muhasebe sistemi ile Logismografi muhasebe sistemi ise çağdaş görüş çerçevesinde şekillenmiştir.

Kameral Muhasebe Sistemi: Bu sistem ilk defa 1768 yılında Avusturya’da uygulanmıştır. Kameral muhasebe sistemi, bütçede yer alan gelir-gider tatminleri ile bütçe uygulama sonuçlarının özel cetvel ve sütunlarda gösterilmesinden ibaret olan bir sistemdir.¹ Bu sistemde sadece nakit akımlarını izlemek mümkündür. Devletin alacak ve borçları ile malvarlığı hareketleri sistemin kapsamı dışındadır.

¹ A. Azmi Güngör, *Yönetim Aracı Olarak Türk Devlet Muhasebe Sistemi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1981/231, Ankara 1981.

Kameral muhasebe sistemini tarihi gelişimi bakımından Eski (basit) kameral muhasebe sistemi ve Yeni kameral muhasebe sistemi olarak ikiye ayırıp incelemek gerekir.

Eski kameral muhasebe sisteminde, sadece kasa hareketleri izlenebilmektedir. Devletin malvarlığındaki değişimler ile borç ve alacakların durumlarını izlemek mümkün değildir. Bu sistemde hesaplar gelir ve gider hesapları olarak ikiye ayrılmaktadır. Kameral muhasebe sisteminde kasa defteri ile gelir ve gider ayrıntı defteri olmak üzere iki çeşit defter kullanılmaktadır. Kasa defterine, gerçekleşen gelir ve giderler belgelerine dayanılarak veznedar tarafından kaydedilir. Gelir ve gider ayrıntı defteri de yine veznedar tarafından gelir tahsilatlarının ve gider ödemelerinin, bütçedeki fasıl ve maddelerine göre kaydedildiği defterdir.

Bu sistemin en büyük avantajı, sistemin yürütülmesinde az sayıda personele ihtiyaç duyulması sebebi ile maliyetinin düşük olmasıdır. Gelir-gider ayrıntı defterinin gelir-gider tahakkuklarını göstermemesi sebebi ile bu ikisinin kalanlarının öğrenilmesinin mümkün olmaması ve her iki defterin veznedar tarafından tutulmasının hesapların etkin bir şekilde denetimine engel teşkil etmesi, sistemin sakıncaları arasında yer almaktadır

Yeni kameral muhasebe sistemi ise, eski kameral sistemin geliştirilmiş şeklidir. Eski kameral sisteminden tek farkı, gelir-gider tahakkuklarının kaydedilebilmesi için gelir-gider ayrıntı defterine tahakkuk satırlarının ilave edilmiş olmasıdır. Bu sayede gelir ve giderler tahakkuk ettiği halde tahsil edilemeyen gelir veya ödenmeyen giderlerin izlenmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca sistemde; biri muhasebe servisi biri de kasa servisi olmak üzere iki servis görev yapmaktadır. Kasa defteri veznedar tarafından, gelir-gider ayrıntı defteri ise muhasebe servisi tarafından tutulmaktadır.

Yeni kameral muhasebe sisteminde, kasa defteri ile gelir-gider ayrıntı defterinin ayrı kişiler tarafından tutulması hesapların denetimini kolaylaştırması açısından, gelir ve giderlerin hesap bakiyelerini de gösterebilmesi açısından eski kameral muhasebe sisteminden üstündür.

Schneider Muhasebe Sistemi: Schneider muhasebe sistemi, kameral muhasebe sisteminin gelişmiş bir versiyonudur. Bu sistemde, nakit hareketleri ve bütçe işlemlerinin yanında mahsup işlemlerine ve bütçe dışı alacak ve borç hesaplarına da yer verilmektedir. Ayrıca bu sistemde kameral sistemde tutulan kasa defteri yoktur. Yevmiye defterinin de ilk olarak bu sistemde kullanıldığı görülmektedir. Yevmiye defteri, gelir yevmiye defteri ve gider yevmiye defteri

olarak ikiye ayrılmaktadır. Sistemde ayrıca defter-i kebir ve gelir-gider ayrıntı defteri tutulmaktadır.

Schneider muhasebe sisteminde işlemlerin kaydı değişik şekilde yapılmaktadır. Muhasebe kayıtları çift yanlı kayıt yöntemine göre, borç yazılması gereken tutarlar gider yevmiyesindeki ilgili sütunlara, alacak yazılması gereken tutarlar da gelir yevmiyesindeki ilgili sütunlara kaydedilmektedir.

Bu sistemin en önemli faydası, nakit işlemlerinin yanında mahsup işlemi ile bütçe dışı borç ve alacak hesaplarına da yer vermesidir. Ayrıca sistem, kar-zarar hesaplarının da çıkarılması suretiyle bilanço düzenlenmesine olanak vermektedir.

Constante Muhasebe Sistemi: Bu sistemin içerisinde bütçe hesaplarının yanında malvarlığı hesaplarına da yer verilmektedir. Sistem, bütçede yer alan gelir ve giderleri tahakkuk aşamasında kayıt etme ilkesine göre kurulmuştur. Bütün işlemler çift taraflı kayıt yöntemine göre kayıt edilmektedir. Sistemde kasa defteri ve gelir- gider ayrıntı defteri olmak üzere iki defter tutulmaktadır.

Constante muhasebe sistemi, yevmiyedeki diğer hesaplar aracılığı ile devlet malvarlığındaki artış ve azalışları verdiği gibi, mali yılın sonunda kar-zarar durumlarını da göstermek kabiliyetine sahiptir.

Logismografi Muhasebe Sistemi: Logismografi muhasebe sisteminde de Constante muhasebe sisteminde olduğu gibi bütçe hesapları ve malvarlığı hesapları bir arada görülmektedir. Bu sistemde devlet malvarlığının bir sahibi, bir de malvarlığının idarecisi olduğu anlayışından hareketle, mal sahibi (devlet) hesabı ile görevli (devlet memurları) hesabı olmak üzere iki hesap tutulur.

Logismografi sistemi, bütçe ve malvarlığı hesaplarını her an gösterebilmesi yanında, devlet işlemlerinin maliyetini de göz önünde bulundurulmasını sağlayan bir teknik olması sebebiyle devlet muhasebe sistemleri arasında önemli bir yer tutmaktadır.

1.2 Devlet Muhasebesi Kayıtlarında Kullanılan Yöntemler Açısından Devlet Muhasebesinin Sınıflandırılması

Muhasebe sistemleri uzun yıllar, bütçelerle verilen ödenekleri, bunlardan yapılan harcamaları, harcamaların finansmanı için toplanan gelirleri ve ihtiyaç duyulan diğer bazı bilgileri kapsayan, esas olarak da gelirlerin tahsil edildiğinde, harcamaların ödendiğinde kaydı anlamına gelen, nakit esasına göre tutulmuştur. Dolayısıyla nakit esasına dayalı muhasebe sistemi esas olarak modern anlamda

devlet muhasebesinin başlangıç noktasıdır. Devlet muhasebesinin diğer ucunda, maddi duran varlıklar dahil, doğan ve ilerde gerçekleşecek her türlü mali işlemin kaydedilmesi anlamına gelen tam tahakkuk esaslı devlet muhasebesi uygulaması yer almaktadır. Bu ikisinin arasında, değişik bir çok versiyonları olsa bile, uyarlanmış nakit esaslı devlet muhasebesi ile uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesi yer almaktadır. Şimdi uygulanmakta olan devlet muhasebesi kayıtlarında kullanılan yöntemleri kısaca açıklayalım:

Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi: Nakit esaslı devlet muhasebesi nakit akımlarından doğan işlemleri kaydeder. Bu anlamda muhasebe mali işlemlerin ve olayların nakit alındığında veya ödendiğinde muhasebeleştirilmesidir. Nakit esaslı muhasebe, işlemlerden sağlanan hizmet ve faydaların ne zaman ortaya çıktığı ile ilgilenmez. Böyle bir muhasebe sisteminde mali raporlar, asıl olarak bütçe gelir tahminlerini ve gider tahminlerini, nakit girişlerini, nakit çıkışlarını, açılış ve kapanış nakit varlıklarını raporlar.

Nakit esaslı devlet muhasebesi devletin sahip olduğu, özellikle maddi duran varlıkları, tahakkuk etmiş gelir ve giderleri, aktifleştirilmesi gereken varlıklara yapılan harcamaları, devlet borçları ile diğer yükümlülükleri, taahhüt ve garantiler ile varlık ve yükümlülüklerle ilişkin fiyat ve miktar değişmelerini kaydetmez ve raporlamaz.²

Nakit esaslı muhasebe sistemi, kapsadığı işlemlerin basit olması nedeniyle, anlaşılması ve yönetilmesi kolay bir muhasebe sistemidir. Muhasebe sisteminin kapsadığı işlemler nakit akımları ile sınırlı olduğundan saydamlık ve hesap verilebilirlik amaçlarına fazla hizmet etmez. O nedenle nakit esaslı devlet muhasebesinin en azından, bütçe uygulamasından doğan taahhüt ve yükümlülükleri de kapsamaya veya bunlarla desteklenmesi gerekir. Ayrıca nakit esaslı devlet muhasebesi, emanet varlıklar ile teminat olarak alınan emanetler, avanslar, mali varlıklar gibi bazı varlık ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesi ve tahakkuk esasına dayalı borç muhasebesi ile güçlendirilebilir.³

Uyarlanmış Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi: Bu muhasebe sisteminde de işlemler, nakit esasında olduğu gibi, mali olaylar ve işlemler ilgili oldukları ve sonuçlarının alındığı dönemlere bakılmaksızın nakit olarak tahsil edildikleri veya ödendikleri zaman kaydedilir. Bu sistemde de, nakit esasında

² Erkan Karaarslan, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık,” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.15, (Ocak 2002), s. 15.

³ Baki Kerimoğlu, “Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları”, *Mali Kılavuz Dergisi*, no.17, (Temmuz 2002), s. 88.

olduğu gibi, özellikle maddi duran varlıklar, yükümlülükler, taahhüt ve garantiler ve borç yönetimine ilişkin işlemler muhasebe dışındadır. Uyarlanmış nakit esasını nakit esasından ayıran en önemli özellik; muhasebe işlemlerinin mali yılın son günü akşamı itibarıyla kapatılmayıp belli bir süre, genellikle bir ay, önceki mali yıla ilişkin işlemlerin kaydı için açık tutulmasıdır. Bu ilave dönem içinde bir önceki döneme ilişkin işlemler, özellikle bütçe giderlerine ilişkin faturalar, kabul edilir ve muhasebe kayıtları yapılır. Doğal olarak bütçe giderlerine ilişkin işlemlerde, bunlara ilişkin ödeneklerin de tamamlayıcı döneme aktarılmış olması gerekir. Uyarlanmış nakit esasının tek faydası mali işlemlerin ait oldukları mali yılın muhasebe kayıtlarına dahil edilmesi ve ilgili dönemde raporlanmasıdır.⁴

Uyarlanmış Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi: Uyarlanmış tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, bir ekonomik değer yaratıldığında, değişime uğradığında, mübadeleye konu edildiğinde, devredildiğinde veya yok olduğunda kaydedilir.

Uyarlanmış tahakkuk esasının tam tahakkuk esasından en önemli farkı muhasebe işlemlerinin kapsamıdır. Bu esasta arsa, arazi, bina, taşıtlar, demirbaşlar, ormanlar, anıtlar gibi maddi duran varlıklara ilişkin işlemler muhasebe sistemine dahil edilmez ve raporlanmaz. Dolayısıyla maddi duran varlıkların tespiti, amortisman ayrılması ve yeniden değerlemeye tabi tutulması gibi işlemler muhasebe dışında kaldığından tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi ile karşılaştırıldığında anlaşılması, uygulanması ve yönetilmesi daha kolaydır. Nakit esası ile karşılaştırıldığında ise; eksik bilgi üretmez, ekonomik işlemleri nakit akımlarına bağlı olmaksızın ortaya çıktığında kaydeder, bütçe odaklı değildir, tahakkuk etmiş alacakları ve borçları kaydeder ve raporlar, etkinlik ve performans denetimine sağlam altyapı oluşturur, ileride yükümlülük doğurabilecek taahhüt ve garantileri kaydeder ve raporlar.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi: Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Gelirler hesabı, nakit olarak tahsil edilip edilmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir olarak kaydedilmesi gereken gelir işlemlerini, giderler hesabı da, yine, nakit olarak ödenip ödenmediklerine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Anlaşılacağı gibi, tahakkuk eden gelir

⁴ T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (Ankara: 2000), s. 28

ve giderler doğdukları mali yılın hesaplarına ve raporlarına dahil edilirler. Böyle bir yaklaşım, ekonomik olaylara ilişkin işlemleri ait oldukları mali yılda kaydeder ve raporlar. Bu özelliği ile dönemsel mali raporlar ilgili faaliyet dönemlerine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtır.⁵

Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri (amortisman dahil), varlıkları (mali ve fiziksel varlıkları, cari ve sermaye varlıklarını), yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir. Tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe, amortisman giderleri dahil, program maliyetlerinin tamamını hesaplar ve raporlar. Bu yönü ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını ya da diğer bir ifade ile kamu yöneticilerinin performanslarının yani iyi yönetici olup olmadıklarının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturur.

Tam tahakkuk esasında bir yükümlülük; geçmişteki bir işleme veya olaya ilişkin olarak gelecekte ortaya çıkacak olan muhtemel giderler ve varlıklardaki muhtemel azalma olarak ifade edilebilir. Bu anlamda yükümlülükler; i) borç hesaplarını, ii) (sosyal güvenlik ödemeleri dahil) diğer tahakkuk etmiş giderleri, ve iii) hesaplarda kayıtlı diğer borçları içerir.

Taahhüt ve garantilere ilişkin olarak gelecekte doğabilecek yükümlülükler nazım hesaplarda kaydedilir, izlenir ve mali tablolarda bunlarla ilgili gerekli bilgilere yer verilir. Bu anlamda bir yükümlülük geçmişteki bir işleme bağlı olarak gelecekte doğabilecek bir yükümlülüğü ifade eder. Tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe sisteminde muhtemel yükümlülükler, gelecekte gerçekleşmesi yüksek olasılık dahilinde ise, gerçek yükümlülük olarak kabul edilir.

Tam tahakkuk esasına dayalı devlet muhasebesinde mali raporlar stoklara ve akımlara ilişkin işlemlerin hepsini kapsar ve stoklarda akımlara bağlı olarak ortaya çıkan bütün değişimleri gösterir. Bu sisteme göre üretilen mali raporlar bilanço, faaliyet raporu ve nakit akım tablosudur. Bu tablolardan elde edilecek anahtar göstergeler ise net faaliyet dengesi, net borç verme/borç alma, nakit dengesi ve net değerdeki değişimdir. Nakit esasından farklı olarak hesaplanan bu göstergeler hükümetin ekonomik ve mali politikalarının etkilerini ve sonuçlarını raporlayarak devlet hesaplarında saydamlığın ve karar alanların hesap vermelerinin temelini oluşturur.

1.3 Dünyada Devlet Muhasebesi Alanında Yaşanan Gelişmeler

⁵ Erkan KARAARSLAN, “Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde Yansıtma Hesapları ve Dönem Sonu İşlemleri” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.17, (Temmuz 2002), s. 107.

Devlet muhasebesinde gelişmelerin temeli esas olarak OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlar ile Avrupa Birliği gibi ekonomik ve siyasi birleşmelerin devletlere ve birliklere ait mali istatistikler ve raporlar oluşturma ihtiyacından doğmuştur. Bu gelişmeyi anlamak oldukça kolay; Çünkü değişik muhasebe ve raporlama sistemlerinde üretilen mali raporları birbirleriyle karşılaştırmak ve konsolide etmek mümkün değildir. Bu hem ülkeler arası uygulamalarda ve hem de bir ulusal ekonomi içinde alt sektörler ve sektörler ve bunların sonucunda da ulusal ekonomiye ilişkin mali istatistiklerin oluşturulmasında aynıdır.⁶

Ulusal Hesaplar Sistemi 1993 (SNA 93): Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan ulusal ekonomilerin kurumlar, sektörler ve alt sektörler bazında sınıflandırılması, akımlar, stoklar ve muhasebe kuralları, üretim hesabı, gelir dağılımı, sermaye hesabı, mali hesaplar, bilanço, dış dünya ile yapılan ekonomik faaliyetler, fiyat ve değer değişimleri, nüfus ve işgücü girdileri, fonksiyonel sınıflandırma gibi ulusal ekonominin ölçümüne yönelik standartlar ve kurallar oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır. SNA 93, yukarıda belirtilen konular itibariyle muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken esasları içermektedir.

Devlet Mali İstatistikleri Elkitabı 2001 (GFSM 2001): GFSM 2001 IMF tarafından hazırlanan ve tahakkuk esasına göre, bilanço, faaliyet raporu gibi, devlet mali raporlarının hazırlanmasını ve stokların, yükümlülüklerin, gelirlerin ve giderlerin her ülkede aynı sınıflandırmaya tabi tutulmasını ve raporlanmasını amaçlayan bir düzenlemedir. Kapsam ve düzenlediği kurallar itibariyle, özellikle varlıklar, yükümlülükler ve gelir ve gider sınıflandırılması gibi, muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken hususları içermektedir.

Avrupa Hesap Sistemi 1995 (ESA95): Avrupa Komisyonunda istatistiklerle ilgili bölümden sorumlu genel müdürlük olan Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat), Komisyona ve nihai olarak Konseye, yakınlaştırma kriterlerinde dikkate alınan aşırı bütçe açıkları yönünden karşılaştırılabilir istatistikler sağlamayı amaçlayan gerekli yapı ve prosedürleri ortaya koymaktadır. Eurostat, Komisyonun genel müdürlüğü olsa da teknik çalışmalarında bağımsızdır ve kullanılacak istatistiki metotlarla ilgili teknik kararları tek başına alabilmektedir.

⁶ Baki Kerimoğlu, “Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları”, *Mali Kalavuz Dergisi*, no.17, (Temmuz 2002), s. 91.

Bu bağlamda, Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü (GM) ve Eurostat'a farklı nitelikte sorumluluklar yüklenmiştir. Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü aşırı bütçe açıklarının ekonomik değerlendirilmesinden sorumlu olmakta ve böylece üye ülkelerin bir takım bütçe kararlarının ekonomik sürdürülebilirliği de ilgili yönlerinden sorumlu tutulmaktadır.

Her üye ülke, Eurostat liderliğinde gözlemci olarak Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü ve Avrupa Merkez Bankası yetkililerinin de yer aldığı bir delegasyon tarafından yılda en az bir kez ziyaret edilmektedir.

Üye ülkelerin mali otoriteleri, “yakınlaşma kriterleri” çerçevesinde Maastricht Antlaşması'nca öngörülen bütçe disiplini kuralları yoluyla büyük bir baskı altına girmiştir. Bu kurallar “kamu açığı/GSYİH oranı” için % 3 ve “kamu borcu/GSYİH oranı” için % 60 gibi bir üst sınır saptamaktadır.

Maastricht Antlaşması'nın göz önüne aldığı kamu açığı kavramı, efektif açık kavramıdır. Söz konusu bu açık, merkezi kamu yönetimlerinin, yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının yani kamu sektörü içerisinde genel devlet sektörünün açığını kapsamaktadır.

Dikkat edilirse, Anlaşma kamu açığı kavramını tanımlarken, (ticari malları da üretip satmaları söz konusu olduğu için) kamu işletmelerini de içeren “kamu kesimi” kavramını kullanmamıştır.⁷

Avrupa Birliği'nin istatistik alanında çalışmalar yapan alt kuruluşu olan EUROSTAT tarafından hazırlanan ve Birliğe üye ve aday ülkelerde aynı tabandan karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir istatistikler oluşturulmasını amaçlayan bir çalışmadır. Kapsamı ve düzenlediği hususlar itibarıyla GFSM2001 ile paralellikler taşımaktadır. GFSM2001 hazırlanırken, ki eski GFS 1986 yılında hazırlanmıştı ve nakit esasına göre raporlamayı öngörüyordu, yeni düzenlemenin hem ESA95 ve hem de SNA93 e uygun olması için gayret gösterilmiştir.

Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu Kamu Kesimi Muhasebe Komitesi (IFAC-PS): IFAC'ın bir alt komitesi olan Kamu Kesimi Muhasebe Komitesi dünya ülkelerine yönelik devlet muhasebesi ve raporlama standartları oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar uluslararası mali kuruluşlar, bölgesel birlikler ve dünya ülkelerince de kabul görmektedir. Şimdiye kadar IFAC'ın yayımladığı 20'ye yakın muhasebe standardı bulunmakta ve yenileri üzerinde de çalışılmaktadır.

⁷ Mircan Yıldız Tokathoğlu, *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul, Mart 2004, s. 78.

Yukarıda bahsedilen düzenlemeler ve çalışmalar birbirinden çok farklı değildir. Özellikle SNA93, GFSM2001 ve ESA95 devlet mali istatistiklerinin kapsamı konusunda ve hesapların sınıflandırılması konusunda oldukça benzer düzenlemeleri içermektedir.

II- ÜLKEMİZDE DEVLET MUHASEBESİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğunun daha önceki dönem uygulamaları bir tarafa bırakıldığında 1839 yılında kurulan Maliye Bakanlığı tarafından 1882 yılında mal sandıkları için “Tensiki (düzene koyma) Kayıt Talimatnamesi” hazırlanmıştır. Söz konusu Talimatnameye göre sandık (kasa) defteri, genel tahsilat defteri, genel ödemeler defteri, müfredat ve icmal defteri tutulmakta gelirlerin tahakkuk ve tahsilatı haliya (şimdiki) ve sabıka (geçmiş) olarak ayrı ayrı gösterilmiştir.

İkinci Meşrutiyetten sonra Genel Muhasebe Yasası ve “Mal Sandıklarında Tutulacak Kuyudu Hesabıyeye Dair Talimatname” çıkarılmıştır. Aynı yıllarda Muhasebat Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Adı geçen Talimatnameye göre, hesaplar ikili kayıt (muzaaf) usule göre tutulmaktaydı. Ancak getirilen sistemi uygulayacak yetişmiş eleman yetersizliğinden Talimatnamenin ilk olarak uygulandığı 1911 yılının hesabı 1918 yılında alınabilmiştir. Söz konusu Talimatnameye göre vezne, muvazene, tahsisat, masraf, müfredat, gelir müfredat ve esas defterleri tutulmaktaydı. Bu sisteme göre Sayıştay’a hesap verme görevi defterdarlara aitti. İlçe malmüdürleri hesaplarını defterdarlara verirlerdi.

1925 yılında muhasebe sisteminde değişiklik yapılarak, amerikan usulüne (defteri kebirli yevmiye) benzer bir sistem kabul edilmiştir. 1928 yılında “Hazine Usulü Hesabıyesine Dair Talimatname” yürürlüğe girmiştir.

Yeni Talimatname ile hesaplar daha basitleştirilmiş, esas defteri yerine “Tasnif Yevmiyesi” kurulmuştur. Eski Talimatnamedeki genel gelirler, ödenek, havale, gider tahakkukları, hazine cari hesapları kaldırılmış, diğer sandıklar adına tahsilat ve mehuzat (alınan para) hesapları, hazine ve şubelerinden mehuzat ve hazine şubelerinden irsalat hesapları yürürlüğe konmuştur.

Bu Talimatname ile hesapların sayısı azaltılmış, bütçe gelirleri ve giderlerinin tahakkukuna ait hesaplar kaldırılmış, kayıtların çift taraflı kayıt usulü ile kontrolü yerine yardımcı defterlerle kontrolü yoluna gidilmiştir. Diğer bir ifadeyle bu Talimatname ile muzaaf kayıt sistemi ile kameral muhasebe sistemi birleştirilerek kendine özgü bir sistem oluşturulmuştur. Ancak, bu muhasebe

sistemi gelir ve gider tahakkuklarını ve Hazinesin gerçek durumunu göstermemesi, irsalat hesaplarının tam bir kontrolünün sağlanamaması üzerine değiştirilerek 1948 yılından itibaren Devlet Muhasebesi Genel ile Devlet Muhasebesi Muamelet Yönetmelikleri yürürlüğe konulmuştur.

1928 tarihli Talimatnamedeki tasnif yevmiyesi yerine, f y volan halinde “Yevmiye Defteri” uygulamasına geilmişt ve yardımcı defterlerde esaslı değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu yönetmeliklerde belli başlıcaları 1.5.1953, 23.5.1974, 31.5.1974, 13.1.1975, 19.12.1977, 22.6.1981, 3.3.1986, 20.8.1986, 2.1.1987, 30.12.1987 ve 27.1.1989 tarihlerinde olmak üzere bazı değişiklikler ve ilaveler yapılmış, hesap sayısı artırılmış, taahhüt ve tahakkuk hesaplarına yer verilmiş ve nazım hesapların sayısı artırılmıştır.

Mal muhasebesini ve dönem sonu işlemlerine yer vermek gibi önemli unsurlara sahip olmasına rağmen; yönetmelikler yukarıda sayılan ek ve değişiklerin yapılması ile iyice karmaşık bir hale gelerek, dili de yeni kuşak görevlilerini zorlamaktaydı.

Bu nedenle, Devlet muhasebesinin değişen mevzuata uygun hale getirilmesi, iki ayrı yönetmelik halinde düzenlenen işlem ve muhasebe kayıtlarının tek yönetmelikte bir araya getirilmesi, defter, cetvel ve belgelerin bilgisayar aracılığıyla düzenlenmesine olanak sağlayacak yapıya kavuşturulması, hesap sayısının azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi amacıyla her iki yönetmelik birleştirilip, 14.1.1990 tarih ve 20402 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 1.1.1990 tarihinden itibaren “Devlet Muhasebesi Yönetmeliği” adı altında yürürlüğe girmiştir.

Ülkemizde, devlet muhasebesi alanındaki reform çalışmaları 1995 yılında genel ve katma b telci idarelerde tahakkuk esasına geçilmesini amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi alışmaları ile başlamış ve döner sermayeler için Döner Sermayeli işletmeler Muhasebe Yönetmeliğinin hazırlanması ve yayımlanması ile s rd r lm ştir. Saymanlıklardaki muhasebe işlemlerinin bilgisayar ortamında takip edilerek sonuçlarının konsolide edilebilmesini sağlayan say2000i projesinin uygulamaya konulması ile çalışmalar ivme kazanmıştır.

2001 yılında genel yönetime dahil kamu idarelerinde ortak standartları bulunan tahakkuk esaslı bir muhasebe sisteminin oluşturulması amacıyla Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde bir çalışma gurubu oluşturulmuştur.

2002 yılı başında bütçe sınıflandırmasıyla birlikte tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin test edilmesine karar verilerek pilot uygulamaya başlanılmıştır.⁸

Genel yönetim kapsamına dahil birimler için muhasebe ve raporlama standartlarını ve çerçeve hesap planını kapsayan bir “Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği” hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 19.11.2003 tarihinde yayımlanmıştır.

Çerçeve hesap planına uygun olarak, merkezi yönetim içinde yer alan genel ve katma bütçeli idareler için, tam tahakkuk esasına dayalı “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği” hazırlanmış ve 20.02.2004 tarihli mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliklerle kurulan muhasebe sistemi, yıllık mali tablolar ile ara mali tabloları, gelir ve giderlerin karşılaştırılmaları ve analizleri de dahil olmak üzere yönetsel kararlar vermekte kullanılan diğer ara mali verileri üretmeye muktedir ve kamu hizmetlerinin maliyetlerinin hesaplanabilmesine elverişlidir.

III- DEVLET MUHASEBESİNDE REFORM GEREKSİNİMİ

Türkiye’de Devlet Muhasebesi alanındaki en önemli sorun uygulamadaki dağınıklıktır. Genel yönetim içinde yer alan kurumların bütününe yönelik çalışmalar yapmak, standartlar ve kurallar oluşturmak üzere yetki verilmiş bir kurum yoktur. Devlet muhasebesinde standartların ve kuralların oluşturulamamasının en önemli sebebi budur. Ayrıca Devletin resmini tam olarak görme konusunda bir talebin veya ilginin de olmaması bu dağınıklığın sürdürülmesinde rol oynamıştır. Uluslararası mali kuruluşlarca Türkiye’ye yöneltilen eleştirilerin başında da genel yönetime ait mali istatistiklerin oluşturulamaması gelmektedir. Buna katılmamak mümkün değildir. Gerçekten de ilke olarak; “hakim olamadığınız bir şeyi yönetemezsiniz”⁹.

Mali ve ekonomik politikalara ilişkin olarak karar alıcı konumunda olanların ihtiyaç duyacakları en önemli veri Devletin bütününe ilişkin olarak oluşturulacak mali istatistiklerdir. Devletin mali faaliyetlerinin kavranabilmesi ve resminin tam olarak çıkarılabilmesi için genel idare tanımına dahil bütün kurumları kapsayan ortak muhasebe ve raporlama standartları ve birleştirilebilir bir hesap planının hazırlanmasına ihtiyaç vardır. Yukarıdaki bölümlerde de

⁸ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Pilot Uygulama Sonuçları*, Mayıs 2002, s. 7.

⁹ Baki Kerimoğlu, “Devlet Muhasebesinin Yeniden Düzenlenme İhtiyacı”, *Mali Kılavuz Dergisi*, no.1 (Nisan 1998), s. 17.

açıklandığı üzere dünyada Devlet Muhasebesinde nakit esasından tahakkuk esasına doğru bir gelişme vardır. Çünkü nakit esasına dayalı bir muhasebe sistemi, ilgililere karar almada veya ileriye yönelik tahmin yapmada yeterli veri sağlayamamaktadır. Bu durum bir ulusal ekonomide yer alan herkes adına mali kararları alanların ve kamu kaynaklarını yönetenlerin yeterince saydam olmamaları ve hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmemeleri sonucunu doğurmaktadır. Devlet Muhasebesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik çalışmaların amacı, Devlet mali istatistiklerini kullananlara, politika oluşturulurken veya ileriye yönelik kararlar alınırken veya tahminlerde bulunulurken, başvuracakları sağlam bir veri tabanı oluşturmaktır. Bunun doğal sonucu da kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesidir.

Devlet Muhasebesinde reforma gereksinim duyulmasının nedenlerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz.

1- Devlet Muhasebesinin kapsamı dardır ve kamuda muhasebe birliği yoktur.

2- Kayıtlar nakit esasına göre tutulmaktadır.

3- Mevcut muhasebe sistemi bütçe odaklıdır. Devlet faaliyetlerinden bir kısmı ve maddi duran varlıklar sistem tarafından kapsama alınamamakta ve raporlanamamaktadır.

4- Hesaplar yeterli detayda değildir.

5- Hesaplar sınıflandırılmamıştır.

6- Devlet Muhasebesinde süreklilik yoktur.

7- Devlet Muhasebesi ödenek ve nakit planlamasında kullanılabilecek sağlıklı veriler sağlamamaktadır.

8- Devlet borçlarının muhasebe kayıtlarında tam olarak ve sağlıklı bir biçimde görülmesi mümkün değildir.

9- Devlet Muhasebesinin bütçe hazırlık çalışmalarına bir katkısı bulunmamaktadır.

10- Muhasebe bilgilerinden “Kesin Hesap Kanun Tasarısı” elde edilememektedir.

11- Kurumlara ait muhasebe bilgileri çıkarılamamakta ve kurumsal mali tablolar üretilmemektedir.

12- Devlet Muhasebesi uluslar arası standartlara uygun mali raporları üretecek sağlıklı bir veri tabanı sunmamaktadır.

IV- TAHAKKUK VE NAKİT ESASLI DEVLET MUHASEBESİ KAYIT SİSTEMLERİ ARASINDAKİ FARKLAR

Ülkemizde, 2004 yılı başından itibaren, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun ve tahakkuk esasına göre oluşturulmuş, sağlıklı işleyen bir muhasebe sistemi kurulmuştur. Kurulan muhasebe sisteminin nakit esaslı muhasebe sisteminden farklarını aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz.

1- Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde saymanlıklara intikal eden çekler, Kasa Hesabına kaydedilirken, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde saymanlıklara gelen çekler için “101-Alınan Çekler Hesabı” adı altında ayrı bir hesap düzenlenerek, saymanlıklara gelen çeklerin bu hesap adı altında açıkça görülmesi sağlanmıştır.

2- Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde yer alan Menkul Kıymetler Hesabına hem kişi hem de hazine malı olarak saymanlıklara intikal eden her türlü menkul kıymet kaydedilmektedir. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde ise hazine malı olarak saymanlıklara intikal eden menkul kıymetler, “117-Menkul Varlıklar Hesabı”na, kişilere ait olanlar ise nazım hesaplar grubunda yer alan “922- Kişilere Ait Menkul Kıymetler Hesabı” ve “923- Menkul Kıymet Emanetleri Hesabı”na karşılıklı olarak kaydedilmektedir. Böylece, kişilere ve hazineye ait menkul kıymetler ayrı olarak izlenebilmektedir.

3- Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde Tecilli ve Tehirli Borçlular Hesabına kaydedilen tutarlar, Tahakkuk Esaslı Sistemde, tahsil sürelerine göre kısa vadeli ve uzun vadeli olmak üzere iki hesap şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile tecil veya tehir edilen alacakların ne zaman tahsil edileceği belirlenmiştir. Böylece, alacaklar vadelerine uygun olarak izlenmekte ve nakit planlamasına katkıda bulunulmuş olmaktadır.

4- Nakit Esaslı Sistemdeki Nakit Hareketleri Hesabı ve Saymanlıklar Arası İşlemler Hesabı gibi değer hareketi niteliğindeki hesaplar dönem içerisinde hem borçlu hem de alacaklı çalıştırılmak suretiyle kullanılırken, Tahakkuk Esaslı Sistemde bu hesaplar; borçlu çalışması gereken işlemlerde 16 nolu Değer Hareketleri ana hesap grubundaki hesaplar, alacaklı çalışması gereken işlemlerde ise 36 nolu Değer Hareketleri ana hesap grubundaki hesaplar kullanılmaktadır.

5- Nakit Esaslı Sistemde, Madeni Para Basımı Avans Hesabı, Elçilik ve Konsolosluk Avansları Hesabı ile Bütçe İçi Avans ve Krediler Hesabında maaş ve ücret avansları ile memurlara verilen sürekli ve geçici görev yolluk avansları dışında kalan diğer avans çeşitleri Tahakkuk Esaslı Sistemde İş Avans ve Kredileri Hesabı adı altında toplanmış, böylece dağınık şekilde bulunan avans hesaplarının tek başlık altında toplanması suretiyle gereksiz yere hesap sayısının artması, dolayısıyla avans uygulamalarındaki dağınıklık ortadan kaldırılmış olmaktadır.

6- Nakit Esaslı Sistemde, Jandarma Avansları ve Bütçe İçi Avans ve Krediler Hesabına kaydedilen maaş ve ücret avansları ile memurlara verilen sürekli ve geçici görev yolluk avansları, Tahakkuk Esaslı Sistemde Personel Avansları Hesabı adı altında toplanarak, personele verilen avansların tek başlık altında izlenmesi olanağı sağlanmıştır.

7- Nakit Esaslı Sistemde, gerek Mahsup Dönemine Aktarılan Bütçe İçi Avans ve Krediler Hesabı gerekse de Denetmenler Hesabı adı altında mahsup dönemine aktarılan avans ve kredi tutarları, Tahakkuk Esaslı Sistemde Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı adı altında toplanmak suretiyle mahsup dönemine aktarılan avans tutarlarının tek başlık altında izlenmesi olanağı sağlanmıştır.

8- Nakit Esaslı Sistemde, Tahakkuk Esaslı Sistemde yer alan “280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı” ile “180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı” bulunmamaktadır. Dolayısı ile yapılan harcamalardan gelecek dönemlere ait olanların gelecek dönem gideri olarak izlenmesine olanak bulunmamaktadır.

9- Nakit Esaslı Sistemde, Tahakkuk Esaslı Sistemde bulunan Gider Tahakkukları Hesapları bulunmamaktadır. Dolayısıyla bulunulan dönemde tahakkuk etmiş, ancak ödemesi gelecek dönem veya dönemlerde yapılacak olan giderlerin izlenmesi mümkün olmamaktadır. Bu uygulama, gelecek dönem veya dönemlerde yapılacak olan ödemelerin muhasebede izlenememesine yol açmaktadır. Dolayısıyla nakit planlamasında muhasebe kayıtlarından faydalanılması mümkün olmamaktadır. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde ise bu tür durumlar için, şayet ödeme bir sonraki takvim yılı içerisinde yapılacaksa 381 Gider Tahakkukları Hesabına, gelecek takvim yılından sonraki yıllarda ödenecekse de 481 Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmektedir. Bu uygulama, tahakkuk eden giderlerin ödeme zamanının muhasebe kayıtlarından tespit edilmesine olanak vererek nakit planlamasının sağlıklı bir şekilde yapılmasına katkıda bulunmaktadır.

10- Nakit Esaslı Sistemde, “480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı” ile “380-Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı” bulunmamaktadır. Dolayısı ile tahsil edilen gelirlerden gelecek dönemlere ait olanlar izlenememektedir. Tahakkuk Esaslı Sistemde bu tür gelirlerin, gelecek aylara ait kısımları, 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabında; gelecek yılları ilgilendiren kısmı ise, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenerek dönem faaliyet sonucunun sağlıklı şekilde belirlenmesi sağlanmış olmaktadır.

11- Nakit Esaslı Sistemde, Gelir Tahakkukları Hesapları bulunmamaktadır. Bu yüzden tahakkuk etmiş, ancak tahsili gelecek dönem veya dönemlerde yapılacak olan gelirlerin izlenmesi mümkün olmamaktadır. Bu uygulama, gelecek dönem veya dönemlerde tahsil edilecek olan gelirlerin muhasebede izlenememesine yol açmaktadır. Dolayısıyla nakit planlamasında muhasebe kayıtlarından faydalanılması mümkün olmamaktadır. Tahakkuk Esaslı Sistemde ise bu tür durumlar için, şayet tahsilat bir sonraki takvim yılı içerisinde yapılacaksa “181-Gelir Tahakkukları Hesabı”na, gelecek takvim yılından sonraki yıllarda tahsil edilecekse de “281-Gelir Tahakkukları Hesabı”na kaydedilmektedir. Bu uygulama, tahakkuk eden gelirlerin tahsilat zamanının muhasebe kayıtlarından tespit edilmesine olanak vererek nakit planlamasının ve dönem faaliyet sonucunun doğru şekilde yapılmasına katkıda bulunmaktadır.

12- Sayım sonunda noksan çıkan tutarlar; Nakit Esaslı Sistemde, kasa noksanlığında “100-Kasa Hesabı”na, diğer noksanlıklarda ilgili hesaba alacak; “140-Kişi Borçları Hesabı”na borç kaydedilmektedir. Tahakkuk Esaslı Sistemde ise, “197-Sayım Noksanları Hesabı”na borç, kasa veya noksan çıkan değerlere ait hesaplara alacak kaydedilmektedir.

13- Sayım sonucunda fazla çıkan tutarlar; Nakit Esaslı Sistemde, “100-Kasa Hesabı”na veya ilgili diğer hesaplara borç, Bütçe Gelirleri veya Emanetler Hesabına alacak kaydedilmektedir. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde ise sayım fazlalıkları “397-Sayım Fazlaları Hesabı”na alacak, kasa veya noksan çıkan değerlere ait hesaplara borç kaydedilmektedir. Böylece, sayım noksanı veya sayım fazlası tutarlarının nakit esaslı sistemdeki kayıt şeklinin doğurduğu karmaşıklık önlenmiş olmaktadır.

14- Maddi Duran Varlıklar Ana Hesap Grubu ve Maddi Olmayan Duran Varlık Ana Hesap Grubu, ilk kez, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde düzenlenmiştir. Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde maddi ve maddi olmayan duran varlıklar izlenmemektedir. Dolayısıyla maddi ve maddi olmayan

duran varlıkların maliyet bedellerini muhasebe kayıtlarında görmek mümkün değildir.

15- Nakit Esaslı Sistemde maddi ve maddi olmayan duran varlık niteliğindeki varlık hesapları yer almadığı için bunların amortisman payları ve değer artış veya azalışlarının kaydedileceği hesaplar da düzenlenmemiştir. Tahakkuk Esaslı Sistemde ise maddi ve maddi olmayan duran varlık hesap grupları yer aldığı için bunların amortisman paylarının ve değer artış veya azalışlarının kaydedildiği hesaplar da düzenlenmiştir.

16- Bir mal veya hizmet karşılığı devlet zimmetinde gerçekleştiği halde ödeneği bulunmadığından verile emrine bağlanamayan tutarlar için, Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde herhangi bir kayıt yapılmamaktadır. Tahakkuk Esaslı Sistemde ise, bütçe kanunu veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekleştiği halde; ödeneği bulunmaması veya kanunen ödenek üstü sarfiyata izin verilmemesi gibi nedenlerle verile emrine bağlanamayan borçlardan, bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki “mal ve hizmet alım giderleri” ile ilgili olanların kaydını yapabilmek için “322-Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı” ihdas edilmiştir.

Böylelikle, ödenek dağıtımı ve nakit planlaması muhasebeden elde edilen bilgilerle sağlıklı bir şekilde yapılmakta, sarf evraklarının yıl sonlarında saymanlıklarda yığılması engellenmekte, genel bütçeli daireler ve katma bütçeli idarelerden alacaklı olan belediye ve hastane gibi kurumlar sağlıklı bir şekilde planlama yapabilmekte ve güçlü bir maliye politikasına zemin oluşturulmaktadır.

17- Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde Emanetler Hesabına kaydedilen işlemler, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde gruplara ayrılarak ve her grup bir hesap şeklinde düzenlenerek daha fonksiyonel bir hale getirilmiştir. Bu hesaplar; Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı, Emanetler Hesabı, Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı, Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı, Fonlar Adına Yapılan Tahsilat Hesabı ve Mahalli İdareler ve Fon Payları Hesabı olmak üzere altı gruba ayrılır.

18- Nakit Esaslı Sistemde sadece bütçe açısından gelir ve gider sayılan unsurlar için muhasebe kayıtları yapılırken, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde, hem bütçe açısından, hem de muhasebe açısından gelir ve gider sayılan unsurlar kaydedilmektedir.

Bütçe ile ilişkili giderler, hem bütçe giderleri hesabına hem de gider yansıtma hesabı aracılığı ile giderler hesabına veya ilgili hesaba kaydedilmektedir.

Yalnızca muhasebe açısından gider sayılan unsurlar ise bütçe giderleri ile ilişkilendirilmeden giderler hesabına kaydedilmektedir.

Bütçe ile ilişkili gelirler ise bir yandan bütçe gelirleri hesabına, diğer yandan da gelir yansıtma hesabı aracılığı ile gelirler hesabına veya ilgili hesaba kaydedilmektedir. Yalnızca muhasebe açısından gelir sayılan unsurlar ise 600 Gelirler Hesabına kaydedilmektedir.

Sonuç olarak Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sisteminde gelir ve giderlerin bu şekilde kaydedilmesi, hem nakit esasında bütçe uygulama sonuçlarının alınmasını hem de bulunulan döneme ait faaliyet sonucunun tahakkuk esasına uygun şekilde tespitini mümkün kılmaktadır denilebilir.

19- Bir mal veya hizmetin temini için üçüncü şahıslarla yapılan sözleşmelerin muhasebede izlenmesini sağlayacak hesaplar Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebe Sisteminde düzenlenmemiştir. Bir mal veya hizmetin temini için taahhüde girilmesi halinde söz konusu taahhüt tutarları, nazım hesaplar içinde düzenlenmiş olan Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütlerinden alacaklılar hesabına karşılıklı olarak kaydedilmek suretiyle izlenmektedir.

20- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile başka birimler adına izlenen alacaklar nazım hesap grubu içindeki “933-Başka Birimler Adına İzlenen Alacaklar Hesabı” ve “Başka Birimler Adına İzlenen Alacak Emanetleri Hesabı”nda izlenmektedir.

21- Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde, varlıklar ve yükümlülüklerdeki her türlü hareket (gönderme, getirme vs) genellikle yardımcı hesaplar aracılığıyla izlenmektedir.

22- Tahakkuk Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde, bankaya verilen döviz gönderme talimatları “106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı”nda, TL gönderme talimatları ise, “103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı”nda izlenmektedir.

23- Nakit Esaslı Muhasebe Kayıt Sisteminde, yıl sonlarında hesaplar kapatılmamaktadır. Bunun yerine bazı hesaplar dönem sonunda devir verir bazı hesaplar ise devir vermez şeklinde belirlenmiştir. Devir veren hesaplar düzenlenen bir devir listesi aracılığıyla yeni mali yıla devrettirilmektedir.

V- TAHAKKUK ESASLI DEVLET MUHASEBESİ NELER GETİRİYOR?

1- Kayıtlar Tahakkuk Esasına Göre Tutulmaya Başlanmıştır: Yürürlükten kaldırılan muhasebe sistemi, mali raporlama açısından önem taşıyan pek çok bilginin kaydedilmemesine ve kaybolmasına neden olan nakit esasına dayanmaktadır. Yürürlüğe konulan muhasebe sisteminde ise, bütçe işlemleri açısından nakit esasına göre faaliyetler açısından ise tahakkuk esasına göre kayıt yapılmaktadır. Yeni devlet muhasebe sisteminin en önemli özelliklerinden birisi nakit esasına dayalı bütçe uygulama sonuçları ile tahakkuk esasında faaliyet sonuçlarını birlikte üretebilecek yeteneğe sahip olmasıdır.

Nakit esasına dayalı bütçe uygulamasında bütçe gelirleri tahsil edildiğinde; bütçe giderleri ise ödendiğinde gelir ve gider olarak kabul edilir ve muhasebeleştirilir. Ancak devletlerin mali işlemleri bütçeleriyle sınırlı değildir. Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi ile nakit esasına dayalı bütçe sisteminin uyumlaştırılması ve tahakkuk esasında muhasebe raporları ve nakit esasında bütçe raporları üretilebilmesi için “**yansıtma tekniği**” kullanılmıştır. Böylece bütçe kanunlarının gelir ve gider kabul ettiği işlemler bütçe geliri ve bütçe gideri hesaplarına kaydedilmekte ve yansıtma hesapları kullanılarak; genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre gelir ve gider kabul edilen işlemler gelir ve gider hesaplarına yansıtılmakta, gelir ve gider olarak kabul edilmeyen işlemler ise ilgili varlık veya yükümlülük hesaplarına yansıtılmaktadır.¹⁰

Yeni muhasebe sisteminde, alınan mal ya da yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir devlet borcu gerçekleştiğinde gider; gelirler ise tahakkuk ettiğinde gelir kaydedilmekte ve böylece, devletin varlıkları ve sorumluluklarıyla ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınmaktadır.

2- Tüm Devlet Faaliyetleri Kayıt Altına Alınmaktadır: Nakit esaslı muhasebe sistemi tamamen bütçeye odaklanmaktaydı. Muhasebe sisteminin bütçe odaklı olması, mali mevzuat veya idari kararlarla oluşturulan ve bütçe hesaplarıyla ilişkilendirilmeyen işlemlerin muhasebeye yansımaması ile sonuçlanmakta ve Devletin gerçek faaliyet sonuçları hakkında bilgi sahibi olunamamaktaydı.

Kayıt dışı bütçe işlemlerini “mahsup borçlanma”, “nakit dışı borçlanma” ve “yarı mali işlemler” olarak üçe ayırabiliriz. Sayıştay Başkanlığının Hazine

¹⁰ Erkan Karaarslan, “Tahakkuk Esaslı Muhasebede Yansıtma Hesapları ve Dönem Sonu İşlemleri,” *Mali Kılavuz Dergisi*, no.17, (Temmuz 2002), 109.

İşlemleri Raporlarında kayıt dışı bütçe işlemleri üzerinde önemle durulmaktadır. Söz konusu Raporlarda kayıt dışı bütçe işlemlerinin genellikle bütçe kanunlarında yer alan hükümlerden kaynaklandığı belirtilmektedir. Gerçektende bütçe kanunlarında yapılan çok sayıda düzenleme ile bir takım giderlerin doğrudan bütçe dışında izlenmesine yetki verilmektedir. Bunun yanı sıra bazı giderlerin, özel tertip devlet iç borçlanma senedi verilerek karşılanması öngörülmektedir. Bu işlemler de kayıt dışı kalmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerini kapsayan yeni devlet muhasebesi çalışmalarının başlangıcındaki temel amaç devlet hesaplarında saydamlığın sağlanabilmesiydi. Modern kamu yönetiminde tüm kullanıcılar ile sistemin finansmanını sağlayan vergi verenlerin, Devlete ilişkin bütün mali bilgileri muhasebeden açık, doğru ve net bir şekilde öğrenme hakları vardır. Bu demokratik ve çağdaş bir devlet olmanın da en temel gereğidir. Yeni devlet muhasebesi bu gereği yerine getirebilmek için bütçe odaklı bir muhasebe sisteminin dışına çıkarak bütçe tarafından kavranmayan, maddi ve maddi olmayan tüm duran varlıkların yanı sıra kayıt dışı bütçe işlemlerini ve devletin muhtemel yükümlülüklerini kavrayarak muhasebeleştirmektedir. Böylelikle muhasebeden elde edilen raporlarda geçmişten farklı olarak devletin faaliyet ve performansını doğrudan etkileyen işlemler görülebilmektedir.

3- Maddi Duran Varlıklar Kayıt Altına Alınmaktadır: Maddi duran varlıkların muhasebeleştirilmemesi, bunlara yapılan harcamaların tamamının o yılın bütçesine gider yazılmasını gerektirmektedir. Oysa, bir mali yıl içinde alınan bir araç, yapılan bir bina sonraki yıllarda da kullanılmaktadır. Bu nedenle maddi duran varlıklar kullanıldıkları yıllar itibarı ile gider yazılmalıdır.

2004 yılı başından itibaren uygulanmaya başlanılan muhasebe standartları ve detaylı hesap planı bu eleştirileri karşılayacak şekilde maddi duran varlıkların muhasebeleştirilmesini ve raporlamasını kapsamaktadır. Üretilen mali tablolarda maddi duran varlıklar kapsanmakta, amortisman ve yıl sonlarında yeniden değerlendirme uygulamaları ile de duran varlıklar, olması gereken değerde raporlanmaktadır. Böylelikle maddi duran varlık edinimiyle giderlerin dönemsel olarak artması ya da azalması söz konusu olmamaktadır.

Ayrıca, Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi çalışmalarında, Devletin sahip olduğu arsa, bina, makine ve teçhizatın dökümü ve değerlemesi konusunda

çeşitli sorunlarla karşılaşılabilirse de, kamu kesiminin sahip olduğu varlıkların ayrıntısının bilinmesi açısından bir fırsat olarak kullanılabilir. ¹¹

4- Devlet Muhasebesi Ödenek ve Nakit Planlaması İle Bütçelerin ve Orta Vadeli Harcama Programlarının Hazırlanmasına Destek Sağlamaktadır: Devletin mali işlemlerinin kaydedildiği nakit esaslı muhasebe sisteminde, ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş borçlar ve girilen taahhütler kaydedilmediği için ödenek ve nakit dağılımı sağlıklı bir şekilde planlanıp gerçekleştirilemez. Yürürlükten kaldırılan bu muhasebe sisteminde ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girilen taahhütlerin muhasebe disiplini içine kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sisteminin bulunmaması, gerçekte yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girilmesine ve yıllara sari işler için yeterli ödenek konulamamasına sebep olmakta, yatırımların verimliliğini azaltmaktadır. Bu nedenle, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilememekte orta-uzun vadeli harcama planları yapılamamaktadır.

Muhasebe sistemiyle birlikte getirilen iki yeni hesaptan bahsetmek yararlı olacaktır. Birincisi; “322- Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabıdır.” Bu hesap; Devlet adına bütçe kanunu veya özel bir kanunla yapılması öngörülen bir hizmet veya mal karşılığı olmak üzere Devlet zimmetinde gerçekleştiği halde, ödeneği bulunmayan ve kanunen ödenek üstü sarfiyata da izin verilmediğinden, verile emrine bağlanamayan borçların izlenmesi için kullanılmaktadır. İkincisi ise Taahhütler Hesabıdır. Nazım Hesaplar Grubu içerisinde yer alan “950 Taahhütler Hesabı” ile; ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen Devlet borçları ile girilen taahhütler, muhasebe sistemi tarafından izlenebilmekte ve bunların bütçedeki ödeneklerle ilişkisi kurulabilmektedir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına destek sağlayacak bir taahhüt izleme sisteminin bulunması ile birlikte, yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girilmeyecek ve yıllara sari işler için yeterli ödenek konulabilecektir.

Mevcut bütçe uygulamasında, bütçenin hazırlık çalışmalarında muhasebe bilgilerinden hiçbir şekilde yararlanılmamaktadır. Bütçe ödenekleri kurumlara pazarlık süreçleri sonunda, bir takım alışkanlıklar ve basit istatistiki yöntemler kullanılarak verilmektedir.

¹¹ Dünya Bankası, *Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 2001, s. 8.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerden yıllara sarı olanlar muhasebe disiplini içine kaydedilmekte ve kurumlar itibariyle detaylı bir biçimde raporlanabilmektedir.

Böylelikle ödenek ve nakit planlaması ile bütçenin hazırlanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sistemi kurulacak, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilebilecek ve orta-uzun vadeli planlar muhasebeden elde edilen bilgilerle yapılabilecektir.¹²

5- Devlet Borçlarının Kayıtlarda Görülmesi Sağlanılacaktır: Aksak işleyen bir nakit yönetimi ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve gözetimi süreçlerindeki rasyonelliğin yitirilmesi kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da artırmıştır. İç ve dış borçlarımızın alabildiğine büyümesi, son yıllarda kamuoyunun dikkatlerinin borç yönetimimize çevrilmesine neden olmuştur.

Kamuoyunun dikkatlerinin Devlet borçlarının rakamları üzerine yoğunlaştığı bugünlerde, Devlet Muhasebesinin ürettiği rapor ve cetvellerden, bu borçların tutarını tam ve doğru bir biçimde görmek mümkün değildir. Hazine saymanlıklarının kesin mizanında Devlet borçlarına ilişkin vade yapılarının görülememesinin yanı sıra gösterilen borç tutarları da sağlıklı değildir. Çağdaş Devletlerde görülmesi imkansız olan bu durum muhasebe sisteminin yetersizliğinin yanı sıra idari kararlardan da kaynaklanmaktadır. Çoğunlukla, tahakkuk birimi olan Hazine Müsteşarlığındaki borçlanma verilerinin Hazine saymanlıklarına iletilmemesi sonucu sorun ortaya çıkmaktadır. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi sistemine geçilmesi ile birlikte bu borçların ve vade yapılarının Devlet hesaplarında görülmesinin sağlanması hedeflenmektedir.

6- Kesin Hesap Kanun Tasarısına İlişkin Bilgiler Muhasebeden Elde Edilecektir: Kesin Hesap Kanunu, literatürde, Devletin hesap verme araçlarından en önemlisidir. Mevcut muhasebe sistemi kesin hesap kanun tasarısının hazırlanmasına destek sağlamakla birlikte bir çok noktada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle kesin hesaba ilişkin bilgiler muhasebe dışı çalışmalar sonucunda elde edilebilmektedir.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile birlikte, gerek ikinci aşamada, taahhütler hesabı altında formüle edilecek kesin hesaba ilişkin bilgiler yardımıyla; gerekse tüm bütçe uygulamalarına ait sonuçların, ekonomik, kurumsal, finansal

¹² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, (Ankara: 2001 Ekim), 73.

ve fonksiyonel ayrımının da gösterildiği Bütçe Uygulama Sonuçları Hesabı yardımıyla Kesin Hesap Kanun Tasarısına ilişkin bütün bilgiler bugün olduğunun çok ilerisinde muhasebeden elde edilecektir.

7- Vergi Harcamaları Raporlanabilecektir: Vergi harcamaları, aslında vergiye tabi olması gerekirken Devletin çeşitli ekonomik ve sosyal nedenlerle vergi istisnaları ve benzeri uygulamalar yoluyla vazgeçtiği vergi gelirlerini ifade etmektedir. Gelirin yeniden dağıtılması anlamına da gelen vergi harcamalarının esasında bir Devlet gideri olması nedeniyle raporlanması saydamlığın bir gereğidir. Mevcut sistemde, bunların hesaplanması ancak anketler ve istatistiksel yöntemler kullanılarak yapılabilmektedir.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi uygulamasıyla birlikte vergi harcamalarının raporlanmasına ilişkin ilk adımlar atılmaktadır. Giderler Hesabının altına formüle edilen vergi harcamaları (fazla ve yersiz tahsilatlar dışında vergiden yapılan her türlü indirim ve iadeler) belirli dönemler itibarıyla detaylı bir biçimde raporlanabilecektir. Ancak, esnaf muafılığı gibi uygulamanın hiçbir aşamasında muhasebeye konu edilemeyen vergi harcamaları ise yine muhasebe bilgileri ile raporlanamayacaktır.

8- Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Uygulanmasına Temel Teşkil Etmektedir: Kökeni Fransızca olan analitik kelimesi, Türkçe’ye de geçmiş olup “çözümlemeli, çözümlemeye dayanan, çözümle ilgili, tahlil” anlamlarında kullanılmaktadır.

Bütçenin mali politika aracı olarak kullanılmaya başlamasıyla birlikte, sosyo-ekonomik gereksinimleri karşılayacak çeşitli “bütçe kuramları” (bütçe teorisi) ortaya çıkmıştır.¹³ Devri bütçe, telafi edici bütçe, sıfır tabanlı bütçe, performans bütçe ve program bütçe en çok bilinen bütçe kuramlarıdır. Bu kuramlar, önemli addedilen herhangi bir konuyu veya konuları öne çıkarmak suretiyle bir bütçeleme politikası oluşturmakta ve bu politikanın da esaslarını ortaya koymaktadır.

1995 yılında başlatılan **Kamu Mali Yönetim Projesi** çerçevesinde yapılan çalışmalarda, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkisinin ölçülebilmesine imkan tanıyacak bir bütçe kod yapısına ihtiyaç duyulduğu gündeme gelmiştir. Böylece, yeni bir bütçe kod yapısı oluşturulması; bunu yaparken de uluslararası geçerliliği kabul görmüş esaslardan faydalanılması

¹³ COŞKUN, Gülay, Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Ankara, Turhan Kitabevi, 2000, s. 22.

benimsenmiştir. 1998 yılında GFS (**Government Finance Statistics - Devlet Mali İstatistikleri**)¹⁴ esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. 1999 yılında bazı kurumlarda test edilmeye başlanan bu model uzun soluklu olamamıştır. 2002 yılı bütçesi hazırlanırken seçilen altı pilot kurumun bütçeleri yeni bütçe kod yapısına da uygun olarak hazırlanmış ve 2002 Mali Yılında bu kurumlarda hem ABS hem de önceki sınıflandırma Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi (TEDM) ile birlikte uygulanmıştır. 2003 yılı bütçesi ise bütün genel ve katma bütçeli idarelerde her iki sınıflandırma esası dikkate alınarak hazırlanmış ve her bir kurumun seçilen bir biriminde ABS uygulanmıştır. Nihayet 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu, tamamen ABS esasına göre hazırlanmış ve 1.1.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS); gerekçe, ödeneklendirme, sınıflandırma ve program analizi olmak üzere dört unsurdan oluşan program bütçenin sadece sınıflandırma kısmını değiştirmiştir. Bununla birlikte uygulanmakta olduğu son yıllarda PBS'nin diğer unsurlarının unutulup "sadece sınıflandırmadan ibaret olduğu" düşüncesi ki yanlış bir düşüncedir, PBS ile ABS'nin taban tabana zıt bir bütçeleme yaklaşımı olduğu izlenimi vermiştir.

Oysa, **ABS sadece bir bütçe sınıflandırma modelidir.** Dolayısıyla, ABS'nin bütçe kuramlarının amaçlarına benzer amaçları ve politikaları yoktur. Sözkonusu kuramlardan beklenen faydaları da ABS'den beklememek gerekir.¹⁵

Analitik Bütçe Sınıflandırması,

- **Kurumsal Sınıflandırma** (Dört düzey, sekiz hane)
- **Fonksiyonel Sınıflandırma** (Dört düzey, altı hane)
- **Finansman Tipi Sınıflandırma** (Bir düzey, bir hane)
- **Ekonomik Sınıflandırma** (Dört düzey, altı hane)

olmak üzere dört farklı kod grubu ve on üç düzeyden oluşmaktadır. Her bir düzey ise bir veya iki haneli koddan oluşmaktadır.

Çağdaş bütçe işlevleri açısından fonksiyonel sınıflandırma gibi önemli bir yere sahip olan ekonomik sınıflandırma, dört düzeyli ve altı haneli bir kod grubundan oluşmaktadır. Devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki

¹⁴ Devlet Mali İstatistikleri: Hükümetlerin nakit teminlerinin ve geri ödemelerinin ekonomik incelemeye ve ölçmeye uygun hale getirilmesi için kabul edilmiş uluslararası kayıt sistemi.

¹⁵ Bilal Kocabaş, "Analitik Bütçe Sınıflandırması," *Mali Kılavuz Dergisi*, No. 26 (Ekim 2004): s. 65.

etkilerinin gruplandırılması hedeflenerek oluşturulmuş olan bu sınıflandırmada **ayrılabilen ve izlenmesi anlamlı olan bütün maliyetlerin** ayrı tertiplerde bütçelenmeleri gerekmektedir.

Diğer üç tür sınıflandırma (kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi) sadece **gider bütçesi** ile ilgili iken, başka bir ifadeyle bütçe kanunlarının (A) işaretli cetveli ile verilen ödeneklerin kodlanmasında kullanılırken, ekonomik sınıflandırma;

1. Harcama ve borç vermenin sınıflandırmasında,
 2. Gelirlerin sınıflandırmasında,
 3. Finansmanın (gelir gider farkının) sınıflandırmasında,
- kullanılmaktadır.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile Analitik Bütçe Sınıflandırması birbirinin vazgeçilmez bir parçasıdır. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının yukarıda belirtilen sınıflandırmasının tamamına tertip denilmektedir. Hesap planında ise 3 basamaklı bir hesap kodu ve hesabın yeterince ayrıntısı mevcuttur. Bütçeye ilişkin hesaplarda hesabın detayı ile Analitik Bütçe Sınıflandırmasının ekonomik sınıflandırılması yapılan çalışmalarla üst üste karşılaştırılmıştır. Böylelikle kullanıcılar hem mükerrer veri kaydından kurtarılmakta hem de tertip ve hesapların detayını öğrenmeleri kolaylaştırılmaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırması ile hesapların detayını birleştirme işlemi aşağıda özetlenmiştir.

Hesap No	Kurumsal Kodlama				Fonksiyonel Kod				Finans Kodu	Ekonomik / Ayrıntı Kodu			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	1	2	3	4
702	97	04	02	04	01	03	09	00	02	03	02	03	03

VI-DEVLET MUHASEBESİNDE RAPORLAMA VE DEVLET MUHASEBESİ İLE HESAP VERME SORUMLULUĞU, ŞEFFAFLIK VE ORTA VADELİ HARCAMA PROGRAMI ARASINDAKİ İLİŞKİ

6.1 Devlet Muhasebesinde Raporlama

2003 yılı sonuna kadar uygulanan nakit esaslı muhasebe sistemi genel ve katma bütçeli idarelerin muhasebelerini kavramakta ve sadece bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin, muhasebe dışı işlemlerle hazırlanabilen cetveller şeklinde bilgiler üretmektedir. Hesap planı raporlamaya uygun değildir ve bilanço, nakit akım tablosu, faaliyet sonuçları tablosu gibi kamu kesimini kapsayan tablolar düzenlenememektedir.

Eski muhasebe sisteminin yetersizlikleri, raporlama ile muhasebe arasında olması gereken ilişkiyi yani **“doğru ve tutarlı rapor, muhasebeden üretilir”** ilkesini bozmuş, yetersiz oldukları açık olan mevcut raporların bile büyük bir kısmı muhasebe dışındaki kayıt yöntemleri ve veri tabanları ile üretilir olmuştur.

Tahakkuk Esaslı Muhasebe sisteminin uygulanması ile birlikte, genel idare sektörü için hazırlanacak ve kamuoyunun bilgisine sunulacak mali raporları; bilanço, faaliyet tablosu, nakit akım tablosu, gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu, giderlerin ekonomik, fonksiyonel, kurumsal ve finansal sınıflandırılma tabloları, mali varlıklar ve yükümlülüklerdeki değişim tablosu, finansman tablosu, iç borç değişim tablosu, dış borç değişim tablosu, borçların kurumsal dağılımı tablosu, kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik ayrıma göre bütçe uygulama sonuçları tabloları, olarak sıralayabiliriz. Bu tablolarla birlikte, Devlet Muhasebesi sisteminden üretilen merkezi raporlar birleştirilmiş cetvel ve tablolar manzumesi olmaktan kurtarılmaktadır.

Mali raporlar ihtiyaca göre haftalık, aylık, üç aylık, altı aylık ve yıllık olarak hazırlanacaktır. Mali raporlar merkezi idare açısından aylık olarak; kapsama dahil diğer idareler için üçer aylık dönemler itibariyle Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından derlenip elektronik ortamda ve basılı olarak izleyen iki ay içinde yayımlanacaktır. Bunun dışında yukarıda anılan raporların tamamı altı aylık ve yıllık dönemler itibariyle ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde **Resmi Gazetede** yayımlanacaktır.

Mali raporlar, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri

çerçevesinde, muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanacaktır. Mali raporların genel olarak amacı, kaynakların dağıtımı hakkında karar verilmesinde kullanıcılara bir ekonomik birimin mali durumu, performansı ve nakit akımları hakkında kapsamlı bir bilgi sunmaktır. Mali tablolar, şeffaf ve çağdaş bir yönetim sisteminin gereği olan bilgileri sağlayacaktır.

Mali tablolar genel yönetim kapsamındaki birimlerin; varlıkları, yükümlülükleri, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akımları hakkında bilgi sağlayacaktır. Mali tablolar kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için en az bir önceki yılın verilerini de içererek, herkes tarafından anlaşılmasını sağlayacak şekilde ve açıklamaları ile birlikte hazırlanacaktır.

6.2 Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ve Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle de kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Hesap verme yükümlülüğünün kamu yönetiminde oluşturduğu zincir demokrasiler bakımından doğal ve son derece elzem bir ilişki olarak kabul edilmektedir. Zira halkın kendini yönetmesi için demokratik yolla seçtiği vekillerinden ve onların vekili durumundaki atanmış yöneticilerden, kendilerine tevdi edilen görevlerin ifası ve kamu kaynaklarının kullanımı konularında bilgi isteme ve hesap sorma hakkı demokratik rejimin özünde bulunan bir yetkidir. Demokrasilerde bu yetkinin temel biçiminin ve asgari sınırlarının anayasa veya yasalarla düzenlenmesinin bile yersiz olacağı ileri sürülmektedir. Öte yandan, açıkladığımız anlamdaki hesap verme yükümlülüğü aynı zamanda günümüz kamu yönetimleri bakımından bir çağdaşlık kriteri olarak da algılanmakta; ve yönetimde çağdaşlık ile demokrasiyi buluşturmaktadır. Zaten demokrasinin özü de, ülkeyi yönetenlerin vatandaşlara karşı sorumlu olmaları, onlara hesap vermeleridir.

Devlet Muhasebesi, kaynak kullanımı gerektiren işlemleri kaydetmeli ve bu işlemleri özetleyen mali raporların hazırlanmasına temel teşkil etmelidir. Bu nedenle muhasebe, bir çok kaynağın kullanıldığı mali hesap verme süreci için temel bir unsur olma özelliğini taşır. Kamu yönetiminde mali hesabın tutulması (muhasebe) ile birlikte bütçeleme ve denetim hesap verebilirliğin temel öğelerini oluşturur. Bu anlamda özellikle muhasebe aynı zamanda yönetimin hesap verme yükümlülüğünü ifa etmesinin birer enstrümanı konumundadır. Mevcut muhasebe sistemi yukarıda anılan çeşitli nedenlerle bu işlevini sağlıklı bir biçimde yerine getirememektedir. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile getirilen

gelişmiş raporlama sistemi sayesinde yönetimin hesap verme sorumluluğunu yerine getireceği mekanizmalar kurulmaktadır.

6.3 Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Mali Şeffaflığa Katkıları

Mali şeffaflık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Şeffaflık, Devlet adına gerçekleştirilen bütün işlemlerin açıkça görülebilmesini ve anlaşılmasını gerektirir. Bir ülkede mali şeffaflıktan söz edebilmek için, kamuoyuna tüm mali faaliyetleri (bütçe dışı faaliyetler dahil) gösteren açıklıkta bilgi verilmesi, gerçekleşmesi muhtemel büyüklükleri içeren mali risklerin, vergi harcamalarının ve yarı mali nitelikteki faaliyetlerin raporlanması, ayrıca, mali bilgilerin yayınlanması konusunda açık bir taahhütte bulunulması gereklidir. Mali raporlama, zamanında, kapsamlı, güvenilir olmalı ve bütçeden sapmaları açıkça tanımlamalıdır. Ayrıca, mali bilgiler kamuoyuna açık olmalıdır.¹⁶

Ülke ekonomisinin daha doğru değerlendirilmesinin sağlanması ve kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için mali saydamlığın sağlanması bugün artık temel ön koşullardan birisi haline gelmiştir. Bu bağlamda uygulanmaya konulacak ve tahakkuk esasına dayanan yeni Devlet Muhasebesi Sisteminin şeffaflığa sağlayacağı katkıları şu şekilde sıralayabiliriz;¹⁷

- Genel yönetim sektörü içindeki bütün kurumların mali işlemlerinin aynı muhasebe standartlarına göre kaydedilmesi ve raporlanması sağlanmaktadır.

- Tahakkuk etmiş ancak ödenememiş borçların tespitine güvenilir bir dayanak sunulmaktadır.

- Geliştirilen muhasebe standartları ve hesap planıyla birlikte, hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri ve yarı mali nitelikli tüm faaliyetleri muhasebe tarafından uygun şekilde kayıt altına alınacak ve raporlanmaya başlanılacaktır. Borçlanma yoluyla nakit veya mahsup olarak elde edilen kaynakların kullanımı tamamen muhasebe tarafından izlenecektir.

- Sorumluluğun ve şeffaflığın temini için mali olaylar ait oldukları dönemde kaydedilecektir.

¹⁶ Erkan Karaarslan, "Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık," *Mali Kılavuz Dergisi*, no.15, (Ocak 2002), 17.

¹⁷ IMF Prensipler Duyurusu, Mali Saydamlık ile ilgili İyi Uygulamalar Tüzüğü (<http://www.tesev.org.tr>)

- Mali raporların düzenli yayımlanması konusunda kesin taahhütlerde bulunmaktadır.

- Varsayım ve tahminlerdeki sapmalar ile gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanacaktır. Bunun yanı sıra Devlete ait önceden belirlenmiş standartları olan bir bilanço çıkarılacak, merkezi hükümetin borçları ve varlıklarının yapısı düzenli olarak gösterilecektir.

- Kamu kaynağı kullanan tüm kurumların aynı tip mali raporlar hazırlaması ve bunların konsolide edilmesi sağlanarak kamu faaliyetleri hakkında bilgi edinilmeye karşılaştırılabilir ve daha doğru değerlendirme ve çıkarımlar yapılmaya başlanılacaktır.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü şeffaflığı sağlamanın vazgeçilemez bir aracı; şeffaflık da hesap verme yükümlülüğünü yerine getirebilmenin ön koşuludur. Esasen hesap verme yükümlülüğü kamu fonlarının kullanımına açıklık getirme, yani bu alanda şeffaf olma zorunluluğudur.

Hesap verme düzenlemelerindeki şeffaflığa ilaveten bizzat ilgili performans bilgilerinin şeffaflığı sorunu da gündemdedir. Özellikle ortaklık biçiminde yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin performans bilgilerinin kamuya açık olmasının sağlanmasına özen gösterilmelidir.

6.4 Devlet Muhasebesi İle Orta Vadeli Harcama Programı Arasındaki İlişki

Makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir.

Çok yıllık bütçeleme yapmayı esas alan bu sistem, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.

Orta Vadeli Harcama Sistemi kurmaya yönelik bir yaklaşım böyle bir sistemi öncelikle kendisine uyarlamaya çalışan ülkenin şartlarına bağlı olmaktadır.

Mali politikalar ne kadar dengeden uzaksa, elde edilebilir kaynaklar ile politika, program ve proje ihtiyaçları da o kadar dengeden uzak olacaktır. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ne kadar az bütünsellik gösteriyorsa, bütçenin oluşturulması ağırlıklı olarak daha çok kaynak bulma yani fonlama üzerinde yoğunlaşacaktır. Ücret ve maaş ödemeleri, faiz ödemeleri gibi sınıflandırılan harcama kalemlerinin bütçe içinde sürdürülemez hale gelmesi, güvenilir bir Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin uygulamaya geçirilmesi sürecini daha da uzatacaktır.

Orta vadeli harcama programı ve çok yıllık bütçe yapılması açısından Devlet muhasebesinin iki farklı fonksiyonu bulunmaktadır. Birinci fonksiyonu harcama programının ve bütçenin yapılmasına katkı sağlamaktır. Bu hem geçmiş yıl sonuçlarının raporlanması ile hem de gider taahhütler hesabı borç ve emanetler hesabı gibi hesapların raporlanması ile sağlanmaktadır.

Muhasebe sisteminde taahhütler hesabı yer almaktadır. Nazım Hesaplar Grubu içerisinde yer alan “Taahhütler Hesabı” ile; ödeneği bulunmadığı için ödenemeyen Devlet borçları ile girişilen taahhütler, muhasebe sistemi tarafından izlenebilmekte ve bunların bütçedeki ödeneklerle ilişkisi kurulabilmektedir. Bütçenin ve orta vadeli harcama sisteminin hazırlanması ve uygulanmasına destek sağlayacak bir taahhüt izleme sisteminin bulunması ile birlikte, yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girilmeyecek ve yıllara sari işler için yeterli ödenek konulabilecektir.

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerden yıllara sari olanlar muhasebe disiplini içine kaydedilmekte ve kurumlar itibarıyla detaylı bir biçimde raporlanabilmektedir.

Böylelikle ödenek ve nakit planlaması ile bütçenin hazırlanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sistemi kurulmuştur. Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlülüklerle karşılaşabileceği tespit edilebilecek ve orta-uzun vadeli planlar muhasebeden elde edilen bilgilerle yapılabilecektir.

İkinci fonksiyon ise uygulama sonuçları ile ortaya çıkmaktadır. Uygulama sonuçları ile harcama programları ve bütçe öngörülerini arasında ilişki kurulmaktadır. Böylece harcama programlarının ve bütçelerin gerçekliği ve yeni harcama programlarının revize edilmesi mümkün olmaktadır.

Tüm bunlar için sağlıklı işleyen ve yeterli argümana sahip (taahhüt ve tahakkuk hesapları, ödenek hesapları, yeterli detayda bilgi vs) bir muhasebe sisteminin kurulmuş olması gerekir.

VII- KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUNU VE DEVLET MUHASEBESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ülkemizde kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenlemekte; özellikle kamu mali yönetiminin sınırlarının çizilmesi, ortak terminoloji oluşturulması, devlet muhasebesi, mali raporlama ve devlet mali istatistiklerinin hazırlanması, merkezi yönetim bütçesinin kapsamı, hazırlanması ve uygulanması gibi konularda, uluslar arası gelişmelere uygun olarak, yeni yaklaşımlar getirmektedir. Bunun yanında hesap verilebilirlik, iç kontrol sistemi, faaliyet raporları gibi, Kanunda eksik ifade edilmiş veya ifade edilmiş, ancak uygulamada yürütülemeyecek ya da düzenlemeler de içermektedir.¹⁸

Kamu mali yönetim sisteminin iyileştirilmesi çalışmaları çerçevesinde mali kararların sağlam mali istatistiklere dayanılarak geleceğin daha sağlıklı planlanması, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi modern kavramların daha iyi işleyebilmesi için ihtiyaç duyulan altyapının ancak sağlam ve gelişmiş tahakkuk esasına dayalı bir muhasebe sistemi ile kurulabileceğinin anlaşılması, dikkatlerin devlet muhasebesi üzerinde toplamış ve bu konuda uluslar arası çalışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur.

Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri (amortisman giderleri dahil), varlıkları (mali varlıklar, fiziksel varlıkları, sermaye varlıkları), yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir. Tam tahakkuk esasına dayalı muhasebe, amortisman giderleri dahil, program maliyetlerinin tamamını hesaplar ve raporlar. Bu yönü ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını ya da diğer bir ifade ile kamu yöneticilerinin performanslarının yani iyi yönetici olup olmadıklarının ölçümünde sağlam bir alt yapı oluşturur.

Yukarıda açıklanan özellikleri dolayısıyla tahakkuk esaslı devlet muhasebesi modern kamu mali yönetim sistemlerinde ihtiyaç duyulan ve yakın gelecekte, bütün ülkelere yaygınlaşması beklenen bir gelişmedir.

¹⁸ Söyleşi: Ali Bilge, Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu, Bilin Neyaptı, “Kamu Mali Yönetim Reformu, Mali Saydamlık, Hesap Verebilirlik,” *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, sayı: 218 (Mayıs 2004), 10

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun İkincil mevzuatı, ağırlıklı olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü ve Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüklerince yapılması gerekmektedir. Yapılması gereken düzenlemelerin önemli unsurlarından birisi de kamuda muhasebe birliğini ve hesap konsolidasyonunu mümkün kılacak bir kamu muhasebe sistemi oluşturmaya yönelik düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler; Kanunun öngördüğü yasal çerçeve, 19.11.2003 tarihli Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği, bugüne kadarki birikimler ve kamunun tümünde uygulanabilirlik gibi temel hususlar dikkate alınarak Muhasebat Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Mali Kontrol Kanununun Öngördüğü Devlet Muhasebesi Sistemi

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Devlet Muhasebesine ve Devlet Mali İstatistiklerinin Oluşturulmasına Yaklaşımı Kanunun 49 uncu maddesinde açık olarak ortaya konulmuştur. Maddeye göre devlet muhasebe sistemi mali raporların düzenlenmesi ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde kurulup yönetilecektir. Bu ifade ile devlet muhasebesinin saydamlık, hesap verilebilirlik, kesin hesap dolayısıyla parlamento denetimi gibi modern kamu mali yönetim anlayışında yer alan temel anlayışların ve kavramların esası olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bu günümüze kadar, özel sektörde de olduğu gibi, muhasebeye olan eksik veya olumsuz bakış açısının pozitif yani olması gerektiği yönde değiştiği anlamına da gelmektedir.

Kanunun 49'uncu maddesinde genel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türlerinin uluslararası standartlara uygun olarak ilgili idarelerin görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı bünyesinde Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacak bir kurul tarafından belirleneceği ve Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacağı hüküm altına alınmıştır. Fıkra da geçen Kurulun yapısı, çalışma usul ve esasları ile diğer hususların Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır. Kanun ile getirilen bu düzenleme dünyadaki gelişmelere paralellik arz etmektedir. Ancak kurulun kabul ettiği bir devlet muhasebe standardının Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayımlanmasına gerek yoktur. Kurul kabul ettiği devlet muhasebe

standardını ya kendisi doğrudan yayımlama yetkisine sahip olmalı ya da Maliye Bakanlığına yayımlamak üzere vermelidir.

Kanunun 50'inci maddesinde mali işlemlerin tahakkuk esasına göre kaydedileceği hüküm altına alınmaktadır. “Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır” şeklindeki hükmün birinci cümlesi devlet muhasebesinde tahakkuk esasının uygulanacağını hüküm altına almaktadır.

50'inci madde ayrıca, belge düzeninde de bir disiplinin için standart sağlanmasına işaret etmektedir. Maddedeki hükme göre kamu borç yönetimine ilişkin olanlarda Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde malî işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin, şekil ve türleri Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca kullanılacak belgelerle ilgili yönetmelikler hakkında mahalli idareler için İçişleri Bakanlığı, sosyal güvenlik kurumları için bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle belge düzenine ilişkin yönetmelikleri hazırlama ve uygulama konularında görevler verilmektedir. Buradaki Maliye Bakanlığından uygun görüş alınmasının temel nedeni genel yönetim kapsamına dahil bütün kamu idarelerinde ortak belge düzeninin oluşturulmasını sağlamaktır.

51'nci madde devlet muhasebesinde dönemselliğe işaret etmektedir. Muhasebe döneminin mali yıl olduğu, Kanunun tanımlar maddesinden de mali yılın takvim yılı olduğu anlaşılmaktadır. Devlet muhasebesi mali yıl itibarıyla tutulacak ve raporlanacaktır.

51'nci maddedeki bir başka önemli hüküm de bütçe sisteminde nakit esasının uygulanmasına devam edileceğidir. Maddedeki “Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir” ifadesi tamamen nakit esasına dayalı bir bütçe uygulamasına işaret etmektedir. Bu tahakkuk esaslı devlet muhasebesi uygulaması ile çelişkili gibi görülebilir, ancak öyle değildir. Devlet muhasebe sisteminin tahakkuk esasında muhasebe kayıtlarını ve nakit esasında bütçe uygulama sonuçlarını verecek şekilde oluşturulması gerekmektedir. Böyle bir uygulama halihazırda genel ve katma bütçeli idarelerde uygulanmakta olan Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği ile yapılmaktadır.

Devlet Mali İstatistiklerinin Oluşturulması

Kanunun 52 ve 53'üncü maddeleri devlet mali istatistiklerinin hazırlanmasına ilişkin esasları, 54'üncü maddesi de hazırlanan devlet mali istatistiklerinin hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından dış denetim organı olan Sayıştay'ın denetimine tabi olduğunu düzenlemektedir. Yani Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan devlet mali istatistikleri bir dış denetim organınca uluslararası standartlara uygunluk açısından TBMM adına denetlenecektir. Böylece hazırlanan istatistiksel raporların doğruluğu ve güvenilirliği dış denetim organınca teyit edilecektir. Eğer eksiklikler varsa bunlar rapor edilecek ve eksikliklerin giderilmesi konusunda Maliye Bakanı gerekli tedbirleri alacaktır.

Kanunun 52'inci maddesi Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce hazırlanacak malî istatistiklerin, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî işlemlerini kapsayacağını; devlet malî istatistiklerin hazırlanmasında, uluslararası standartlara uygunluk, bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri ile yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanması sağlanacaktır.

Kanunun 53'üncü maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce derlenecektir. Merkezî yönetim kapsamı dışındaki kamu idareleri malî istatistiklerini belirlenmiş ilkelere uygun olarak hazırlayacaklar ve belirlenen süreler içinde Muhasebat Genel Müdürlüğü'ne göndereceklerdir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler, Maliye Bakanlığınca aylık olarak yayımlanacak; sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikler Muhasebat Genel Müdürlüğü'nce birleştirilerek, genel yönetim kapsamına dahil kamu idarelerinin malî istatistikleri elde edilecek ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanacaktır. Burada belirlenen devlet mali istatistiklerinin yayımlanma süreleri uluslararası standartlara uygundur.

Muhasebe hizmetleri ve devlet muhasebecisi

Dünyada muhasebe hizmetlerinin nasıl ve hangi birim tarafından yürütüleceği konusu ve bunun ilgili kamu idaresinde saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının çalışmasına etkileri yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanılmıştır. Muhasebe sistemlerinin yönetsel organizasyonunda iki model

vardır; bunlardan birincisi devlet muhasebesinin merkezi bir birim tarafından tutulduğu, dikey (vertical) model olarak tanımlanan, merkezileştirilmiş muhasebe sistemidir. Bu modelde merkezi bir kamu idaresi bütün kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarını tutar ve raporlar. Diğer model ise harcamacı kuruluşların ayrı olarak kendi muhasebe sistemlerini kurdukları ve kendi mali raporlarını kendilerinin hazırladığı konsolidasyon modelidir. Bu iki sistemin de artı ve eksileri vardır. Konsolidasyon modeli son zamanlarda daha tercih edilen bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak konsolidasyon modelinin uygulanması, harcama sürecinin bilgisayar altyapısına kavuşturulması gibi, ilave yatırım ve zorluklar içermektedir.¹⁹

Kanunda genel bütçeye dahil daireler için merkezileştirilmiş muhasebe modeli (vertical model); diğer kamu idareleri için ise konsolidasyon modeli benimsenmiştir. Genel bütçeye dahil daireler için merkezileştirilmiş muhasebe modelinin benimsenmesinde genel bütçeye dahil dairelerde uygulanan tek hazine hesabı sistemi uygulaması, say2000i Projesi kapsamında oluşturulan otomasyon sistemi ve taşrada saymanlık hizmetlerinin bu idareler için tek bir elden yürütülmesinin kolaylıkları önemli rol oynamıştır.

Kanunun 61'inci maddesinde saymanlık hizmetlerinin nasıl yürütüleceği ve saymanlarca yapılacak kontrollerin kapsamı düzenlenmektedir. Gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması muhasebe hizmeti olarak tanımlanmaktadır.

Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olacak ve 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülecektir. Yani hazine işlemleri Hazine Müsteşarlığına bağlı saymanlıklarca, genel bütçe içindeki diğer kamu idarelerinin saymanlık hizmetleri ise Maliye Bakanlığınca yürütülecektir.

Bu Kanun ile saymanların yaptıkları uygunluk denetimi Mali Kontrol Yetkilisine verilmektedir. Yani muhasebe yetkililerinin ödeme aşamasında, ödeme emri ve eki belgeler üzerinde yapacakları;

¹⁹ Richard Allen, Daniel Tommasi, Managing Public Expenditure; A Reference Book for Transition Countries, OECD-SIGMA, 2001

- a) Yetkililerin imzasını,
- b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,
- c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,
- d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri,

kontrol etmek dışında Sayıştay’ca tespit edilecek herhangi bir mali sorumlulukları olmayacaktır.

Sayıştay’a karşı mali sorumluluk harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi ve gerçekleştirme görevlilerine ait olacaktır. Bu durumda muhasebe yetkililerinin yapacağı en önemli kontroller, Sayıştay’a karşı mali sorumluluk açısından, belgelerin tamam olması ve maddi hata bulunmamasıdır. Belgelerin içeriği ve yazılan bilgilerin doğruluğunu kontrol etmek artık muhasebe yetkililerinin görevi olmayacaktır. Maddi hata incelemesi ise sadece tahakkuk müzekkeresi ve verile emri ya da muhasebeleştirme belgesi ile sınırlıdır. Muhasebe belgesi eki kanıtlayıcı belgelerin içeriği muhasebe yetkilisini ilgilendirmedikten, bunlar üzerindeki şekil ve maddi hatalar da muhasebe yetkilisini ilgilendirmeyecektir. Belgenin var olması muhasebe yetkilisi açısından yeterli olacaktır. Yani kanıtlayıcı belgelerin sıhhatini kontrol etme görevi mali kontrol yetkilisinin olacaktır.

Muhasebe yetkilileri, ilgili mevzuatında düzenlenmiş belgeler dışında belge arayamayacaklardır. Yukarıda sayılan konulara ilişkin hata veya eksiklik bulunması halinde ödeme yapamayacaklar, malî kontrol yetkilisine de bildirilmek şartıyla, belgesi eksik veya hatalı olan ödeme emri belgeleri, düzeltilmek veya tamamlanmak üzere en geç bir iş günü içinde gerekçeleriyle birlikte harcama yetkilisine yazılı olarak göndereceklerdir. Hataların düzeltilmesi veya eksikliklerin giderilmesi halinde ödeme işlemi gerçekleştirilecektir.

Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin birinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile 61’inci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu olacaklardır. Muhasebe yetkililerinin bu Kanuna göre yapacakları kontrollere ilişkin sorumlulukları, görevleri gereği incelemeleri gereken belgelerle sınırlı olacaktır. Yani tahakkuk müzekkeresi ve verile emri üzerinde maddi hata olup olmadığı ve tahakkuk müzekkeresi ve verile emrine Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre eklenmesi gereken belgelerin tamam olup olmadığı hususlarında saymanların sorumluluğu devam edecektir.

Kanunda, muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe mutemedi olarak tanımlanmıştır. Muhasebe mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumlu olacaklar ve muhasebe mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi, tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

Kanunun 62'inci maddesinde muhasebe yetkilisi olarak atanabilecekler için belirli kriterler getirilerek, bu görev belli teminatlara bağlanmak istenilmektedir. Buna göre Muhasebe Yetkilisi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşıması gerekmektedir:

- a) En az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak.
- b) Kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerinde en az dört yıl çalışmış olmak.
- c) Görevin gerektirdiği bilgi ve temsil yeteneğine sahip olmak.

9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde muhasebe yetkilisi Maliye Bakanlığınca, diğer kamu idarelerinde üst yöneticiler tarafından atanacaklardır. Bundan böyle devlet muhasebeciliği belgelendirilmek suretiyle profesyonel bir meslek olarak kabul edilecektir.

SONUÇ

Devlet muhasebesi; genel devlet sektörünün mali nitelikli ve para ile ifade edilebilen olaylarının kaydedilmesi, kaydedilen bilgilerin topluca gösterilmesi ve yorumlanmasına ilişkin faaliyetlerin tümüdür. Devlet muhasebesinin amacı; mali yönetim ve kontrol aracı olarak milli ekonominin planlanması ve yönetimi için kamu kesimine ait gerekli ekonomik bilgileri sağlamak üzere; bir mali yıla ait bütçeleştirilmiş gelir ve giderlerin yıl içi ve yıl sonundaki gerçekleştirmeleri ile Genel Devletin ve yönetsel birimlerin varlık ve kaynaklarını izlemek ve belirli dönemler itibarıyla yönetsel birimlerin bütçe uygulama sonuçları ile faaliyet sonuçlarını ilgililere, bilgi ihtiyaçlarına uygun şekilde rapor etmektir.

Muhasebe sistemleri uzun yıllar, bütçelerle verilen ödenekleri, bunlardan yapılan harcamaları, harcamaların finansmanı için toplanan gelirleri ve ihtiyaç

duyulan diğer bazı bilgileri kapsayan, esas olarak da gelirlerin tahsil edildiğinde, harcamaların ödendiğinde kaydı anlamına gelen, nakit esasına göre tutulmuştur. Dolayısıyla nakit esasına dayalı muhasebe sistemi esas olarak modern anlamda devlet muhasebesinin başlangıç noktasıdır. Devlet muhasebesinin diğer ucunda, maddi duran varlıklar dahil, doğan ve ileride gerçekleşecek her türlü mali işlemin kaydedilmesi anlamına gelen tam tahakkuk esaslı devlet muhasebesi uygulaması yer almaktadır. Bu ikisinin arasında, değişik bir çok versiyonları olsa bile, uyarlanmış nakit esaslı devlet muhasebesi ile uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesi yer almaktadır.

Ülkemizde, 2004 yılı başından itibaren, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun ve tahakkuk esasına göre oluşturulmuş, sağlıklı işleyen bir muhasebe sistemi kurulması amacıyla genel yönetim kapsamına dahil birimler için muhasebe ve raporlama standartlarını ve çerçeve hesap planını kapsayan bir “Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliği” hazırlanmış ve Bakanlar Kurulu Kararı ile 19.11.2003 tarihinde yayımlanmıştır. Ardından, Çerçeve hesap planına uygun olarak, merkezi yönetim içinde yer alan genel ve katma bütçeli idareler için, tam tahakkuk esasına dayalı “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği” hazırlanmış ve 20.02.2004 tarihli mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kurulan muhasebe sistemi, taşınır ve taşınmaz mallarla iç ve dış borçlar dahil, kamu hizmetlerinin üretiminde kullanılan kaynakların tümünü kapsamaktadır. 20.02.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuş olan, “Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği” yıllık mali tablolar ile ara mali tabloları, gelir ve giderlerin karşılaştırılmaları ve analizleri de dahil olmak üzere **yönetsel kararlar vermekte kullanılan** diğer ara mali verileri üretmeye muktedir, vergi harcamalarının raporlanmasına ve kamu hizmetlerinin maliyetlerinin hesaplanabilmesine elverişlidir. Hesaplar muhasebe mantığı çerçevesinde niteliklerine göre sınıflandırılmış ve detaylandırılmıştır. Yeni muhasebe sistemi 9000 satırı bulan bir hesap planı üzerinde uygulanacak ve son derece detaylı bilgiler üretecektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ülkemizde kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenlemekte; özellikle kamu mali yönetiminin sınırlarının çizilmesi, ortak terminoloji oluşturulması, devlet muhasebesi, mali raporlama ve devlet mali istatistiklerinin hazırlanması, merkezi yönetim bütçesinin kapsamı, hazırlanması ve uygulanması gibi konularda, uluslar arası gelişmelere uygun olarak, yeni yaklaşımlar getirmektedir. Bunun yanında hesap

verilebilirlik, iç kontrol sistemi, faaliyet raporları gibi, Kanunda eksik ifade edilmiş veya ifade edilmiş, ancak uygulamada yürütülemeyecek ya da düzenlemeler de içermektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Devlet Muhasebesine ve Devlet Mali İstatistiklerinin Oluşturulmasına Yaklaşımı Kanunun 49 uncu maddesinde yeni kamu mali yönetim sisteminde devlet muhasebesine yaklaşım açık olarak ortaya konulmuştur. Maddeye göre devlet muhasebe sistemi mali raporların düzenlenmesi ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak ve karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde kurulup yönetilecektir. Bu ifade ile devlet muhasebesinin saydamlık, hesap verilebilirlik, kesin hesap dolayısıyla parlamento denetimi gibi modern kamu mali yönetim anlayışında yer alan temel anlayışların ve kavramların esası olduğuna vurgu yapılmaktadır.

KAYNAKÇA

AKARÇAY, Vural, 'Türkiye'de Devlet Muhasebesi ve Uygulaması, Sermet Matbaası, İstanbul 1980.

ALLEN, Richard, Daniel Tommasi, Managing Public Expenditure; A Reference Book for Transition Countries, OECD-SIGMA, 2001.

COŞKUN, Gülay, Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Muhasebenin Temel Kavramları ve Genel Kabul Görmüş Muhasebe Prensipleri*, DPT Yayınları-863-KD: 96, İstanbul-1970.

Devlet Planlama Teşkilatı, *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara 2000.

Dünya Bankası, *Kamu Harcamaları ve Kurumsal Yapının Değerlendirilmesi*. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2001.

EUROSTAT, European System of Accounts- ESA95.

Financial Reporting Under The Cash Basis of Accounting, IFAC Public Sector Committee, 2003.

- GÜNGÖR, A. Azmi**, Yönetim Aracı Olarak Türk Devlet Muhasebe Sistemi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını No: 1981/231, Ankara 1981.
- IMF**, Government Finance Statistics Manual, 2001.
- KARAARSLAN, Erkan**, “Kamu Mali Yönetimi ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi”, Maliye Dergisi, No: 140 (Ağustos 2002)
- KARAARSLAN, Erkan**, “Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde Hesapların Çalışması”, *Mali Kılavuz Dergisi*, No: 22, (Ekim 2003)
- KARAARSLAN, Erkan**, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık”, *Mali Kılavuz Dergisi*, No: 15 (Ocak 2002)
- KERİMOĞLU, Baki**, “Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları”, *Mali Kılavuz Dergisi*, Yıl: 15, Sayı: 17, Temmuz-Eylül 2002.
- KERİMOĞLU, Baki**, “Devlet Muhasebesinin Yeniden Düzenlenme İhtiyacı.” *Mali Kılavuz Dergisi*, No: 1 (Nisan 1998)
- KOCABAŞ, Bilal**, “Analitik Bütçe Sınıflandırması”, *Mali Kılavuz Dergisi*, No: 26 (Ekim 2004)
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**, *2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara, Ekim 2001.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü**, *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Eğitim El Kitabı*, Türk Tarih Kurumu Yayınevi, Ankara 2002.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü**, *Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Pilot Uygulama Sonuçları*, Ankara, Mayıs 2002.
- TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız**, *Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul, Mart 2004.
- YANIK, S. Sebahat**, “Türkiye’deki Devlet Muhasebe Sisteminin Uluslar arası Standartlarla Karşılaştırılması ve Kamuyu Aydınlatma İlkesi Açısından Devlet Muhasebe Sistemi Önerisi”, *Mali Çözüm Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 59, Nisan-Mayıs-Haziran 2002.

AVRUPA BİRLİĞİ MALİ YARDIMLARININ TOPLULUĞA YENİ KATILMIŞ VE KATILACAK OLAN ÜLKELERLE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Serdar SÜNGÜ*

GİRİŞ

Günümüzde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girmesi konusu hemen hemen herkesin ilgi alanına girmiş ve tartışılmaktadır. Tarihsel süreçte geldiğimiz bu noktada, çok boyutlu yönleri olan bu konunun Mali Yardımlar kısmı, topluluğa yeni girmiş ve girecek olan ülkeler ile ülkemiz açısından öz bir değerlendirmeye tabi tutulmaya çalışılacaktır. Konunun sadece mali yardımlar açısından ele alınması, çok boyutlu yönleri ve etkileri olan bu konuda, elbette ki bizleri mutlak sonuçlara götürmeyecektir. Ancak mali yardımlar ve bunların günümüzdeki küreselleşme ve piyasa yapıları, rekabet ortamı, serbestleşme ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, vergileme ve vergi uyumlaştırması yapılması gibi bir dizi önem arz eden konular ile ilgili politika bütünüyle ilişkisinin kurulması ve sonuçta bu süreçlerden geçmiş ülkelerin geldikleri noktaların irdelenmesi, konu ile ilgili daha nitelikli ve sağlam yorumlar yapmamıza imkan verecektir.

Yukarıda belirtilen niyetler ışığında ilk olarak mali yardımlar konusu ele alınacak ve devamında Türkiye'nin de -henüz önündeki engeller kalkmış olmamakla birlikte- içinde bulunduğu, topluluğa yeni katılmış ve katılacak ülkeler ve mali yardımlardan elde ettikleri kazanımlar sayısal veriler ile desteklenerek karşılaştırmalı olarak açıklanmaya çalışılacaktır. Son olarak çalışma kısa bir değerlendirme yapılarak bitirilecektir. Bu çalışmada incelenecek olan ülkeler 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye üye olarak kabul edilen on tane Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi (MDAÜ: Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya, Estonya, Güney Kıbrıs, Slovak Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya, Malta.) ve 2007'de girecek olan bu kapsamdaki iki ülke (Romanya ve Bulgaristan) ile Akdeniz Ülkeleri kategorisinde değerlendirilen ülkemizdir.

* Sayıştay Denetçisi

Ekonomik, mali, sosyal, siyasal ve felsefi yönleri olan çok boyutlu bir konunun, belki de tüm bunların içerisinde diğerlerine etki edebilecek derecede önemli bir konusundan (Mali Yardım) hareketle genele ilişkin çıkarsamaların ne derece önemli olduğu gözden kaçmamalıdır.

1. MALİ YARDIMLAR

1.1 AB Mali Yardımlarının Tanımı ve Hedefleri

Avrupa Birliği mali yardımlarını, Avrupa Birliğinin kuruluşuna yol açan sebeplerden hareketle tanımlamak ve hatta Birliğin kuruluşundan beri hedeflenenlere ulaşma yolunda, karşılıklı dayanışma ilkesine dayalı olarak, gelişme ve refahı tüm topluluğun coğrafyasına yaymayı esas alan faaliyetler bütünü şeklinde ifade etmek gerekmektedir.

Esas olarak yukarıda tanımlanmaya çalışılan Avrupa Birliği Mali Yardımlarını, genel olarak Avrupa Birliği'nin kurulmasına yol açan sebeplerden ayrı düşünmek imkansızdır. Bu nedenle tarihsel süreçte ekonomik, sosyal, mali ve felsefi düşüncelerdeki değişmeler ve Birliğin bunlar karşısındaki tutumu da mali yardımların şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.

Avrupa Birliği mali yardımlarının hedeflerini de bütünsel anlamda kavramak imkansızdır. Ancak öz itibariyle yapılacak genellemeler mali yardımların hedefleri konusunda spesifik olmayan bilgiler verecektir. Bu kapsamda hedefler şu başlıklar altında örneklendirilebilir:

Mali Yardımlar;

- Bölgesel kalkınmışlık farklarının giderilmesi,
- Üye ülke bazında ve Birlik genelinde refahın arttırılması,
- Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması,
- Rekabet güçlerinin arttırılması,
- Tarım Politikaları,
- Yapısal Politikalar,
- Çevre Politikaları,
- Ulaştırma Politikaları,
- Turizm Politikaları,
- Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası,
- Eğitim Politikası,

- Vergi ve Mali Sektör Uyum Politikaları,
- Ticaret ve Sanayi Politikaları ve sayıları daha da çoğaltılabilecek konularda, birlikteliğin gerektireceği nitelikte hareket etme temeline dayalı hedefler kapsamında verilmektedir.

Mali yardımların niteliklerine bakıldığında bu konuya taraf olanların iki ayrı özelliikte ekonomik yapıya sahip ölkeler olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Nitekim taraflardan biri ekonomisi güçlü olan ölkeler iken diğer yanda ekonomik ve diğer alanlarda daha zayıf olan ölkeler yer almaktadır. Yardımların tabiatı gereği, ekonomisi güçlü olan ölkelerden ekonomisi zayıf olan ölkelere doğru yapılan mali yardımlar ve zayıf ölkelere tanınan öncelikler olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Mali yardımlarla ilgili olarak yapılan tanım ve genel nitelikteki hedeflerden sonra, konumuzun özünü teşkil eden topluluğa yeni katılacak olan aday ölkelere ve ölkemize yönelik mali yardımların boyutunu anlamak amacıyla birkaç önemli rakama değinmek, çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde yapılacak olan değerlendirmelere anlam katacaktır.

AB Bütçesi'nin %95'i üye ölkelere mali yardımlar şeklinde giderken geri kalan %5'i ise AB'nin dış yardımları kapsamında AB dışındaki çok sayıda ölkeye gitmektedir. Hibe şeklindeki bu yardımlar yanında Avrupa Kalkınma Fonu'ndan (AKF)'da üçüncü ölkelere kaynak sağlanmaktadır. Böylece toplam hibeler %7-8 düzeylerinde olmaktadır (Bilici 2002: 43).

AB açtığı krediler toplamının %7-10 düzeyindeki bir kısmını da üçüncü ölkelerin kullanımına sunmaktadır. Kredilerin bir kısmı bütçe garantisi altında olduğu gibi bazen de faizlerinin belli kesimi bütçe tarafından sübvansedeilmektedir. AB dış mali yardımları şu ölkeler grublarına yöneltilmiştir (Bilici 2002: 43).

- Afrika, Karayip, Pasifik (AKP) Ölkeleri,
- Merkezi ve Doğu Avrupa (MDAÜ) Ölkeleri,
- Akdeniz Ölkeleri (Türkiye bu gruba dahildir.)
- Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) Ölkeleri,
- Asya ve Latin Amerika (ALA) Ölkeleri.

Tüm bunların yanında, dünya genelinde yoksul ölkelere yapılan mali yardımların %40 civarındaki kısmının, know-how ve sermaye malı (ekipman) siparişleri yoluyla tekrar zengin ölkelere geri döndüğu bilinmektedir (Bilici 2004: 65).

Bu tablonun görünen iki yüzü vardır. Bunlardan birincisi; içerdeki dışarıdakilere göre birkaç gömlek üstün olarak mali yardım imkanlarından yararlanmaktadır. İkincisi ise; dışarıdakilerin elde ettiği imkanlar da deyim yerindeyse kaşıık ile verilip kepeçe ile geri alınmaktadır.

1.2 AB Mali Yardımlarının Türleri ve Analizi

AB Mali Yardımları temel olarak AT Bütçesinden karşılanan hibe şeklinde yapılan yardımlardan ve AYB tarafından sağlanan ayrıcalıklı kredilerden oluşmaktadır. AYB kredileri 20 yıla kadar uzayan vadeleri ile kar amacı gütmeksizin işletilmektedir. Bu iki ana kalemin dışında da yapılan toplam mali yardımların içerisinde daha az yer kaplayan başka bir takım araçlar da Avrupa Birliği'nin hedefleri doğrultusunda kullanılmaktadır.

A) AB Bütçesinden Yapılan Mali Yardımlar ve Türleri

AT Bütçesi'nin yıllık büyüklüğü, üye ülkeler toplam GSMH miktarlarının %1,27'si ile sınırlandırılmıştır (Bilici 2004: 71). Topluluğun bütçe gelirleri üye ülkelerin yaptıkları katkılardan oluşmaktadır. Bunlar içerisinde üstte belirtilen; GSMH Payı, KDV Gelirlerinin belirli payının aktarılması, Gümrük Vergileri ve Tarımsal Prelevman Gelirleri gibi kaynaklardan aktarımlarda bulunmaktadır. Sağlanan gelirler topluluk politikalarının yürütülmesinde ve yönetim giderlerinin karşılanmasında kullanılmaktadır. Günümüze kadar olan süreçte Topluluk Bütçesinin en büyük bölümü Ortak Tarım Politikası'nın finansmanı için kullanılmıştır (Seyidoğlu 1996: 222). Bölgesel politikalar, ortak işbirliği konuları, sanayi ve araştırma giderleri ise diğer önemli konu başlıkları olarak ele alınabilir.

Bütçenin kesinleşmesi açısından son sözü söyleme yetkisi; zorunlu harcamalar açısından Konsey'e, zorunlu olmayan harcamalar açısından ise Parlamento'ya verilmiştir. Her iki yetkiye denk gelen bütçe büyüklüğü ise hemen hemen %50 oranında gerçekleşmektedir. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir diğer nokta ise; tarım harcamaları gibi harcamalar zorunlu harcamalar kapsamında değerlendirilirken, yapısal harcamalar ve üçüncü ülkelere yapılan mali yardımlar zorunlu olmayan harcamalar kapsamında değerlendirilmektedir (Bilici 2004: 71). Daha önce ifade edildiği üzere, AB Bütçesinden üçüncü ülkelere yapılan %5 civarında zaten çok düşük bir rakama tekabül eden oran, bir de bu zorunlu olmayan harcamalar ve buna izin verilmesinin Parlamento'nun inisiyatifine bırakılması mali yardım musluklarının sürekliliği konusunda karamsarlığa yol açmaktadır.

Nitekim; Parlamento, zorunlu olmayan harcamalarda 3/5 çoğunlukla Konsey'in nitelikli çoğunlukla aldığı kararları değiştirebilmekte ya da basit çoğunlukla aldığı kararlar söz konusu kalemi tamamen reddedebilme yetkisine sahip olmaktadır (DTM: 25). Bu olgu Parlamento üyelerinin mensup oldukları ölkelere göre değil, siyasi görüşlerine göre şekillenmesi gerçeğiyle birleştiğinde mali yardım musluklarının açılmasında oldukça siyasi tavırların alınabileceği izlenimini uyandırmaktadır. Bu şekilde Avrupa Parlamentosu ya da çeşitli siyasi gruplar 3. ölkelere karşı zaman zaman oldukça siyasi ön koşullar dayatmaktadır. Bu gerçek ölkemiz açısından Kıbrıs konusu, Azınlık Hakları, Kıta Sahanalığı vb. çok boyutlu konuların önümüze pazarlık konusu olarak getirilmesi şeklinde tezahür etmektedir. İşte bu noktada son derece riskli süreçlere girilmekte ve konunun tek başına mali yardımlardan ibaret olarak anlaşılmaması gereği açıkça ortaya çıkmaktadır.

Bütçe İçerisinden Yapılan Yardımların Türleri

a) Avrupa Sosyal Fonu (ASF): Roma Antlaşması ile 1958 yılında kurulmuştur. Topluluk içerisinde yeni iş olanakları yaratılması, istihdamın artırılması, mesleki ve teknik eğitim programları, işsizlik yardımları yapılması vs. bir takım amaçlar doğrultusunda finansman sağlamaktadır (Seyidoğlu 1996: 222).

b) Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF): 1975'te kurulmuştur. Özellikle toplulukta göreceli açıdan geri kalmış yörelerin kalkındırılması ve yapısal uyum programlarının finansmanı için kredi vermektedir (Seyidoğlu 1996: 222) Bu fon ile Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İşpanya ile İtalya'nın geri kalmış belirli bölgelerine yardımlar sağlanmıştır.

c) Avrupa Garanti ve Yönlendirme Fonu (AGYF): 1962'de kurulmuştur. Adı geçen fondan tarımsal destekleme programlarının finansmanı ve tarımın modernleştirilmesi için kaynak sağlanmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, Bütçe harcamalarının önemli bir kısmı Ortak Tarım Politikası amacıyla yapılmıştır.

d) Uyum Fonu (UF): Maastiricht Antlaşması (m. 130 D) ile öngörülmüş ve 30 Mart 1993 tarihli ECC 792/93 sayılı Konsey Tüzüğü ile hayata geçirilmiştir. Fonun amacı AB'nin fakir ölkeleri olan İşpanya, Yunanistan, İrlanda ve Portekiz'de çevre ve ulaşım ile ilgili projelere kaynak sağlamak amacıyla kurulmuştur (Gençkol 2003: 24).

B) Avrupa Yatırım Bankası Kanalıyla Yapılan Mali Yardımlar

Bankanın temel amacı topluluğun dengeli kalkınmasını sağlamak üzere kredi vermektir. Nitekim bu husus Roma Antlaşması'nın 2. ve 130'uncu maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre; Banka, ortak pazarın dengeli ve sürekli gelişmesine katkıda bulunmak (m.130) ve topluluğun ekonomik gelişmesini kolaylaştırmak (m. 2) amacıyla krediler verecektir (Güran 1996: 299).

AYB, öncelikle Birlik ülkelerindeki yatırım projelerini finanse etmek için kurulmuştur. Ancak, Guvernörler Kurulu'nun oy birliği ile alacağı kararlar ile Banka, Birlik dışındaki projelere de kaynak sağlamaktadır (AYB Protokolü m. 18/1).

Bankanın üstlenmiş olduğu görevler Roma Antlaşması'nın 130'uncu maddesinde şu şekilde belirtilmektedir; AYB'nin görevi, sermaye piyasalarına ve kendi kaynaklarına başvurarak topluluğun çıkarlarına uygun şekilde ortak pazarın dengeli ve sürekli gelişmesine katkıda bulunmaktır. Bu amaçla Banka, kar amacı gütmeyen bir anlayışla krediler ve teminatlar vererek ekonominin bütün sektörlerinde;

a) Az gelişmiş bölgelerin kalkınmasına yönelik projelerin,

b) Büyüklükleri ya da nicelikleri nedeniyle her üye devletin sahip olduğu çeşitli finansman araçlarıyla tamamen finanse edilmesi mümkün olmayan ve Ortak Pazar'ın gelişmesine yönelik olarak hazırlanan; yeni iş olanaklarının geliştirilmesine yönelik veya işletmelerin modernleştirilmesi ya da faaliyet değiştirmesine yönelik projelerin,

c) Bir çok üye devletin ortak çıkarına olup, büyüklükleri ya da nitelikleri nedeniyle tek tek üye devletlerin sahip oldukları çeşitli araçlarla finanse edilemeyen projelerin, finansmanını kolaylaştırmaktadır.

AYB, faaliyetlerinde ticari amaç gütmemektedir. Özellikle, uzun vadeli piyasalar olarak adlandırılan, sermaye piyasalarından sağladığı kaynaklarla finansman faaliyetlerini yürütmektedir. Borçlanma maliyetinin üzerine eklenen ufak bir marj ile özel ve kamu kesimine krediler verilmektedir.

AYB topluluk dışı ülkelere, bu ülkelerle yapılan mali işbirliği antlaşmaları ve protokoller çerçevesinde kredi vermektedir. Bu krediler gerek kendi kaynaklarından gerekse topluluk bütçesinden finansman sağlanarak ya da garanti alınarak yapılmaktadır. Bu çerçevede verilen krediler özellikle şu üç ülke grubunu kapsamaktadır;

1) Topluluğun Lome Sözleşmesi ile Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkelerine sağlanan mali yardımlar,

2) Topluluk ile özel antlaşmaları bulunan Akdeniz Ülkelerine (Türkiye'ye de) verilen mali yardımlar,

3) Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş sürecini kolaylaştırmak amacıyla verilen krediler.

Özetle bankanın vermiş olduğu krediler; enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması gibi projelerin finansmanına yöneliktir. Verilen kredilerin yaklaşık %85-90'ı civarındaki miktarı üye ülkelere, geriye kalanı da üye olmayan üçüncü ülkelere verilmektedir. Bu rakamın da çok düşük olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

AYB kaynaklarından 2001 yılında yapılan mali yardımların (açılan kredilerin) büyüklüğü 36,8 milyar Euro'yu bulmuştur. Bu paranın tahsisi aşğıdaki şekilde yapılmıştır.

AYB Kredi Tahsisleri 2001	Milyon Euro
AB Üyelerine	31.200
Aday Ükelere	2.700
Akdeniz Ükelerine (Türkiye)	1.400
Balkanlar (Yeniden Yapılanma)	320
AKP Ükelerine	520
Güney Afrika	150
Asya Ükeleri	178
Güney Amerika Ükeleri	365
Toplam	36.800
Not: Bunlara ilave olarak aynı yıl içerisinde; AYB'ye bağlı Avrupa Yatırım Fonundan Risk Sermayesi olarak 800 milyon Euro, KOBİ'lere kredi garantisi şeklinde de 960 milyon Euro tutarında kaynak tahsisi yapılmıştır.	
Kaynak: Bilici 2004: 68	

C) Diğer Kaynaklardan Sağlanan Mali Yardımlar

Bu başlıkta da Topluluk Bütçesi ve AYB Kaynakları dışında olan bir takım kaynaklara ayrıntılarına girilmeden değinilecektir. Buraya kadar anlatılan AB Mali Yardımlarının 2002 yılı büyüklüğü 94 milyar Euro'su hibeler olmak üzere, 130 milyar Euro'ya yaklaşmıştır (Bilici 2004: 67). Bu rakam bir takım başka kaynaklar vasıtası ile bir parça daha artabilmektedir. Şimdi bu kaynakların neler olduğu açıklanacaktır.

a) Avrupa Kalkınma Fonu (AKF): Roma Antlaşması ile oluşturulan bu fondan, Lome Sözleşmesi çerçevesinde, Topluluk'la özel ilişkileri bulunan Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkelerine yardım yapılmaktadır (Seyidoğlu 1996: 222).

b) Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (APIF): Bu fondan, parasal birliğe yardımcı olmak üzere dış ödeme güçlüğü içinde düşen üyelere kredi sağlanmaktadır. Günümüzde Avrupa Para Sisteminin temel mali kuruluşu durumundadır (Seyidoğlu 1996: 222).Son olarak buraya kadar anlatılan kaynakların bir tablo ile gösterilmesi mümkündür.

AB Mali Yardımlarının Kaynakları

Genel Bütçe Mali Yardımları	Genel Bütçe Dışı Mali Yardımlar
1) Tarım Destekleme Yardımları	1) Avrupa Yatırım Bankası AYB Kredileri
-Avrupa Tarımsal ve Garanti Yönlendirme Fonu (ATGYF) Garanti	2) AYB'nin Verilmesine Aracı Olduğu Krediler
2) Yapısal Eylemlerle İlgili Yardımlar	-Yeni Topluluk Aracı Krediler (YTA)
-Avrupa Tarımsal ve Garanti Yönlendirme Fonu (ATGYF) Yönlendirme	-AT Ödemeler Dengesi Kredileri
-Avrupa Sosyal Fonu (ASF)	-EURATOM Kredileri
-Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)	-AKÇT Kredileri (2002 sonu itibariyle son buldu)
-Uyum Fonu (UF)	-Edinburg Kredi Mekanizması
3) AT İç Politikalarına Yönelik Yardımlar	-Avrupa Yatırım Fonu (AYF)
-Araştırma Programları Finansmanı	-Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması
-Kadın ve Erkek Arası Farklarda Eşitliği Sağlama	3) Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası Kredileri
-Deniz ve Balıkçılık Sektörüne Yapılanlar	4) Avrupa Kalkınma Fonu (AKF)
-Çevre, Sanayi ve Eğitim Yardımları	5) Avrupa Parasal İşbirliği Fonu (APIF)
4) İdari Yardımlar	
5) Dış Eylemlere Yapılan Yardımlar	
Kaynak: Bilici 1997: VIII-X	

AB'ye yeni üye olarak kabul edilen ve edilecek olan ülkeler, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin(SSCB) dağılmasıyla birlikte AB'nin ilgi odağı haline gelmişlerdir. Özellikle dağılma tarihinden sonra ya da daha net bir ifade ile 1990 yılı ile birlikte AB, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini(MDAÜ) kendi içerisine alabilmek için gittikçe yoğunlaşan ve derinlik kazanan mali işbirliği politikaları geliştirmiştir. 10 yıl içerisinde, 10 aday MDAÜ'ye yapılan toplam yardımlar, AB dış yardımlarının en büyük kalemi haline gelmiştir. (Gençkol 2003:3).

Çalışmanın başında AT'de mali yardımların gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru olduğuna değinilmişti. Temelinde bölgesel kalkınmışlık farklarının giderilerek, refah düzeyinin tüm birlik içerisinde dengeli bir şekilde dağılımının sağlanması olan bu hedef doğrultusunda, Yeni üye ve üye olacak ülkeler için de bir takım fonlardan yardımlar sağlanmaktadır. Bu ülkelere yapılan mali yardımları daha iyi analiz edebilmek için bunlara yapılan yardımların ne şekilde olduğuna da bu bölümde kısaca değinilecektir.

Topluluk içerisinde; “Yapısal Fonlar” ve “Uyum Fonu” adı altında kategorize edilebilecek mali yardımlar, Yeni üye ve üye olacak ülkeler için ise; **PHARE** (Poland and Hungary: Action for Reconstruction of Economy), **ISPA** (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) ve **SAPARD** (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) programları şeklinde özetlenebilir. Bunların dışında Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası kanalıyla da yapılan kredi şeklinde yardımlar bulunmakla beraber büyüklük olarak başta sayılanlar kadar yer kaplamamaktadır. Bu programların ayrıntılarına da Yeni Üye ve Üye Olacak Ükelere Yapılan Mali Yardımlar kısmında değinilecektir.

AB Mali Yardımlarının coğrafi dağılımında da çok büyük çapta değişiklikler olmuştur.Yukarıda kısaca değinildiği gibi, AB mali yardımlarının iki grup yeni alıcısı ortaya çıkmıştır. Bunlar Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) ve Yeni Bağımsız Devletler (YBD)'dir. Daha önce AT yardımlarının bu iki bölgeye giden miktarı neredeyse sıfır iken, 1996-1997 yıllarında toplam AT dış mali yardımlarının %19'unu almışlardır. Aynı yıllarda gerçekleşen yardım miktarı ise yıllık ortalama 1,3 milyar Dolar'dır. (Gençkol 2003: 34). Buradan hareketle Aday ülkeler açısından mali yardımlar incelenirken 1990 ve sonrası, özellikle 1996 yılı sonrası dönem baz olarak alınacaktır.

1.3 AB Mali Yardımlarının Parasal Büyüklüğü

Mali Yardımlar kısmının buraya kadarki bölümünde oransal büyüklüklere değinilmişti. Bu bölümde amaç oransal olarak açıklanan mali yardımların parasal olarak ulaştığı boyutları ortaya koymaktır.

Günümüzde AB, dış yardımlar konusunda 140 ülkeyi kapsayan ve yıllık yaklaşık 10 milyar Euro seviyesine yükselen yardım tutarı ile, dünyada ilk sırada yer almaktadır. Söz konusu bu miktar Dünya Kalkınma amaçlı yardımlarının %10'u mertebesinde-dir. Bütçenin yaklaşık %7-8'ini alan dış yardımlar, AB'nin önemli dış politika araçlarından birisi haline gelmiştir. (Gençkol 2003: 2).

AB Mali Yardımlarının 2002 yılı büyüklüğü 94 milyar Euro'su hibeler olmak üzere, 130 milyar Euro'ya yaklaşmıştır. (Bilici 2004: 67). Bu para daha önce açıklandığı üzere Avrupa Toplulukları Bütçesi hibelerinden ve Avrupa Yatırım Bankasının uygun koşullu kredilerinden oluşmaktadır. Bunlara ilişkin bilgiler ilgili kısımlarda tablolar ile gösterilmiştir.

Tarihsel süreçte 1988 yılında 44 milyar ECU büyüklüğünde olan Bütçe, 2002'de 94 milyar Euro ve 2003 itibariyle de 102 milyar Euro'nun üzerine çıkmıştır. (Bilici 2004: 68). Avrupa Toplulukları'nın Bütçesi'nin hazırlanmasında, daha önce kabul edilen çok yıllık mali planlar esas alınmaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası (AYB)'nin sermayesi ise 100 milyar Euro'dur. Aday ülkelere (MDAÜ)'ye yönelik ilave kaynak ihtiyacı, AYB'nin sermayesi'nin %50 artışla 150 milyar Euro'ya çıkartılması konusunu gündeme getirmiştir. Çünkü, günümüzde Banka'nın azami kredilendirme sınırı 250 milyar Euro'ya yaklaşmıştır.

AYB Yasası gereği, Banka tarafından verilen kredi ve teminat tutarı, Banka sermayesinin %250'sini geçmemektedir. AYB Başkanlığı tarafından AYB Guvernörler Kurulu'na %50'lik artış önerilmiş olup, bu önerinin yasalaşması beklenmektedir. (Bilici 2004: 67).

AYB'den 2001 yılında yapılan mali yardımların (açılan kredilerin) büyüklüğü 36,8 milyar Euro'yu bulmuştur. (Bilici 2004: 68). Son olarak hibe ve kredi yardımları bazen aynı yardım paketi içerisinde yer alabilmektedir. Örneğin; ülkemize verilmesi planlanan ancak uygulanamayan 4. Mali Protokol'ün (600 milyar ECU) 225 milyon ECU'sü AYB kaynaklarından kredi, 325 milyon ECU'sü genel bütçe kaynaklarından özel koşullu kredi, 50 milyon ECU'sü ise yine genel bütçe kaynaklarından sağlanacak bağışlardan oluşmakta idi (Bilici 2004: 77).

2. YENİ ÜYE VE ÜYE OLACAK ÜLKELER VE MALİ YARDIMLARDAN ELDE ETTİKLERİ

2.1 AB'ye Yeni Üye ve Üye Olacak Ülkeler ile İlgili Genel Bilgiler

AB'nin genişleme serüveni uzun soluklu ve iniş çıkışlı bir yapı arz etmektedir. 15'lere(Almanya, İtalya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İngiltere, Danimarka, İrlanda, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Finlandiya, İsveç, Avusturya) katılmayan Norveç ve İsviçre, bu ülkelerde yapılan referandumla çoğunluğun olumsuz oy vermesi üzerine gerçekleşmişti. Bu ülkelerdeki refah düzeyinin çok yüksek olması bu hususta belirleyici olmuştur.

AB'nin son genişleme gündemi, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) ile ilgilidir. Bu grupta bulunan ülkelerin çoğu, komünist rejimlerin başarısızlığı üzerine, devletçi ekonomiden Pazar ekonomisine geçiş sürecine girmişlerdir. Bununla birlikte AB'nin iştahını kabartmaya başlayan süreçte, tarihsel bir takım bağların da etkisiyle çeşitli yardım programları (PHARE) yürürlüğe konulmuş ve taraflar arasında tercihli ticaret ilişkilerini içeren “Avrupa Antlaşmaları” imzalanmıştır.

Sayıları 10'u bulan MDAÜ ülkelerinin AB'ye katılma süreci, Komisyon tarafından hazırlanan ve Haziran 1997'de yapılan Amsterdam Zirvesi'ne sunulan “Gündem 2000” raporu ile başlatılmıştır. Bu raporda aday ülkelerin entegrasyonunun AT bütçesine getireceği ek mali yükler ve bunların nasıl finanse edileceği de belirlenmiştir.

Aralık 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde ise genişlemenin esasları ve takvimi belirlenmiştir. Buna göre ilk etapta 5 MDAÜ (Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Polonya, Estonya) ve (Kıbrıs Cumhuriyeti adı altında) Kıbrıs Rum Yönetimi ile üyelik müzakerelerine başlanacak; geriye kalan diğer 5 MDAÜ ise (Slovak Cumhuriyeti, Romanya, Bulgaristan, Litvanya, Letonya) bu süreçte müzakerelere hazırlanacaktır.

Ayrıca Komisyon tarafından her yıl aday ülkelerin üyelik kriterlerini yerine getirmede kaydetmiş oldukları ilerlemelerle ilgili değerlendirme raporları yayımlanacaktır. Bu raporlardan ilki 4 Kasım 1998 tarihinde açıklanmıştır. (Bilici 2004: 42-43).

İlk gruptaki 6 ülke ile üyelik görüşmeleri 30 Mart 1998 tarihinde başlamıştır. Üyelik başvurusu daha sonra kabul edilen Malta'nın da dahil olduğu ikinci gruptaki ülkelerle üyelik pazarlıkları ise Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde

alınan kararlarla başlamıştır. Müzakereler 30 ana konuyu kapsayan başlıklara ayrılmıştır. Bu başlıklar aynı zamanda AB müktesebatının (acquis communautaire) içeriğini oluşturan konulardır ve hacim olarak yaklaşık 100 bin sayfalık mevzuatı kapsamaktadır. (Bilici 2004. 43).

Üyelik müzakereleri tamamlanan 12 ülkeden 10'unun (Romanya ve Bulgaristan dışında kalanlar) 1 Mayıs 2004 tarihinde tam üye olarak Topluluk'a dahil olmaları sağlanmıştır. Geri kalan iki ülkenin tam üyeliği için 2007 yılı hedeflenmiştir. Ülkemiz için ise en iyi ihtimalle 2015 yılı hedef alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda yeni üye ve üye olacak ülkelerle ilgili önem arzeden bazı bilgiler toplulaştırılmış olarak sunulmuştur.

Aday Ülkeler ve Genel Bilgiler (2001)												
Üye Ülkeler*	Nüfus (Milyon)	Kişi Başına Milli Gelir (Euro)	Yeni Üye ve Üye Olacak Ülkeler	Nüfus (Milyon)	Kişi Başına Milli Gelir (Milyon \$)	GSYİH (Milyon \$)	İhracat (Milyon \$) (1997 ve 2001)	İthalat (Milyon \$) (1997 ve 2001)	Cari İşlemler Dengesi (Milyon \$) (1997 ve 2001)	Enflasyon (%) (1997 ve 2001)	Para Birimi ve Paritesi (1\$=)	
Avustralya*	8,1	25.390	Macaristan	9,92	5.225	51.833	18.989	21.116	-982	18,3	Forint	286,5
Belçika*	10,2	23.990	Çek Cumhuriyeti	10,29	5.558	57.189	22.746	28.837	-3.622	8,5	Koruny	38,0
Danimarka*	5,3	32.980	Slovenya	1,99	9.814	19.530	8.372	9.357	50	9,1	Tolar	242,8
Fineandya*	5,2	25.510	Polonya	38,64	4.746	183.391	25.751	42.308	-5.744	15,9	Zloty	4,1
Fransa*	59,3	23.250	Estonya	1,38	4.039	5.574	2.924	4.429	-562	10,6	Krooni	17,6
Almanya*	82,2	24.750	Güney Kıbrıs	0,79	11.594	9.159	1.250	3.655	-338	3,6	Paund	0,6
Yunanistan*	10,6	11.530	Slovak Cumhuriyeti	5,40	3.789	20.461	8.254	10.774	-1.961	6,1	Koruny	48,4
İrlanda*	3,8	27.220	Romanya	22,41	1.792	40.166	8.431	11.280	-2.137	154,8	Lei	29.060,8
İtalya*	57,7	20.190	Bulgaristan	7,87	1.728	13.599	5.323	5.224	427	1.082,3	Leva	2,2
Lüksemburg*	0,4	46.370	Litvanya	3,49	3.402	11.875	3.860	5.644	-981	8,9	Litai	4,0
Hollanda*	15,9	25.180	Letonya	2,36	3.247	7.663	1.672	2.721	-345	8,4	Lat	0,6
Portekiz*	10,0	11.400	Malta	0,39	9.313	3.632	1.958	2.552	-203	3,1	Paund	0,5
İspanya*	39,4	15.360	Türkiye	68,62	2.123	148.166	26.261	48.559	-2.638	99,1	Lira	1.231.322,0
İsviçre*	8,9	27.800										
İngiltere*	59,6	25.690										
ABD	274,0	39.200										
Japonya	126,3	40.610										
* Veriler AB ile ilgili internet adreslerinden toplanmıştır. Bkz. Kaynakça.												
** Nüfus ve Kişi Başına Milli Gelir rakamları Hem üye devletler hem de aday ülkeler için karşılaştırma yapmak amacıyla birlikte verilmiştir.												
*** Enflasyon, İthalat, İhracat ve Cari İşlemler Dengesi rakamları, özellikle aday ülkelerin mali yardımlardan faydalanmaya başladıkları 1995 ve sonrası dönmedeki etkilerinin görülebilmesi amacıyla, 1997 ve 2001 rakamları ile birlikte gösterilmiştir.												
**** Üye ülke kişi başı milli gelir rakamları 2001 yılında kur cıpası uygulanan ülkemizde var olan kur üzerinden \$'a çevrelebilir.												

* Yerler AB ile ilgili internet adreslerinden toplanmıştır. Bkz. Kaynakça.

** Nüfus ve Kişi Başına Milli Gelir rakamları Hem üye devletler hem de aday ülkeler için karşılaştırma yapmak amacıyla birlikte verilmiştir.

*** Enflasyon, İthalat, İhracat ve Cari İşlemler Dengesi rakamları, özellikle aday ülkelerin mali yardımlardan faydalanmaya başladıkları 1995 ve sonrası dönmdeki etkilerinin görülebilmesi amacıyla, 1997 ve 2001 rakamları ile birlikte gösterilmiştir.

**** Üye ülke kişi başı milli gelir rakamları 2001 yılında kur çipası uygulanan ülkemizde var olan kur üzerinden \$'a çevrilebilir.

2.2 AB'ye Yeni Üye ve Üye Olacak Ülkelere Yapılan Mali Yardımların Yeterliliği ve Değerlendirilmesi

Yeni üye ve üye olacak ülkeler olarak isimlendirilen MDAÜ, 1990-2003 döneminde 20.980 milyon Euro'su hibeler olmak üzere, AYB kredileri ile birlik-te toplam 37.980 milyon Euro tutarında kaynak sağlamışlardır. Aşağıdaki tablo tarihler itibarıyla MDAÜ'ye yapılan mali yardımların dağılımını göstermektedir.

MDAÜ'ye Yönelik Mali Yardımlar (1990-2003)			Milyon Euro
	Dönem	Miktar	Toplam
Hibeler	1990-1999	8.500	20.980
	2000-2003	12.480	
Krediler	1990-2001	17.000	17.000
Genel Toplam			37.980
Kaynak: Bilici 2004: 79			

Tablodan çıkan en önemli sonuç 2000-2003 döneminde MDAÜ'ye yapılan hibe şeklindeki yardımların 1990-1999 dönemine göre hızlı bir şekilde artmış olmasıdır. 4. Mali Plan dönemine rastlayan bu 2000-2006 döneminde 10 ülkenin (Romanya ve Bulgaristan hariç) Birliğe katılacak olmaları bunda önemli bir etken olmuştur.

Üyelik ile birlikte AT Bütçesi'ne dahil olacak bu ülkelere (10 ülke) ileriki yıllarda yapılacak yardımların miktarı 12-13 Aralık 2002 tarihlerinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde belirlenmiştir. Buna göre 1 Mayıs 2004 yılında üye olacak 10 ülkeye yapılacak hibe yardımlarının tutarı şöyledir.

Üyelik Sonrası Mali Yardımlar			Milyon Euro
Yıllar	Hibeler	Özel Nakit Akımları	Toplam
2004	9.952	1.260	11.212
2005	12.657	1.129	13.786
2006	14.958	896	15.854
Toplam	37.567	3.285	40.852
Kaynak: Bilici 2004: 79			

Yardım alacak ülkelerin arasına Güney Kıbrıs ile bütünleşip AB'ye üye olması şartıyla Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti de alınmıştır. Bu şart altında

Kuzey Kıbrıs'a 2004'te 39, 2005'te 67, 2006 yılında ise 100 milyon Euro olmak üzere toplam 206 milyon Euro hibe yardımı yapılması planlanmıştır. (Bilici 2004: 79). Kıbrısta yapılan referandum sonucu Güney kesimin hayır demesi sonucunda Kuzey kesime verilecek olan yardımların miktarında ve çeşidindeki değişmeler izlenen politikaya bağlı olarak artış gösterebilecektir.

AB, 2000-2006 yılları arasında MDAÜ'ne üç ayrı kaynaktan katılım öncesi yardımda bulunacaktır. Bunlardan birincisi 1990 yılından beri uygulanmakta olan PHARE programıdır. Diğer iki kaynak ise 2000 yılından itibaren işlerlik kazanmış olan ISPA ve SAPARD programlarıdır. (Gençkol 2003: 125). Hibe şeklinde olan bu kaynakların yanında Avrupa Yatırım Bankası (AYB) ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (AİKB)'nin vermiş olduğu krediler de vardır. 2000 yılında ihdas edilen ISPA ve SAPARD, AB'nin MDAÜ'ye atfettiği değeri de göstermektedir. Bunun altında değişik ekonomik, sosyal ve siyasal nedenler yatmaktadır. Yeni üye ülkeler üyelikle birlikte bu kaynaklarda yerlerini AB içerisinde olan başka fonlardan yardım almaya devam edeceklerdir. Bu kapsamda PHARE Programının yerini Yapısal Fonlar, SAPARD Programının yerini Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF) ve ISPA'nın yerini Uyum Fonu alacaktır. (Gençkol 2003: 125). Adı geçen programların içeriği şu şekildedir.

a) PHARE (Poland and Hungary: Action for Re Construction of Economy): OECD Ülkelerince kendilerine (G-24)'ler denen ve amacı MDAÜ'ye gıda, teknik, ödemeler dengesi ve diğer alanlarda ikili ve çok taraflı yardımların sağlanması amacıyla ilk kez Temmuz 1989'da Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak "PHARE Programı" adı altında bir program oluşturulmuş ve bu ülkelere mali ve teknik yardımda bulunmaya başlanılmıştır. Programa Temmuz 1990'da Bulgaristan, Çekoslovakya ve Yugoslavya; Ocak 1991'de de Romanya dahil edilmiştir. 05.09.1991 tarihli "Brussels Network" toplantısında Arnavutluk ve son olarak da Estonya, Letonya ve Litvanya programa dahil edilmiştir.

Temel amacı, MDAÜ'nün Pazar ekonomisine geçiş sürecinde yardımcı olmak amacını taşıyan bu yardım programı sonradan bir parça şekil değiştirerek, bu kaynaktan sağlanan fonların %30'unun aday ülkelerin adli ve idari sistemlerinin yeniden düzenlenmesine harcandığı ve %70'i yatırımlara yönelik olarak kullanılan bir boyut kazanmıştır. (Bilici 2004: 78).

PHARE programı kapsamında yardım alan ülke sayısı bugün için 14'e ulaşmıştır. Bu ülkelerden Arnavutluk, Hırvatistan ve Makedonya dışında kalan 11 tanesi için (10 MDAÜ ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi) ortak ülke (associated

country) terimi kullanılmaktadır. MDAÜ ve PHARE programı çerçevesinde sağlanan yardımlar şu şekilde gösterilebilir.

MDAÜ'ye Yapılan PHARE Yardımları (Milyon ECU)

Dönemler	Yardım Tutarı
1989-1994	4.284
1994-2000	3.350
2000-2006	21.500
Kaynak: DTM: 166	

Bu çerçevede;

- İki ana hedefe -yatırım (%70) ve kurumsallaşma (%30)- yönelik olarak her yıl için 1,5 milyar ECU (toplam 10,5 milyar ECU),
- Tarımsal kalkınma yardımı (aid for agricultural development) olarak, her yıl için 500 milyon ECU (toplam 3,5 milyar ECU),
- Yapısal yardım kaleminden ulaştırma ve çevre alanlarında kullanılmak üzere, her yıl için 1milyar ECU (toplam 7 milyar ECU),
- tutarında mali yardım yapılması hedeflenmektedir. (DTM: 166).

PHARE Programında yer verilmemekle birlikte, Kıbrıs'ın aynı dönemde, Ortaklık Antlaşmaları çerçevesinde Topluluk Bütçesi'nden 72 milyon ECU tutarında bağış ve 1996 yılında yürürlüğe giren 4. Mali Protokol kapsamında yardım alması öngörölmüştür. (DTM: 167).

Her ölkenin farklı önceliklerinin olması nedeniyle tahsis edilen fonların nasıl harcanacağı AB'nin onayladığı bir çerçeve dahilinde PHARE organları ile ilgili ortak ölkelerin yetkilileri arasında sürdürölecek temaslar sonucu belirlenmektedir. (DTM: 167).

PHARE, daha önce belirtilen hedeflerinin dışında ölkelere; (DTM: 167)

- Çeşitli özel ve kamu kuruluşlarında know-how temin etme,
- Yatırımları özendirme,
- Projelere diğer kaynaklardan kredi olanakları yaratma,
- Doğrudan altyapı yatırımları gerçekteştirme,

gibi işlevleri de üstlenmektedir.

Yeniden yapılanma sürecinde ilerleme sağlandıkça ağırlığın doğrudan altyapı yatırımlarına verilmesi hedeflenmektedir. PHARE programının başlıca faaliyet alanları ise;

- Tarımsal işletmeler dahil olmak üzere, devlete ait işletmelerin yeniden yapılandırılması,
- Özel sektörün geliştirilmesi,
- Kurumların ve kamu yönetiminin yenilenmesi,
- Sosyal hizmetler, istihdam ve sağlık hizmetlerinin reformu,
- Enerji, ulaştırma ve haberleşme altyapısının geliştirilmesi,
- Çevre ve nükleer güvenlidir.

Ayrıca Avrupa Antlaşmaları çerçevesinde ilgili ortak ülkelerin mevzuat ve uygulamalarının AB norm ve standartlarına uyumlu hale getirilmesi için yardım sağlanmaktadır. (DTM: 167).

Aşağıda PHARE programı çerçevesinde yapılan yardımların ülkeler itibariyle dağılımını gösteren tablolar verilmiştir.

Ülkeler İtibariyle PHARE Programı Çerçevesinde Yapılan Taahhüt ve Yardımlar: (1990-2000) Dönemi ve (2000-2006) Katılım Öncesi Dönem

Ülkeler	1990-2000			2000-2006 (1999 Yılı Fiy.)
	Taahhüt	Sözleşme	Ödeme	
Macaristan	1.075,2	845,3	731,0	96
Çek Cumh.	576,6	395,0	355,2	79
Slovenya	224,3	144,0	122,6	25
Polonya	2500,3	1.739,9	1.609,9	398
Estonya	222,5	171,2	152,7	24
Güney Kıbrıs	–	–	–	–
Slovak Cumh.	433,5	252,0	205,6	49
Romanya	1.439,5	916,9	784,8	242
Bulgaristan	1.000,9	729,8	603,1	100
Litvanya	420,7	275,0	227,6	42
Letonya	282,7	217,9	179,1	30
Malta	–	–	–	–

Makedonya*	167	127	93	—
Bosna Hersek	289,2	283,8	241,5	—
Arnavutluk	621,4	497,5	409,4	—
Fyrom	257,0	200,1	156,9	—
Doğu Almanya	34,5	28,9	28,6	—
Yugoslavya	43,7	43,7	43,7	—
Çok Ülkeliler Programlar	2.228,0	1.930,1	1.566,8	—
Toplam	11.817,45	8.798,1	7.511,5	1085
*Makedonya'ya ilişkin rakamlar 1990-1998 dönemini kapsamaktadır.				

b) ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession): Bu program, AB'de uygulanan Uyum Fonu'na benzer şekilde çalışmaktadır. Fon; ulaşım altyapılarının ve çevrenin korunmasının iyileştirilmesi, iletişim sistemleri, su ve atık su altyapıları, karayolları ve demir yollarının modernize edilmesi, hava limanları, su yolları ve limanların inşası vb. amaçlara yönelik olarak kullanılmaktadır.

ISPA, aday ülkelere, 2000-2006 yıllarını kapsamak üzere yılda 1.080 milyon Euro tutarında yardım yapmayı öngörmektedir. Ulaştırma ve çevre alanlarında yapılacak yardımlar eşit miktarda dağıtılmıştır. ISPA proje maliyetlerinin en fazla %75'ini karşılayabilmekte ancak bazı istisnai durumlarda bu oran %85'e kadar çıkabilmektedir. Geri kalan miktar ise, daha önce Diğer Mali Yardımlar başlıklı kısımda bir kısmına değinilen diğer bazı kurumların; AYB, AİKB, Kuzey AYB, Kuzey Avrupa Çevre Fonu ve ulusal kaynaklar ortak finansmanı kaynaklarından karşılanmaktadır (Gençkol 2003: 146).

ISPA kapsamında yapılacak ulaşım projeleri 6-300 milyon Euro, çevre projeleri ise 6-100 milyon Euro arasında olması kuralı getirilmiştir. ISPA programında, ülkeler itibarıyla yardım tahsisleri belirli yüzde aralıklarıyla ifade edilmektedir. Buna göre her ülkenin alacağı maksimum ve minimum yardım miktarları tespit edilmiştir. Böyle bir uygulamaya gidilmesinin nedeni, ülkeleri yüksek kalitede proje hazırlamaya teşvik etmek ve kaynakların esnek yönetimine imkan vermek olarak açıklanabilir. (Gençkol 2003: 146).

ISPA kapsamında yapılan yardımlar hibe şeklinde olmamaktadır. AB direkt olarak karşılıksız para yardımı yapmak yerine, proje kapsamında yapılacak çeşitli işlerin maliyetine katkıda bulunmaktadır. Bu kapsamda, ISPA yardımları üç çeşit sözleşme ile aday ülkelere aktarılmaktadır (Gençkol 2003: 146-147). Bunlar;

- Proje kapsamında gerekli olan hizmet maliyetlerinin karşılanması. Hizmetlerin önemli bir kısmının projenin yönetim ve denetimi oluşturmaktadır.
- Proje için gerekli olan malzeme ve ekipman maliyetlerinin karşılanması. Bu yardım türü ulaşım sektörü için uygulanmaktadır. Örnek olarak sinyalizasyon malzemesi verilebilir.
- Projenin gerçekleştirilmesi kapsamındaki işlerin maliyetinin karşılanması. ISPA kapsamındaki sözleşmelerin büyük çoğunluğunu bu türden sözleşmeler oluşturmaktadır.

ISPA kapsamında yapılan yardımlar, aşağıdaki kriterler esas alınarak belirlenmektedir.

- Nüfus,
- Kişi başına GSYİH (Satınalma Gücü Paritesine göre),
- Ülke yüzölçümü,

Bu kriterlere göre 2000 yılında, en fazla yardım 335 milyar Euro ile Polonya'ya, en az yardım ise 16 milyon Euro ile Slovenya'ya verilmiştir (Gençkol 2003: 148).

2000 yılında ülkeler itibariyle yapılan bütçe tahsisleri aşağıdaki gibidir;

ISPA Yardımları (2000 Yılı Bütçe Tahminleri) Milyon Euro

Ülkeler	Bütçe Tahmini	Yüzde
Macaristan	90,8	8,18
Çek Cumh.	66,9	6,03
Slovenya	16,0	1,44
Polonya	406,6	36,65
Estonya	29,9	2,70
Güney Kıbrıs	–	–
Slovak Cumh.	48,1	4,33
Romanya	245,6	22,14
Bulgaristan	106,8	9,63
Litvanya	50,5	4,55
Letonya	48,1	4,33
Malta	–	–
Toplam	1.109,3	100
Kaynak: Gençkol 2003: 147		

c) SAPARD (Special Action Programme for Agricultural and Rural Development): Bu program da ISPA gibi 2000-2006 dönemi olan Katılım öncesi yardım programıdır. Amacı, aday ülkelerin tarım politikalarını Birlik müktesebatına uyumlaştırma ve aynı zamanda tarım sektörü ile kırsal kesimdeki yapısal düzenlemeler için kaynak aktarmaktır. SAPARD kapsamında yapılacak yardımlar, OTP finansman kuralları uyarınca mali katkı şeklinde verilmektedir. Bu programda adem-i merkezi bir yapılanmaya gidilerek, projelerin yönetimi aday ülkelerin sorumlu olduğu uygulama birimlerine devredilmiştir (Gençkol 2003: 148). Ancak Komisyon'un doğrudan kullandığı yönetim görevleri de bulunmaktadır.

Özetle program aday ülkeleri OTP (Ortak Tarım Politikası) ve Tek Pazar'a hazırlamak amacını taşımaktadır. Bu bağlamda programın amacını iki gruba ayırarak incelemek yerinde olacaktır:

- Tarım ve kırsal alanda belirli ve acil sorunların giderilmesinde katkıda bulunmak,
- OTP ve tarım alanındaki diğer önceliklerle ilgili Topluluk müktesebatının uygulanmasına katkıda bulunmak,

Bu Programda uygulanan yardım için gerekli kriterler ise şunlardır:

- Tarımsal alan,
- Çiftçi nüfus,
- Kişi başına GSYİH (Satınalma Gücü Paritesine göre).

SAPARD Yardımları (2001 Yılı Fiyatları İle) Milyon Euro

Ülkeler	Yıllık Tahsisat
Macaristan	40
Çek Cumh.	23
Slovenya	7
Polonya	175
Estonya	13
Güney Kıbrıs	—
Slovak Cumh.	19
Romanya	156
Bulgaristan	54
Litvanya	31
Letonya	23
Malta	—
Toplam	540
Kaynak: Gençkol 2003: 151	

20 Temmuz 1999 tarihinde alınan Konsey Kararı ile belirlenen SAPARD programından  lkelere yapılacak yıllık yardım miktarını gösteren yukarıdaki tablodan hareketle, Topluluğun toplam geçerli kamu harcamalarına katkısı %75 düzeyine kadar olabilmektedir. Fakat toplam harcamalar içindeki bazı belli başlıklarda (keşif çalışmaları, karşılıklı ziyaretler, değerlendirmeler ve kontroller) Topluluk katkısı %100'e kadar çıkabilmektedir. Fakat bu başlıkların toplam harcama içindeki payı en fazla %2 olabilmektedir. Topluluk yardımları beklenen harcamalar için değil, içinde bulunulan harcamalar için, avans verme şeklinde yapılmaktadır (Gençkol 2003: 151).

PHARE, ISPA ve SAPARD programlarını kuran tüzüklerde, hangi aday  lkeye ne miktarda yardım yapılacağına dair herhangi bir model belirtilmemiştir. Yardım alan her aday ülke "eşit muamele ilkesi"ne göre yardım alacaktır. Yardım almada kriter olarak başta en fazla ihtiyaç gösterme olmak üzere, nüfus, yüzölçümü, tarımsal alan büyüklükleri gibi faktörler belirleyici olmaktadır. Bu bağlamda PHARE programında alan itibariyle büyük ve fakir ülkeler yardımlardan daha fazla yararlanırken, ISPA'da  evre ve ulaşım kapsamında ülke büyüklüğü ve nüfus ön plana çıkmakta, SAPARD'da ise ISPA ile paralel büyük tarımsal alan ve düşük kişi başına geliri olan ülkeler bu imkanlardan daha fazla yararlanmaktadır (Gençkol 2003: 152-153).

Son olarak PHARE, ISPA ve SAPARD programlarında katılım öncesi dönem (2000-2006) yıllarında yapılan yıl bazında ve ülke bazında tablolara yer verilecektir.

Birleştirilmiş Tablo (Yıl Bazında)

Milyon Euro

Yıllar ve Yardım Araçları	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Toplam
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	10.920
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	7.280
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520	3.640
Toplam	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
Kaynak: DTM: 276								

Birleştirilmiş Tablo (Ülke Bazında)(1999 Yılı Fiyatlarıyla) Milyon Euro

Aday Ülkeler	PHARE	ISPA Min	ISPA Maks	SAPARD
Macaristan	96	72,8	104,0	38,1
Çek Cumh.	79	57,2	83,2	22,1
Slovenya	25	10,4	20,8	6,3
Polonya	398	312,0	384,8	168,7
Estonya	24	20,8	36,4	12,1
Güney Kıbrıs	—	—	—	—
Slovak Cumh.	49	36,4	57,2	18,3
Romanya	242	208,0	270,4	150,6
Bulgaristan	100	83,2	124,8	52,1
Litvanya	42	41,6	62,4	29,8
Letonya	30	36,4	57,2	21,8
Malta	—	—	—	—
Toplam	1.085	1.040		520
Kaynak: Gençkol 2003: 127				

d) Avrupa Yatırım Bankası (AYB) Kredi Tahsisleri: Aday ülkelere başlangıçtan beri izah edilen nedenler dolayısıyla kredi de verilmektedir. AYB'nin çalışma mekanizması vb. ayrıntılara girilmeden sayısal verilere ilişkin tablo ile yetinilecektir.

Aday Ülkelere Sağlanan AYB Kredileri (1.6.2002 İtibariyle) Milyon Euro

Aday Ülkeler	2000	2001	2002	2000-2002
Macaristan	240	483	—	723
Çek Cumh.	385	390	155	930
Slovenya	65	223	—	288
Polonya	941	1.144	—	2.085
Estonya	42	35	—	77
Güney Kıbrıs	—	—	—	—
Slovak Cumh.	242	79	—	321
Romanya	853	40	323	1.226
Bulgaristan	160	130	—	290
Litvanya	10	55	—	65
Letonya	10	5	—	15
Malta	—	—	—	—
Türkiye	575	370	90	1.035
Toplam	3.523	2.954	578	7.055
Kaynak: Gençkol 2003: 194				

Tabloda görüleceği üzere diğer yardımlarda olduğu gibi Polonya ve Romanya bu imkanlardan yararlanan önemli alıcılar olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. MALİ YARDIMLAR VE TÜRKİYE

3.1. Başlangıçtan Günümüze Türkiye'nin Aldığı Mali Yardımlar

Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar; kredi ve hibe şeklinde verilmektedir. Kredi şeklinde verilen mali yardımlar daha önce belirtildiği üzere AYB kredileri şeklinde ve hem kamu hem de özel sektör projelerine destek olmak amacıyla kullanılmaktadır. Hibe şeklinde olan yardımlar ise kamu kuruluşlarına yönelik ve eğitim, sağlık, spor, kültür vb. sosyal amaçlı projelere tahsis edilmektedir. İster hibe şeklinde olsun ister kredi şeklinde olsun, tüm bu yardımlar özellikle sonuçlarının amaca yönelik olması bakımından ve denetiminin Topluluk içerisinde bilgi talep edenleri bakımından proje bazında verilmektedir.

Türkiye AB mali ilişkileri 4 ana başlıkta kategorize edilerek incelenebilir. Bunlar;

- a) Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1963-1995)
- b) Gümrük Birliği Dönemi (1996-1999)
- c) Adaylık Dönemi (2000-)
- d) Diğer Yardımlar

Bahsedilen dönemlere ilişkin elde edilen mali yardımlar tarihsel süreçte olanlar bir kenara bırakılarak, özet bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır. (Ayrıntılı bilgi için bkz.:Bilici 2004: 92-106, Gençkol 2003: 155-196, Karluk 2002 : 413-743).

a) Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1963-1995):

Bu dönemde elde edilen mali yardımlar aşağıdaki tablo ile gösterilmiştir.

Gümrük Birliği Öncesi Mali Yardımlar (1963-1995) Milyon Euro

Mali Yardımın Kaynağı	Mali Yardımın Şekli	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
1. mali protokol	Kredi	1964 - 1969	175	175
2. mali protokol	Kredi	1971 - 1977	220	220
Tamamlayıcı protokol		1971 - 1977	47	47
3. mali protokol	Kredi	1979 - 1982	310	310
Özel Yardım Paketi	Hibe	1982 - 1986	75	75
4. mali protokol	Kredi :225 Hibe : 375	1982 - 1986	600	Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamadı
Körfez Savaşı	Kredi	1991	175	175
Özel Mali İşbirliği	Hibe	1993	3	3
Gümrük Birliği Öncesi Toplam			1.605	1.005
Kaynak : DTM:445				

AB'nin mali protokoller sisteminden vazgeçip, proje bazında kredi-hibe sistemine geçilmesi ile mali ilişkiler 1980'lerin sonunda Topluluk ile Akdeniz ülkeleri arasındaki ikili ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla oluşturulan

Yenileştirilmiş Akdeniz Programı (YAP) kapsamında sürdürölmüştür. 1992-1996 döneminde uygulanan YAP, Akdeniz ölkeleriyle ekonomik diyalöğün güçlendirilmesi, ilgili ölkelerdeki yatırımların teşviki, bu ölkelerin mallarının Topluluk pazarına girişinin kolaylaştırılması, yatırımların geniş ölçeklerde gerçekleştirilmesinin sağlanması ve bu ölkelerin topluluğün gelişme süreci ile ilişkilendirilmesi hususlarını içermektedir. YAP çerçevesinde Türkiye'ye ayrılan kaynak AYB kredisi şeklinde 339,5 milyon Euro'dur. (DTM: 445).

YAP Çerçevesinde AYB Tarafından Finanse Edilen Projeler (Milyon Euro)

Antalya Belediye Başkanlığı Kanalizasyon Projesi	35
TEAŞ Ege Bölgesi Hava Kirliliğini Önleme Projesi	40
PTT Telekomünikasyon Modernizasyonu Projesi	40
TEAŞ Türkiye – Suriye Enterkoneksiyon Projesi	13,5
ASKİ Ankara Kanalizasyon Projesi	45
Konteyner Terminalleri Ekipman Alım Projesi (TCDD)	36
Endüstriyel Atık Projesi (İzmit Büyükşehir Belediyesi)	50
CS2 ve CS3 Kompresör istasyonları ve Marmara Ereğli (NG Terminal Ekipman Alım, Projesi (BOTAŞ))	80
Toplam	339,5
Kaynak: DTM: 446	

YAP Çerçevesinde Ayrılan Kaynaklar (Milyon Euro)

	Projenin Finansmanı
Topluluğün Ayrıdığı Kaynak	2,030
Türkiye'ye Verilen	339,5
Finansman Türü	AYB Kredisi
	MALİ PROTOKOL
Topluluğün Ayrıdığı Kaynak	4,405
Finansman Türü	AB Kredisi ve Bütçeden Hibe

b) Gümrük Birliği Dönemi (1996 – 1999):

Bu dönemde elde edilen mali yardımlar ise aşağıdaki tablo ile gösterilmiştir.

Gümrük Birliği Dönemi Mali Yardımlar(1996 – 1999) (Milyon Euro)

Mali Yardımın Kaynağı	Mali Yardımın Şekli	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
Avrupa Akdeniz Süreci (MEDA 1)	Hibe	1995 - 1999	376*	181,3
Bütçe Kaynaklı	Hibe	1996 - 2000	375	Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamadı
İdari İşbirliği	Hibe	1996 – 2000	3	3
Çeşitli Yardımlar (AİDS, uyuşturucuyla mücadele, çevre vs.)	Hibe	1992 – 1999	-	14
AYB	Kredi	1996 – 2000	750	Yunanistan'ın vetosu nedeniyle kullanılamadı
Yenileştirilmiş Akdeniz Programı	Kredi (AYB)	1992 – 1996	340	340
Avrupa Akdeniz Süreci	Kredi (AYB)	1997 - 1999	205	205
Risk Sermayesi	Kredi (AYB)	1999	12	12
Makro Ekonomik Yardım	Kredi	Gerekmesi Halinde		200
Gümrük Birliği Toplam			2,061	755,3
*12 Milyon Euro Mayıs 2000'den itibaren idari işbirliği programına tahsis edilmiştir. Kaynak: DTM:450				

c) Adaylık Dönemi (2000 -):

Son olarak bu dönemde yapılacak yardımlar ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Adaylık Süreci Kapsamında Mali Yardımlar (milyon Euro)

Mali Yardımın Kaynağı	Mali Yardım ın Şekli	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
KATILIM STRATEJİSİ	HİBE	2000 – 2003	15 (2000– 2002) + 135 (2001–2003)	13 82 milyon Euro GB’ni Güçlendirme stratejisinden + 45 milyon Euro eko.sosyal kalkınmayı desteklemeden. 47 milyon Euro GAP projesine tahsis edilmiştir.)
EURO-MED ORTAKLIK KREDİ KOLAYLIğI	KREDİ	2001 – 2006	2001 yılı ortalarında onaylanan 1 milyar Euro tutarındaki bu yeni AYB bölgesel kredi kolaylığı, AB ve ortak Akdeniz ülkelerinin ilgi duyduğu ve aynı zamanda bölgesel bütünleşmeyi güçlendirecek projelerin finanse edilmesi için Barselona ortaklık sürecine dahil 12 Akdeniz ülkesinin kullanımına sunulmuştur. Türkiye kredi yeterlilik kriterlerini (BBB) sağlayamamaktadır. Ancak, istisnai olarak Türkiye’deki uygun ve sağlam yatırım projelerinin finanse edilmesi için AYB ile görüşmeler devam etmektedir.	
MEDA-II	HİBE	2000 – 2006	890	176
MEDA-II	KREDİ	2000 – 2006	1470 (yıllık ortalama yaklaşık 210 milyon) 200 (2000 yılında) + 295 (2001 yılında) olmak üzere toplam 495 milyon taahhüt edilmiştir.	
KATILIM ÖNCESİ KREDİ KOLAYLIğI	KREDİ	2000 – 2006	13 Aday için toplam 8,5 milyar Euro öngörülmüştür. Kamu ve özel sektöre proje bazında kullanılmaktadır. Türkiye’nin kredi notu yeterli gelmediğinden büyük çaplı bir proje temelinde bir istisna sağlanmasına çalışılmaktadır. 90 milyon’luk kısmı TPAO’nun projesine taahhüt edilmiştir.	
GÜMRÜK BİRLİğİ DÖNEMİN-DEN KALAN	KREDİ	2000 - 2004	450 (Gümrük Birliği döneminde taahhüt edilen fakat o dönemde gerçekleşmeyen 750 milyon Euro kapsamında)	Kullanımların 2002 yılı içerisinde gerçekleşmesi beklenmektedir.
ADAYLIK SÜRECİ TOPLAM			1.348	189
Kaynak : DTM:452				

d) Diğer Yardımlar:

- **Marmara–Düzce Depremi Sonrası Verilmesi Öngörülen Mali Yardımlar**

Bu konu ile ilgili yapılan yardımlara ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir.

Deprem Yardımları

(Milyon Euro)

Mali Yardımın Kaynağı	Mali Yardımın Şekli	Dönem	Taahhüt	Fiili Kullanım
Acil Yardım	Hibe	1999	30	30
Rehabilitasyon	Hibe	1999	1	1
İnsani Yardım	Hibe	1999	4	4
TERRA* I	Kredi (450 milyon)	2000	400	Yaklaşık 90 milyon Euro
TERRA* II	Kredi (150 milyon)	2000		
Toplam			635	125
Kaynak : DTM: 451 *(Turkey Earthquake Relief and Rehabilitation Aid)- AYB tarafından sağlanan bir kredidir ve deprem amaçlıdır.				

Buraya kadar olan kısımda Türkiye'nin almış olduğu mali yardımlar 3 dönem ve bir de ayrı bir başlıkta olmak üzere 4 döneme ayrılarak özet bir şekilde ifade edilmiştir. Son olarak Türkiye'nin katıldığı AB programları ve bunların karşılığında elde edeceği kaynaklar da vardır. Aslında adaylık dönemi yardımları ile ilişkilendirilebilecek bu programlar da tablo ile gösterilmiştir.

Türkiye'nin Katıldığı AB Programları

- Şirketler ve Girişimcilik (2001 – 2003)
- Ayrımcılıkla Mücadele (2001 – 2006)
- Kadın ve Erkek Eşitliği (2001 – 2005)
- (IFE – Çevre Koruma Alanında (2000 – 2004) 3. ülkeler programı
- Avrupa Bilgi Toplumunda dijital içerik ve dil Çeşitliliğinin Desteklenmesi (20001 – 2005)
- Leonardo Da Vinci – Meslek İçi Eğitim (2000 – 2006)
- Socrates Eğitim (2000 – 2006)
- Youth – Gençlere Yönelik Etkinlikler (2000 – 2006)
- MEDIA Plus- Avrupa Görsel İşitsel Hizmetler Sektörünün Desteklenmesi (2001 –2005)
- Kamu Sağlığı-Kanserle, AİDS'le, Uyuşturucu ile Mücadele Programları (2001 – 2006)
- DAPHNE- Çocuklar Gençler ve Kadınlara Karşı Şiddetin Önlenmesi (2000 – 2003)
- 6. Çerçeve Programı – Araştırma Alanında (2000 – 2006) (Katılım İçin Gerekli Girişimlerde Bulunuldu.)
- İstihdam Alanında Teşvik Önlemleri (2001 – 2005)
- Sivil Konularda Adli İşbirliği Etkinlikleri (2002 – 2006)

Kaynak : DTM : 449

3.2. Yeni Üye ve Üye Olacak Ülkeler İle Türkiye'nin Almış Olduğu Mali Yardımların Kıyaslanması

Türkiye'nin Aralık 1990 yılında Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak kabul edilmiştir. Zirveden çıkan karar ile Türkiye diğer aday ülkelerle eşit bir statüye kavuşturulması vaadini almıştır. Buna göre; Türkiye, diğer adaylarla eşit bir muameleye tabi tutulacak ve mali yardımlardan yine onlarla eşit olarak yararlanacaktır. (Gençkol 2003:192)

Ancak genişleme süreci ile birlikte AB mali yardımlarından yararlanan İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi AB içerisinde az gelişmiş ülkelere giden yardım miktarlarında da azalma olacaktır. Nitekim, yeni üye ülkelerin AB'ye katılımıyla AB GSYİH ortalaması aşağıya inecektir. Bu durumda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'ndan (ABKF) yararlanma hakkı olan İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkeler, bölgelerinin çoğunda kişi başına düşen GSMH miktarı, AB ortalaması karşısında %75'in üzerine çıkacağından bu fondan yararlanma haklarını kaybedeceklerdir. (Bilici 2004:104)

12 aday lkenin AB'ye katılımıyla AB nüfusu %30, AB GSMH miktarı ise sadece %7 oranında artmaktadır. 15 üyeli AB'de ortalama geliri %75'in altında kalan bölgelerde yaşıyan nüfus 36 milyon iken bu nüfus, ye sayısının 27'ye yükselmesi durumunda 146 milyon'a çıkmaktadır.

Bu durumda rneğin İspanya'da, halen mevcut 17 bölgenin 11 tanesi ABKF'den yararlanırken, 2004 yılında AB'ye 10 yeni lkenin ye olması ile fondan yararlanabilecek bölgelerin sayısı 6'ya inecektir. 12 lkenin ye olması durumunda ise 27 üyeli AB'de İspanyanın, zenginliği %75'in altında kalan bölgelerinin sayısı Extremadura (%59,8) ve Andalucia (%69,3) olmak üzere ikiye inmektedir. Bu tipte hesaplamalar Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerde de yapılmaktadır (Bilici 2004: 104). Eğer mevcut mali yardım olanaklarının korunmaması halinde, yukarıda bahsedilen ülkeler, genişlemeyi veto edecekleri seklinde tavrı almaktadırlar.

Aşağıdaki tabloda Türkiye'nin yaklaşık 40 yıllık AB ile ilişkileri sonucunda sağladığı mali yardımın miktarı toplanıştırılmış halde görülebilir.

Türkiye'ye Yapılan Toplam AB Mali Yardımları (Milyon Euro)

Dönemi	Hibe	Kredi	Toplam
1963 – 01.01.1981	75	752	827
01.01.1981– 06.03.1995	3	175	178
06.03.1995–Aralık 1999	375	539,5	914,5
2000 - 2001	-	945	945
Genel Toplam	453	2.411,5	2.864,5
Kaynak : Bilici 2004 : 105			

Kıyaslama yapmaya imkan vermesi bakımından aşağıya iki tablo daha eklenmiştir. Bunlardan birincisinde, AB'nin üçüncü lkelere yönelik yaptığı mali yardımları toplu halde görülmektedir. İkinci tabloda ise, AB ile ilişkilerini Türkiye'den çok sonra başatabilen İspanya ve Türkiye ile yola çıkan Yunanistan'ın sağladığı mali yardımlar gösterilmektedir.

Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımları**(Milyon Euro)**

Ülke	Dönemi	Hibe	Kredi	Toplam
AKPÜ	1964 – 1999	33.375	6.012	39.587
	2000 – 2006	13.500	1.700	15.200
	Genel Toplam:	47.075	7.712	54.787
MEDAÜ	1999 – 2003	20.980	17.000	37.980
MEDAÜ 10	2004 – 2006	37.567	-	37.567
AKDENİZ (TÜRKİYE)	1995 – 1999	4.314	-	4.314
	2000 – 2006	5.350	7.400	12.750
	Genel Toplam:	9.664	7.400	17.064
BDT	1991 – 1999	4.220	-	4.220
ASYA	1976 – 1991	3.200	-	3.200
	1996 - 2000	500	-	500
LATİN AMERİKA	1996 - 2000	1.076	-	1.076
Kaynak : Bilici : 2004 :105				

Tablodan görüleceği üzere 1999 – 2006 dönemi için; Türkiye’nin de içerisinde bulunduğu Akdeniz ülkelerine toplam 17.064 milyon Euro tutarında yardım sağlanmış/sağlanacakken (Türkiye’ye bu tutarın belli büyüklükteki bir bölümü verilmektedir.), aynı dönem için aday ülkeler olarak nitelendirilen MDAÜ’ye toplam 75.547 milyon Euro tutarında bir kaynak sağlanmış/sağlanacaktır. Bu da yeni üye ülkelerle kıyaslandığında ülkemizin almış olduğu mali yardım imkanlarının çok düşük bir rakama tekabül ettiğini gözler önüne sermektedir. Önceki bölümlerdeki tablolardan anlaşılaçağı üzere yeni üye ülkeler içerisinde en fazla yardımı Romanya, Polonya, Çekoslovakya almaktadır. Nitekim, AB yarışına daha önce başladığımız Yunanistan ve İspanya ile bir bağlantı kurulacak olursa, önümüzdeki 15 yıllık süre içerisinde adı geöen ülkelerin (Romanya, Polonya, Çekoslovakya) Türkiye’yi geride bırakmaları içten bile değildir.

Aşağıda gösterilen tablo Türkiye’ye sağlanan mali yardımlar ile İspanya ve Yunanistan’a sağlanan mali yardımların kıyaslanmasına imkan vermektedir.

**Mali Yardımların Türkiye, Yunanistan ve İspanya Açısından
Karşılaştırılması (Milyon Euro)**

Ülke	Dönemi	Hibe	Kredi	Toplam
Yunanistan	1981 – 2001	64.000	36.000	100.000
	2004 – 2006	15.000		
İspanya	1986 – 2001	65.000	60.000	125.000
	2004 – 2006	21.000		
Türkiye	1963 – 2001	453	2.411,5	2.864,5
	2000 - 2006	1.050		
Kaynak : Bilici 2004: 106				

Bu tablodan görüleceği üzere hem Yunanistan hem de İspanya Türkiye’den geride başladığı yarışı ileride tamamlayarak üst basamaklara yerleşmişlerdir. Yaşam kalitesi açısından gelişmiş ülkeler seviyesine yaklaşan bu ülkelerin başarısı önümüzdeki 15 yıl içerisinde bugün yeni üye ülke olarak sayılan ülkeler için de söz konusu olacaktır. Bu ülkelerin başarısındaki temel itici gücü, elde ettikleri mali yardımları olumlu şekilde kullanmış olmaları ile açıklayabiliriz.

SONUÇ

Bir tarafta Kuzey-Güney kutuplaşmasının olduğu ve diğer tarafta ABD, Japonya ve Avrupa Birliği’nin bulunduğu Doğu-Batı kutuplaşmasının olduğu Dünyada, ülkemizin nerede yer alacağı önem arz etmektedir. Küresel kapitalizmin yaşandığı, sınırların kalktığı, piyasa ekonomisinin yaygınlık kazandığı günümüzde, ülkemizin de bu süreçlere hızlıca uyumu ve pastadan pay alması gereği ortadadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler arasında ikinci söylenenler aleyhine gelişmeler yaşandığı da gözden kaçmamalıdır. Ancak bu farklılıkları giderici ve toplumsal refahın toptan artırılması hemen hemen her ülkenin kabul ettiği bir gerçektir. İşte bu farklılıkların giderilmesinde çok önemli güvenlik sibobu oluşturan mali yardım konusu bu çalışmada AB ve genişleme sürecindeki yeni üye ve üye olacak ülkeler ile ülkemiz açısından ele alınmaya çalışıldı.

40 yılı aşkın süredir peşinden koştuğumuz AB, bünyesine aldığı ülkelerdeki gelişmeler gözlemlendiğinde; ekonomik gelişmeyi destekleyen, hukuk devleti olma yolunda önemli kazanımlar sağlayan, toplumsal refahın arttığı, insan

haklarına saygılı, rekabet edebilir kalitede çıktı sağlayan, etkinliği arttırıcı, küresel rekabete karşı durabilir ve daha bir çok olumlu sonuçlar doğurmuştur. Özellikle yarışa beraber başladığımız İspanya, Yunanistan ve Portekiz dikkate alınır, bunların elde ettiği mali yardım imkanları ile gerçekleştirdikleri iyileşmeler karşısında ne kadar kayıplarımızın bulunduğu düşündürücüdür.

Mali yardımlardan en çok yararlanan ülkeler üye olan ve az gelişmiş ülkelerdir. AB kapısında 70'lerde kaçırılan fırsat bugün tekrarlanırsa, 10 yıl sonra çalışmamızda anlatılan ve yeni üye ve üye olacak ülkelerin de gerisine düşmemiz kaçınılmazdır. Nitekim 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla önem kazanan bu ülkeler 10 yıl içerisinde bizim 40 yıldır yapamadığımız gelişmeleri kaydedip, on tanesi 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla tam üye olmuştur. Ancak burada AB'nin ülkemize karşı takındığı ön yargılı tutumun da etkisi inkar edilemez. Nitekim 90'larla beraber bu ülkelere çok önemli kaynaklar sağlanmış ve tam üyeliğe hazırlanmışlardır. Ülkemizdeki ileriye görememezliğin, kısır çekişmelerin ve ön yargılı tutumların da üyelik sürecinde olumsuz anlamda etkili olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Tüm bunlar bir tarafa bırakılarak etkili politikalar ile ülkemiz insanları yararına bir tavır takınarak bu süreçteki haklı konumumuz ve bugüne kadar gümrük birliği vb. kayıplarımız da dikkate alınarak kendi içimizde yine bizim için iyi olacak düzenlemeleri acilen yapmamız gerekmektedir.

Çalışmada bulunan tablolar incelendiğinde yeni üye ve üye olacak ülkeler olarak adlandırılan MDAÜ, son 10 yıl içinde AB dış yardımları içinde kendine yer bulan yeni bir ülke grubu olarak ortaya çıkmıştır. MDAÜ'ye 1989 yılından itibaren çok küçük miktarlarda yapılan yardımlar, ilerleyen yıllarda artmış ve 1990'larda Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP)'nin ardından ikinci sıraya yerleşmiş ve 2000'lerde ise AKP'yi de geçmiş ve öncelikli bir hal almıştır. Türkiye ise dışarıda bir ülke olarak AB yolunda hak ettiği mali yardım imkanlarından yararlanamamıştır. Aday ülkeler arasında da Polonya, Romanya ve Çekoslovakya dikkat çekici yükseklikte mali yardım alan ülkeler olmuştur.

Mali yardımlar; demokratikleşme, hukuk devleti olma, ekonomik büyüme ve kalkınma amaçlı kullanımlar, toplumsal refah, insan haklarına saygı alanlarında iyileşmeler şeklinde sonuçlar doğurmakla, ülkeler için önem arz etmektedir. Bu sebeplerle ülkemizin Gümrük Birliği döneminden beri uğradığı kayıplar göz önüne alındığında AB'ye girmesi ve mali yardım imkanlarından yararlanması büyük önem arz etmektedir. AB ile ilişkilerimiz konusunda ekonomik yaklaşım tek başına yeterli olmamakta siyasi, sosyal yönler de işin içerisine girdiğinde konu çok boyutlu bir yapıya bürünmektedir.

Son olarak, AB sürecinde hak ettiğimiz yeri alabilmemiz gerçekten önemlidir. Burada hükümetlere çok büyük görevler düşmekte ve atılması gereken adımlar IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar ya da AB istiyor diye algılanmamalıdır. Tüm bunlar toplumsal refahımızın artması ve buradan hareketle tüm sorunlarımızın çözülmesi açısından kısaca bizim yararımıza iyi olacağı düşüncesinden hareketle ele alınmalıdır. Nitekim AB'ye 70'lerde girmememizin sonuçlarını bugün İspanya, Yunanistan gibi ülkelerin dahi GSMH ve gelişmişlik bakımından gerisine düşmekle ödemekteyiz. Bu da devlet mekanizmasından başlamak üzere tüm yapıları etkilemekte ve kolektif bir başarısızlık içerisinde olduğumuz sonucunu doğurmakta ve devam ettirmektedir. 2015 treni ülkemiz için önem taşıyan ve vakit kaybetmeye tahammülü olmayan bir süreçtir. Yaşam kalitesi açısından çok gerilerde kaldığımız ve önde başladığımız yarışı kaybetmeye başladığımız bu kısır döngüden kurtulmak ülkemiz açısından yaşamsaldır.

KAYNAKÇA

- Bilici, Nurettin: **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri (İspanya Deneyimi Işığında)**, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 6, Turhan Kitabevi, Anlara 1996.
- Bilici, Nurettin: **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Ekonomik ve Mali Araştırmalar 1, Akçağ Kitabevi, Ankara 1997.
- Bilici, Nurettin: **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme)**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2004.
- DTM: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Gen. Müd. ve TOBB, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002.
- Erdem, M. Şükrü ve Aykın S. Mehter: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ezgi Kitabevi, Antalya 2003.
- Gençkol, Metin: **Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2679, Ankara Eylül 2003.
- Güran, M. Cahit: **Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye ile İlişkileri**, G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi, Cilt 12, Sayı 1-2, S. 297-318, Ankara 1996.
- Karluk, Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Geliştirilmiş 6. Baskı, Beta, İstanbul 2002.
- Kumbaracı, Serdar: **Avrupa Birliğinde Kurumsal Yapı ve Karar Alma Süreçleri**, Ezgi Kitabevi, Antalya 2003.
- Sayın, İ. Hakkı: **Avrupa Birliği Sayıştayı**, Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi, Sayıştay Yayınları, Aralık 1998.
- Seyidoğlu, Halil: **Uluslararası İktisat**, Geliştirilmiş 11. Baskı, Güzem Yayınları, İstanbul 1996.

İnternet Adresleri:

<http://www.dtm.gov.tr/>
<http://www.europa.eu.int>
<http://www.eureptr.org.tr/>
<http://www.cordis.lu>
<http://www.eurun>
<http://www.die.gc>
<http://www.abgs.gov.tr>

TABÎ HUKUKUN TABÎ NETİCESİ ya da LÂÎK HUKUKUN KÖKLERİ

Cengiz OTACI*

Tabi hukuk, antik çağdan beri bilinen, farklı düşünce disiplinleri içinde farklı şekillerde ifade edilen bir kavramdır. Tabi hukuk kavramı, geçirdiği düşünsel evrimle zaman içinde hukukun laikleşmesine hizmet etmiştir. Bu çalışmamızda kısaca tabi hukuk kavramının hukukun laikleşme serüvenine katkıları ele alınacaktır. Konunun ekseni tabi hukuk olduğundan ister istemez tabi hukuk kavramı çalışmanın her tarafına dağılmıştır.

I- TABÎ HUKUKUN ONTOLOJİK DAYANAĞI

Tabî hukuk, diğer hukuk okullarından farklı olarak ontolojik bir alana vurgu yaparak doğmuş, gelişmiş ve sistemleşmiştir. Antik Yunan'da başlayan *arke* sorunu ile tabiat düzeni; sosyal-hukuki alana taşınması sayesinde ilkin hukukun kaynağı daha sonraları hukuku denetleyici üst norm olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu süreçte bizzat tabiatın okunma şekli, Hristiyanlığın hukuk anlayışı ve Roma Hukuku, laik hukukun meşruiyetini kazandığı kaynakları oluşturmuştur.

Politeist tanrı anlayışının egemen olduğu eski Yunan mitolojisinde tanrılar, Aristo'nun anlayışının tersine dünyayla iç içe, dünyaya ve insanlara müdahil, onların zayıf kalması için elinden geleni ardına koymayan tanrılarıdır. Tanrılar, insanları kıskanmakta, insanlar hürriyetleri ve dünyaya hakimiyetleri için tanrılarla savaşmaktaydı. Tanrılardan ateşi çalan Prometheus, bu kavganın ve çekişmenin en sembolik örneğidir.

Mitolojinin çizdiği tanrı-insan çekişmesi mantık düzleminde pek manalı olmasa bile temelde, mitolojinin, insanı yaşadığı ortamda tabiata ve varlık alemine adapte etmesi ve doğrudan anlatamadığı gerçekleri sembolize etmesi yönüyle önemli ip uçları taşır. Yunan toplumu tabiatla oldukça içli-dışlıdır. O kadar ki tanrılar tam manasıyla natüralist olarak algılanır ve deniz, ırmak, yer, yağmur, fizik güç, ekonomik bolluk, mevsim, fırtına, deprem, hastalık vs gibi "tabiat" kuralları bizatihi tanrı olarak algılanmaktadır.

* Beytüşşebap Hakimi

Bu düşünce/inanç ortamında tabî hukukun natüralist anlayışa dayanması kaçınılmazdır. Antik dönem hukuk anlayışının ‘doğal hukuk’ yerine ‘doğacı hukuk’ tabiriyle anlatılması da bundandır¹. Dönemin anlayışına göre tabiat kurallarının işleyişinde akıllara hayranlık veren, matematik düzlemde ifade edilebilecek sabit kuralları vardı. Tabiat yanılmaz, atlamalar yapmaz. Her şey tabiattan çıkar ve yine ona döner. İnsan da tabiatın mahsulüdür ve tabiatla içkindir. Şu halde tabiatın kurallarına tâbî olunmalıdır. Yağmur, rüzgar nasıl tabiat kuralı ise, insanların yaptığı kanunlar da tabiat kuralları gibi olmalıdır. Yani hukuk kuralları hakikatte, tabiat nizamının bir parçasıdır. Ulpianus'a göre tabî hukuk, tabiatın bütün canlılara öğrettiği şeydir ki sadece insanları değil, yaşayan her canlıyı bağlar².

II- TABÎ HUKUKUN TARİHİ SEYRİ

1- Hristiyanlık Öncesi Tabi Hukuk

Yunanlılar için kanun, polis (kent devleti) düzenini diğer toplumların örgütleniş biçimlerinden ayıran en önemli öğedir. Polis düzenini belirleyen kanunlar, ilk zamanlarda aristokratik içerikli sözlü kanunlardı. Kökenleri bilinmeyen bu kanunlara *thesmoi* deniyordu ve Yunanlılar bunları tanrıların koyduğu kutsal kurallar olarak kabul ediyordu. Gelişen ve değişen toplumsal yapı karşısında yeni sözlü kanunlar yapıldı ve bunlar yazılı hale getirildi. *Thesmoi* denilen kanunların yazılı hale getirilerek herkesçe bilinir kılınması, soyluların keyiflerine göre yorum yapmasını engelliyordu ama yinede yorumlama hakkının yalnızca soylular tarafından kullanılmasına sosyal yapı gereği mani olunamadı. Meydana gelen toplumsal hoşnutsuzlukla, *Thesmoi*'den sonra *nomoi* denilen insan yapısı kanunların ortaya çıkma zamanı geldi³. *Nomoi*, ünlü kanun koyucu Solon'la birlikte *thesmoi*'ye karşı zafer kazanarak toplumun çeşitli alanlarının insan mamulü yasalarla düzenlenebileceği, kutsal, mutlak, değiştirilemez, sonsuz kanun olamayacağı fikrini verdi. Bir bakıma ilahî olmayan kanun, temelinde toplumsal uzlaşma ve sözleşme ürünü olma gibi bir dinamik taşıyordu. Bu nedenle değişime açıktı⁴.

¹ Öktem, Niyazi-Türkbağ, Ahmet Ulvi, Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet, İstanbul 1999, Der Yayınları, s. 105.

² Aral Vecdi, Toplum ve Adaletli Yaşam İstanbul 1988 s. 199,. Ulpianus, Digestanın üçte ikisine eserleriyle kaynaklık eden kişidir. Hristiyanlık, Hukukunu Ulpianus'un eserleri üzerine kurmuştur. Hirsch Ernst E, Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri, Ankara 1949, s. 106

³ Ağaoğulları, Mehmet Ali, Kent Devletinden İmparatorluğa, Ankara 1994, s. 26

⁴ Ağaoğulları, s. 28.

Tanrısal iradeye dayanan sözlü kanunların, yerini insan iradesine dayalı olan yazılı kanunlara terk etmesi, aynı zamanda Yunanda tabiat felsefesinin de başlama yıllarıdır. Gerçektende tabiat felsefesi ile uğraşan ilk filozoflar, tabiat olaylarını açıklamada kurgusal akıl yürütme yollarını kullanarak tanrıları tümüyle hesap dışı bırakmak gibi bir adım atarak, kosmosun yönetici gücü olarak tanrıların yerine tabiat yasalarını koydular⁵. Bu noktada tanrıya ve tabiata biçilen paye de önemliydi. Tabiat felsefesi ile uğraşan filozoflar, panteist bir anlayışa sahipti. Aristo'nun naklettiğine göre Thales, “her şey tanrılarla dolu” diyerek maddenin kendi yaratıcı gücü sahip olduğunu kastediyordu. Aristo'ya göre tanrı, kosmosun yaratıcısı değildi. Tanrı, sadece ezelden beri ham malzeme olarak var olan kosmosu harekete geçirmekle onu var kılmış, ona sadece dış formunu vermişti. Tanrı kainatla ilgilenmez, orada ne olup bittiğini bilmez ve müdahale de etmezdi⁶. Tabiat ise bir yönüyle tanrıyla, daha doğrusu tanrısal güçlerle içkindi, bir yönüyle de tanrıdan bağımsız bir alan olarak, ebedi, değişmez ve insanlığa örnek olacak bir düzenin temsilcisiydi.

Tabiat felsefesi ile uğraşan filozoflar, felsefî malzeme olarak kullandıkları tabiatı, insandan ve toplumdan kopuk soyut bir tabiat olarak algılamadılar. Onlara göre tabiat, ilkel, düzenli ve belli kurallara göre işleyen bir sistemdi. *Polis*de uygulandığı için sürekli düzeni çağrıştıran “kanun” a yabancı olmayan bu filozoflar, ihtimal ki *polis* düzenini tabiata uyarlayarak işe başladılar. *Polis*de uygulanan sürekli ve soyut kanunlar gibi tabiat düzenini de işleten soyut bir kanun olamaz mıydı? *Polis*deki “kanun” dan yola çıkarak tabiat kanunlarını bulmayı hedefleyen filozoflar, zamanla tabiat kanunlarını, polis kanunlarına veri olabilecek ölçekte görmeye başladılar. “Aynı ırmağa iki kere giremeyiz” diyerek evrende durmak bilmeyen bir sürekliliği, değişimi, uyumu vurgulayan Herakleitos, değişimin ve sürekliliğin belli bir kurala göre olduğunu, bu kuralında evrende egemen olan kanun ve evrensel akıl olduğunu söylüyordu. *Logos* adını verdiği evrensel/tanrısal akıl, tabiattaki harikulade işleyişi belli bir kurala göre gerçekleştiriyordu. *Logos*'u bilmek, tanımak Herakleitos'a göre aklın görevidi. *Logos*'u tanıyıp bilen kimse de tabiattaki bu akıl kanununu kendi davranışına uydurmak zorundaydı. *Logos*'a uyum, insanları “genel” e, topluma bağlayacaktı. *Logos*, insanlarda ortaklaşa olandı ve ortaklaşa olana uyulması gerekirdi⁷.

⁵ Ağaoğulları, s. 51. Benzer yaklaşım için Bkz. Gökberk, Macit, Felsefe Tarihi, İstanbul 1990, s. 12.

⁶ Hocaoglu, Durmuş, Laizizmden Milli Sekülerizme, Ankara 1995, s. 67, Aydın, Mehmet, Din Felsefesi, Ankara 1994, s. 173, Gökberk, s. 84.

⁷ Ağaoğulları, s. 58 vd, Gökberk, s. 25 vd.

Herakleitos'un bu yaklaşımlarından *Polis* de tabiatın bir parçası olduğuna göre buradaki kanunlar da *Logos*'a uymalıdır şeklinde bir mantikî sonuç çıkarabiliriz.

Felsefe tarihindeki ilk ciddi karşıtlık, *Herakleitos* öğretilerine karşı kurulan *Elea* okulundan geldi. Bu okulun önemli bir temsilcisi olan Parmenides düşüncesinde duyu ile aklın, fizik ile metafizik araları uzlaşmaz biçimde açıldı⁸. Descartes ile zirveye çıkacak olan bu düalizm, mekanik fiziğin de etkileriyle ruh-beden, bu dünya-öbür dünya, fizik-metafizik alanlarında derinleşecek, Kant ile kutsal olanın ayrı, bilinemez, anlaşılamaz olarak kabul edilmesini netice verecekti.

İnsan yapısı kanunların uygulaması ağırlık kazanınca bazı sorunlarda baş göstermeye başladı. İkinci kuşak sofistler (Antiphon, Euthydemos, Kallikles, Kritias, Thrasymakhos), tabiattan olan (*physis*) ile insandan olan (*nomos*) arasındaki uyumsuzluğa, hatta çatışmaya dikkat çektiler. *Physis-nomos* arasındaki çatışmayı en keskin biçimde dillendiren Antiphon'a göre insanların koymuş oldukları kanunlar isteklere göredir, fakat tabiattan olanlar zorunludur. Kanuna göre haklı olan şeylerin çoğu tabiatla karşıtlık içerir. Örnek olarak aklın düşünme yetisi bile kanunlarla sınırlanabilmekte, ifade kısıtlanabilmekte, neyin düşünülmeyeceğine, neyin ifade edilmeyeceğine kanun karar vermektedir. Tabiat ile uyum içinde olmayan kanunların adaleti ifade etmediği bellidir. Antiphon'a göre İnsanlar, insan yapısı kanunlara cezadan kaçmak için uyarlar. İkinci kuşak sofistler *Physis-Nomos* çelişkisi üzerine kurulu görüşleri ile tabiatın, evrene ve insan tabiatına sinmiş bir adaleti temsil ettiğini, pozitif kanunların (Nomos) üstünde olan evrensel, ahlâk içerikli, mutlak normu temsil eden tabiat kurallarının (*Physis*) adil yaşamı sağlama adına referans olabileceğini, bu referans sayesinde izafi olan *nomos* ile mutlak ve değişmez olan *physis*'in uzlaştırılabileceğini savundular⁹.

Sokrates, kanunları yazılı olan ve olmayan diye ikiye ayırmış yazılı olanları devletin koyduğu kurallar, yazılı olmayanları ise bütün ülkeler ve zamanlar için geçerli genel ahlak ilkeleri şeklinde tanımlamıştı. Sokrates, yazılı olmayan kanunların ilahi iradenin ifadesi olduğunu söylüyor, insan yapısı olan pozitif kanunlar adaletsiz bile olsa mutlaka uyulması gereğine işaret ediyordu¹⁰.

⁸ Gökberk, s. 26, Ağaoğulları, s. 66.

⁹ Ağaoğulları, s. 93 vd. İkinci sofistlerin *physis-nomos* çatışmasında vardıkları ürktücü sonuçlarda yok değildir. Kallikles, tabiat yasasını "orman kanunu" şeklinde yorumlamakta, gücünün üstünlüğünü savunmaktadır. Tabiat, güçlüye hâkim olma hakkı vermektedir. Kritias ve Thrasymakhos'da aynı sonuçlara varır. Bkz s. 95 vd.; Ayrıca Bkz, Öktem-Türkbağ, s. 106.

¹⁰ Güriz, Adnan, Hukuk Felsefesi, Ankara 1987, s. 161, Ağaoğulları, s. 145. Ölümüne mahkum edildiğinde Sokrates'in, haksız da olsa mahkemenin kararına saygı duyup kendisini kaçırarak

Platon, ideal olarak tasarladığı devletin yönetimini filozoflara verdiği gibi kanunların yapımını da bu filozoflara veriyordu. Bu tasarlama göre devlet, gücünü kanunlardan değil, yönetici kesimin bilgeliğinden, erdeminden alıyordu. Platon'un devleti gibi kanunları da idealdır ve devletin ideal olma aşamasına kadar düzenli, belli bir sisteme bağlı kanunları olamaz. Devlet ideal olarak var olunca filozof kanun koyucu tarafından vaz' edilmemiş olan bir kısım kanunlarda kendiliğinden var olur. İdeal kanunlar, aklın kendini dışa vurmasıdır. Kanun, meşruiyetini, aklın evrensel söyleminin ifadesi olmasından alır. Platon bu görüşleri ile, bazı düşüncelerini tadil etme ihtiyacı duyduğu yaşlılık zamanında bile kanunun devlet, dolayısıyla bilge-filozof kişilerce yapılmasından yanadır. Platon'da kanun, kısaca aklın, bilgeliğin ürünüdür¹¹.

Aristo, *Retorik* isimli eserinde pozitif hukuku tabî hukuktan ayırt ederek tabî hukuku evrensel ve genel geçer kabul eder. Aristo, erkek kardeşinin cesedini Creon'un pozitif hukukunun yasaklamasına rağmen gömen Antigone'un tabî hukuku ihlal etmediğini belirterek, hukukun gerçek amacının yazılı hukukça değil tabî hukuk tarafından belirlendiğini ileri sürer. Bundan başka Aristo bilgili ve erdemli kişilerin tabî hukuku pozitif hukuka tercih edeceklerini de söyleyerek, davalarda taraf olanların çıkarlarına göre bazen tabî hukuka bazen de pozitif hukuka taraftar olabilmelerini uygun bulur¹².

Klasik felsefe dönemi, Yunan ordularının Makedonya kralı II. Philippos'a yenilmesine kadar devam etti ve bundan sonra Helenistik felsefe dönemine geçildi. Epiküroscu okul ve Stoa okulu, Helenistik felsefenin iki önemli okuludur. Helenistik felsefe, polislerin yıkılması, bağımsızlıklarını kaybetmesinin ardından, toplumsal sorunlar yerine bireysel sorunlarla ilgilenmeye başladı. Bu dönem içinde ele alınan felsefe konuları genelde birey ekskenliydi. Kendinden önceki felsefi birikimi de kullanan bu akım, özgün düşünceler üretmeyi bilmiş, bu açıdan kendinden sonra kurulacak yeni akımları etkileyebilme gücüne sahip olmuştur. Helenistik felsefenin en önemli yönü, klasik Yunan felsefesi ile Hristiyan felsefesi arasında köprü kurmuş olmasıdır¹³.

Epiküros, bütün insanlar için geçerli olan bir tabî hukukun varlığını reddeder. Epiküros'a göre hukuk, herhangi bir yerde ve herhangi bir zamanda,

isteyen arkadaşlarının teklifini kabul etmemesinden mevcut kanunlara ve mahkeme kararlarına uymanın lüzumunu anlattığını da ifade etmek isteriz.

¹¹ Platon'un kanun ve hukuk anlayışı için Bkz., Ağaoğulları, s. 246-268.

¹² Güriz, s. 175.

¹³ Ağaoğulları, s. 364.

toplum içinde, kötülük etmemek ve kötülük görmemek için yapılmış bir anlaşmadan başka bir şey değildir. Hukuk, yine insanların karşılıklı anlaşma ile oluşturdukları devlet tarafından, tabiat halinin verdiği acılardan, ızdıraplardan kurtulmak maksadıyla oluşturulur¹⁴.

Stoacılar hukuk konusunda Epiküros okulundan ayrılır. Stoacılar, kuramsal temellere oturttukları panteist anlayışları ile tanrıyı tabiatla içkin görürler. Tanrı ile tabiat aynı şeydir. Evrene can veren, evreni yöneten tanrısal akıl, bir kanun görünümü altında, tabiattaki bütün nesneleri, bütün varlıkları birbirine bağlı kılar ve her şeyi, her davranışı kesin olarak önceden belirler. Tabiata uygun yaşam ile akla uygun yaşam aynı şey olduğundan, insanın davranışlarını evrensel tabiata uygun kılması, tabiatı yöneten kanunlara boyun eğmesi, aklın gereğidir. İnsan da tabiatın bir parçasıdır. Tabiatta geçerli olan evrensel aklın kanunlarına karşı çıkmak, beyhude bir uğraştır. Bütün insanlar evrensel akıldan (logos) pay almışlardır ve aldıkları bu pay sayesinde tabiat kanunlarına bağlıdırlar. Tabiat kanunları, doğru ile yanlışın ölçülerini ortaya koyar. İnsanın tabiatı gereği yapılması ve yapılmaması gerekenleri söyler¹⁵.

Stoa felsefesinin en ünlü Romalı temsilcisi olan Cicero'ya göre tabî hukuk, doğuştan getirdiğimiz bir meleke ile tanınır. Tabî hukuk kuralları içimizde mündemiç olduğundan bunları tanımakta zorluk çekmeyiz. Gerçek hukuk insan aklında belirir. Bu hukuk evrensel, değişmez ve ebedidir. Doğal hukuk denilen bu hukuku ne senato nede halk, hiç kimse değiştiremez ve değiştirmeye de teşebbüs etmemelidir. Hatta bu teşebbüs cezalandırılmalıdır. Tabî hukuk devletin varlığından öncede vardır. Devletin görevi insan aklının gereği olan bu değişmez prensipleri tespit etmekten ibaret olmalıdır. İnsan vicdanında duyulan tabî hukuk dünyanın her yanında aynıdır. Atina'da ayrı Roma'da ayrı tabî hukuk olamaz¹⁶.

Helenistik felsefenin Antik Yunan ile Hristiyanlık arasında köprü vazifesini gördüğünden yukarda bahsetmiştik. Helenistik felsefenin özellikle stoacı kolunun Roma'da yaygınlaşması, stoa felsefesinin getirdiği disiplin anlayışının Roma devletince askeri amaçlı olarak kullanılmasıyla mümkün olmuştu. Gerçektende azla yetinmeyi öğütleyen, disiplinli bir yaşam sürülmesine taraftar olan stoa felsefesi, Roma'da devlet tarafından desteklendi. Stoa

¹⁴ Ağaoğulları, s. 378.

¹⁵ Ağaoğulları, s. 394-399.

¹⁶ Antik çağ tabî hukukuna dair geniş açıklamalar için Bkz, Güriz s. 157-180, Yörük, Abdülhak Kemâl, Hukuk Felsefesi Dersleri, İstanbul 1985, s. 81. Ayrıca Bkz Çağıl, Orhan Münir, Hukuk ve Hukuk İlmine Giriş, İstanbul 1971, s. 407 vd.

felsefesinin yayılması, hukuk konusundaki fikirlerinin de kabul görmesine yol açtı. Roma Hukukunun tabî hukuk etkisinde şekillendiğini söylemek güç görünse bile *Digesta*'nın üçte ikisine eserleriyle kaynaklık eden Ulpianus, Çiçero, Caracalla gibi hukukçuların, tabî hukuk ilkesini pozitif hukuka taşıdığı söylenebilir¹⁷. Roma Hukuku, daha ziyade Pontifex denilen rahip-hukukçuların tesirinden kurtularak lâik kökenli bir sistem kurmuştur.

Roma İmparatorluğunda Cumhuriyet devrinin sonlarında yaşayan Cicero, bu dönemin başından itibaren laikleşmeye başlayan hukuk çizgisine uygun fikirleri ile kendinden sonra da Roma Hukuku'nun laikleşmesini hızlandırmıştır. Cumhuriyet devrinden sonra akıl, kanun yapımında eskisine oranla daha faaldir. Fakat hemen ifade etmek gerekir ki bu akıl sadece imparatorun, senatonun ve hukukçular zümresinin aklıdır. Cumhuriyet döneminin ardından gelen Principatus döneminde Cumhuriyet döneminden farklı olarak hukukun kaynaklarında değişme olmuştur. Adet hukuku etkilerini devam ettirmiştir fakat bununla birlikte imparatorun artan nüfuz ve kuvveti oranında yasama yetkisi artmış, Senatonun aldığı kararlar (Senatus Consultum) ve imparatorun aldığı kararlar (Constitutio) hukukun yeni kaynakları sayılmıştır¹⁸

2- Hristiyanlığın Hukuk Anlayışı ve Tabî Hukuk

Hristiyanlığın, Roma İmparatorluğunun ve stoa felsefesinin egemen olduğu topraklarda doğduğunu vurgulamak gerekir. Hristiyan ilahiyatının şekillenmesinde Stoa felsefesinin pantesit din anlayışına gösterilen tepki, tabiatın da reddedilmesini netice vermiştir. Hemen ifade etmek gerekir ki tabiatın reddedilişi, büyük oranda inanç dünyasına münhasır kalmış, Roma Hukukunun Hristiyanlarca kabulü, paradoksal şekilde tabî hukuk anlayışının din ekseninde devamını doğurmuştur.

Eski Yunan'da ve stoa felsefesinde tabiata gömülü din anlayışı, Hristiyanlığın Aristo felsefesiyle tanışmasından sonra aşırı tepkisel bir tavırla reddedildi. Eski Yunandan intikal eden tanrı-tabiat anlayışı, tanrının tabiata içkin kabul edilmesi, inanca dair parametrelerinin dünyaya ve tabiata aşırı düşkünlüğü, tabiatın, Hristiyanlara tanrının temaşa edilmesine engel bir perde olarak görünmesine neden oldu. Bu ortamda Hristiyanlık tabiat üstüyle tabiat arasına kalın bir çizgi çekerek natüralizme karşı çıktı. Hristiyanlık, çektiği bu çizginin sınırlarını o kadar geniş tuttu ki, her şeyin içinde soluk alıp veren deruni ruhunu

¹⁷ Tabî hukukun Roma Hukukuna etkileri için Bkz., Güriz, s. 179.

¹⁸ Oğuzoğlu, s. 33.

boğacak kadar ileri gitti. İnsanlığın ruhunu kurtarayım derken, tabiatın teolojik ve manevi yönünü görmezden gelmek, unutmak, yada en azından küçümsemek zorunda kaldı. Olumlu anlamda "Cennet" ve "Yabanıl ortam" tabirleri bile sadece Kilise ve daha sonraları da ayrı kurumlar olarak manastır ve üniversiteler için kullanıldı¹⁹.

İlk Hristiyanlığın asli kaynaklarından olan Eski Ahitte, tabiatın dini hayatta önemli bir yer tuttuğuna dair bilgiler, hatta "bakir tabiat" yada "yabanıl ortam"ın, bir imtihan ve ceza yeri olduğu kadar, bir sığınak bir tefekkür alanı yada cennetin bir yansıması olarak görülmesine, İncil'de de çeşitli yerlerde dini gerçekliklerin anlatılmasında tabiattaki durumlara dair teşbihler yapılmasına²⁰ rağmen Hristiyanlık, Antik Yunan düşüncesine tepki sadedinde tabiatı, zamanla tümüyle reddetti²¹. Doğru olduğuna inandığı bir teolojiyi koruyabilmek için Hristiyanlık, Greklerin "kozmik dini"ne karşı koyarak tabiata lanetlenmiş nazarıyla baktı. Grek düşüncesi kosmosun kutsal niteliğinden, insanın kainatı bilmesini sağlayan aklın (intellect) tabiat üstü oluşundan söz ediyor, buna karşı Hristiyanlık, ruhun kurtuluşunu öneriyor ve bilginin böylesine vurgulanmasına karşı çıkararak sevgiyi öneriyordu²².

Hristiyan düşüncesine göre tabiata bakışı en güzel St Augustin özetlemektedir. St Augustin'e göre tabiat, insana Tanrıyla ilgili hiç bir şey öğretmez, bu yüzden teolojiyle ve metafizikle bir ilgisi de yoktur. St. Augustin "*Tanrı Sitesi*"nde tabiatı "düşük" ve "henüz kurtarılmamış" olarak vasıflandırır²³.

Katolik Kilise'nin tabiatı dışlaması, metafiziğin ilgi sahasının dışına çıkarması, "düşük" kabul etmesi, tabiatın laikleştirilmesi manasına geliyordu. Tabiat temelde tanrıdan gelmiş, "yaratılmış"tı. Tabiatın laikleştirilmesinde, Kilisenin akıldan bahsederken kullandığı, aklın sadece bilme melekesi (bilimsel bilgi) oluşu önemli bir argümandı. Hristiyanlıkta, ayrıca araştırmaya gerek olmadan "hakikat"ın verildiği, bu nedenle bilimsel faaliyetlere gerek olmadığı

¹⁹ Nasr, Seyyid Hüseyin, *İnsan ve Tabiat*, (Terc Nabi Avcı), İstanbul 1993, s. 95, Attas, S. Nakip İslâm ve Laisizm, İstanbul 1994, (Terc Selahattin Ayaz), s. 54.

²⁰ Matta 13/1-9 (Tohum benzetmesi), 13/24-30 (Deliceler benzetmesi), 13/31-43 (Hardal tanesi ve maya benzetmesi), 20/1-16 (Bağcı benzetmesi); Markos 4/1-9 (Tohum benzetmesi), 4/26-33 (Filizlenen tohum), 11/20-27 (İncir ağacından alınacak ders), 13/28-32 (İncir ağacından alınacak ders); Luka 6/43-49 (Ağaç ve meyvesi), 8/4-15 (Tohum benzetmesi), 13/18-21(Hardal tanesi ve maya); Yuhanna 15/1-8 (asma ile çubuklar)

²¹ Nasr, s. 94.

²² Nasr, s. 51.

²³ Nasr, s. 95

şeklindeki görüş, zaten maneviyatı olmayan tabiatın, -her ne kadar satır aralarında maddi yönü vurgulansa da- araştırmaya kapalı kalmasını doğurdu. Bu paradoksal durum, manevi yönü olmadığı iddia edilen tabiatın, bilginin objesi olmasının önüne geçti.

Hristiyanlık, Stoa felsefesinin tabiata gömülü tanrı anlayışını reddetme sadedinde tabiatı reddetse de, aynı felsefenin işlediği tabiatın maddi düzeninin, ona sinmiş olan evrensel akıl (*logos*) sayesinde işlediği ve herkesin, her şeyin bu düzenden pay sahibi olduğu düşüncesini reddetmedi. Bu düşüncenin etkisiyle oluşturulan ve Tabî hukuk St Augustin ve Aquinolu Thomas tarafından, Hristiyan ilahiyatına da uygun olarak kabul edildi. Tabiatın manevi derinliğine inilmeden, sadece maddi işleyişinin ardındaki harikuladeliğin, sosyal düzende de "hukuki bir bütünlüğe işaret eder yönünün olduğu" kabulü, Kilise Hukukuna "İlahî" olarak hiçbir şey katmayacaktı. Aksine Antikiteden alınarak taşınan bu kavram, ilerde hukukun laikleşmesi için psikolojik bir öge olarak kullanılacaktı. Çünkü tabî hukukun varlığını kabul ve bunu pozitif hukuka ithal etme çabaları, tabî hukukun pozitif hukuk haline getirilmesinde herhangi bir yöntemin varlığını da zaruri kılacaktı. Bu "herhangi bir yöntem" de şüphesiz ki akıldan başka bir şey olmayacaktı.

Bu noktada tabî hukukun varlığını kabul, Roma'nın mirasına konan Kilisenin devraldığı tereke içinden çıkan ve aslında neye yaradığı bilinmeyen bir kavramın, entellektüel ifadesi olabileceği gibi, aslında pratiğinin olması mümkün olmayan bu kavramın, maneviyattan sıyrılmış tabiat içinde, Kilise hukukunun da dayanağı olan Roma hukukunun meşrulaştırılmasına hizmet amacına yönelik olduğu da düşünülebilir. Gerçekten de Antik Yunan'dan beri ifade edilen tabî hukuk kavramı, Çiçeron'da, Ulpianus'ta, Caracalla'da kuvvetli bir şekilde savunuluyor, Roma hukukunun dayanaklarından sayılıyordu. Tanrının kutsal yasası dururken pagan²⁴ kültürün kanunlarını meşrulaştırmak, böylesi bir argüman kullanmadan kolay olmasa gerekti.

Hristiyanlık, İslam gibi kökenini vahyedilmiş metinlerden alan bir hukuk sistemi kurmadı. Daha doğru bir ifade ile İsa peygamberin havarilerine anlattığı prensiplerden ve İncil metinlerinden sistematik bir hukuk kuramı oluşturmak mümkün değildi²⁵.

²⁴ "Köylü" manasında gelen pagan kelimesi, zamanla putperest olarak da kullanılmıştır.

²⁵ Hristiyanlığın vahyedilmiş metinlere dayalı bir hukuk sistemi oluşturamayışının değişik nedenleri vardır. Bu nedenler kısaca ve özetle şu şekilde sıralanabilir.

Roma imparatorluğu sınırlarında doğan ve zamanla devletin resmi dini olan Hristiyanlık, devletle barışma sürecinde oldukça eski ve köklü olan Roma bürokrasisinden ve hukukundan etkilendi. Roma bürokrasisi kilise kurumunun, Roma Hukuku ise Kanonik hukukun (Ius canonicum) oluşumunda önemli rol oynadı.

Stoa felsefesinin Antik Yunan'dan getirdiği tabî hukuka dayalı temel hukuk görüşleri, Paulus'un yorumları ile birlikte artık Hristiyanlığın da malı sayılıyordu. Kilise'nin büyüklerinden olan St Augustin'in kanun nazariyesi, Stoa Felsefesinin temel parametreleriyle Çiçeron'un etkisi altında şekillenmişti. Saint Augustin, kanun hakkında Çiçeron'dan mülhem görüşleriyle, hakkın tabiattan geldiğini, onu doğuran kaynağın akıl olmadığını, batını bir kuvvet olarak insanın içine perçinlendiğini söylüyordu. Albert Le Grande ve Alexandre de Hales de

a) İsa Peygamber, Kur'an (Maide 5/47) ve İncil'e (Matta 5/17) göre bağımsız bir din getirmemiş Yahudiliğin ıslahı için gelmiştir. Bu nedenle hukuki konularda Tevrat'a atıflar yapmıştır (Örnek olarak Bkz Romalılara 2/17. Matta 5/17-18, 14/4, 6/9 . Luka 2/22 . Yuhanna 7/19)

b) Hukuki konularda Tevrat'a yapılan atıflar, Hristiyanlığın, müntesiplerince Yahudilikten ayrı bir din olarak kabulü sonrasında farklı yorumlara tabi tutulmuştur. -Bu yoruma, hristiyanlığın Akdeniz toplumlarından Avrupa toplumlarına aktarılmasının etkisi ayrı bir araştırmanın konusu olmakla birlikte- Metinleri Paulus'a ait olduğu bilinen mektuplarda bir Hristiyanın kurtuluşu için iman, "kutsal yasa" olarak adlandırılan hukuki kurallardan öncelikli olduğu vurgulanmıştır. (Bkz Galatyalılar 2/15 vd, 3/10-15, Romalılar 3/20, 3/28, 3/31)

c) Hukuk, bir dinin toplumda kabul görmesinin ardından oluşturulacak alt yapı olduğuna göre dinin kurucusunun öncelikli olarak dine ait temel inanç sistemleştirmesi gerekmektedir. İsa Peygamberin peygamberlik süresi Matta, Markos ve Luka'ya göre 1 yıl Yuhanna'ya göre 2 yıldan fazla sürmüştür. Bu süre hukuk sistemi oluşturmak şöyle dursun, bir dinin imanla ilgili kısmını anlatmaya dahi tam olarak yetmez.

d) Hristiyanlığın inanç sisteminin omurgasını oluşturan Paulus Stoa felsefesinin güçlü bir okulunun bulunduğu Kilikya'nın Tarsus şehrinde doğmuş, büyümüştü. Paulus şehir ve inançları bakımından şarklı, fikir hayatı bakımından Yunanlı sayılırdı. Bu durumda Roma Hukukundan etkilenmiş olması kuvvetle muhtemeldir.

e) Roma, omurgası oldukça sağlam bir hukuk sistemine sahipti ve bu hukuk sistemi, imparatorun meşruiyet kaynaklarından en önemli olanıydı. Bu nedenle imparator, Hristiyanlığı resmen tanımış olsa bile meşruiyet kaynağı olan yasama yetkisinin kaynağını bu dine devretmedi. Kanonik hukukun etki alanını genişletmesine kadar hukuk, laik olma özelliğini korudu. Kanonik hukukun etki alanının genişlediği zamanlarda bile kamusal alana dair yasama yetkisi imparator tarafından kullanıldı. Kamusal alana ait yasama yetkisinin olduğu, daha sonradan kilise tarafından güçlü iktidarların olmadığı feodal dönemde iki kılıç kuramı ile ileri sürüldü. Bu kuram, yine Roma hukukunun imparatora verdiği otorite (auctoritas) ve iktidar (potestas) kavramları ile bertaraf edilecekti.

hukuku tabî ve kanuni olmak üzere ikiye ayırıyor, insanlarda tabî hukuk kurallarının zaten var olduğunu savunuyor, Çiçeron'dan gelen fikirleri tekrar ediyordu²⁶.

Augustin'e göre kanunun üç vasfı vardır.

a) Kanun ezelidir, alemde önce vardır, bütün devirler boyunca mer'idir.

b) Sabit ve müstakardır, fikirlerdeki, örflerdeki gelişme ve değişmelere rağmen özü aynıdır.

c) Alemşümuldür, bütün insanları, eşyayı ve hadiseyi hakimiyeti altında tutarak düzene bağlar. İnsan bu kanun vicdanında mevcut olarak doğar. Hak tabiatından gelir. Onu doğuran fikir değildir. Saint Augustin'de açık olarak natüralist manada tabî hukukun etkisi görülmektedir. Antik Yunan'dan bir farkla ki, artık tabî hukuk ilahilik düşüncesi adı altında savunulmaktadır.

Aquino'lu Saint Thomas, tabî hukuk konusunda Augustin gibi düşünmektedir. Thomas, insan hareketlerinin, bütün ahlaki ve manevi hayatının esasını tabî hukuk olarak görüyor ve buna göre tanzim edilmesi gerektiğini söylüyordu. Thomas hukuk kuralları arasında hiyerarşi olduğunu söylüyor ve üç çeşit hukuk kuralını şu şekilde sıralıyordu²⁷.

a) Ezeli kanun (Lex Aeterna): Kısaca kainatın işleyişine ait sabit kurallardır. Bu kuralları herkes bilemez. Ancak Tanrı ve O'nun bildirdiği kişiler bilir.

b) Tabî kanun, (Lex Naturalis): Tabî kanun kısaca tabiatın işleyişinde görülen kanundur. Varlıkların istidatları, davranışları bize bu kanun hakkında fikir verir. Tabî kanun fiil ve hareketlerde takip edilecek istikameti tayin eder. Tabî kanunla ezeli kanun arasında benzerlikler vardır. Birisi ilahi iradenin yansıması cihetiyle asıl, diğeri yansımanın kendisi cihetiyle fer' dir.

c) Beşeri kanun, (Lex Humana): Adından da açıkça anlaşıldığı gibi insanların yaptığı kanunlardır. Bu kanunlar Ezeli hukuka, Tabî hukuka ve toplumun yerleşik örf, adet ve geleneklerine uygun olmalıdır. Bunlar zaman içinde ihtiyaçlara göre değiştirilebilir.

²⁶ Yörük, s. 82.

²⁷ Öktem, yukarıda saydığımız üç yasaya ilaveten Thomas'ın bir de lex Divina (İlahi Yasalar) ayrımı yaptığından bahsetmektedir. Thomas'a göre Lex Divina, lex Aeterna'nın bu dünyaya yansımasıdır. Lex Humana'nın Lex Divina'ya aykırı olması durumunda aktif direnme söz konusu olacaktır. Bkz Öktem, Niyazi, Dinler ve Lâiklik, Cogito. Aylık Düşünce Dergisi. Sayı 1, s. 42.

Bu kanunlar içinde sıralamaya da uygun olarak Ezeli kanunlar en üstün olanlardır. Bunlar Tanrının iradesinden sadır olmuştur. Zaten her kanun, sahibinin iradesinden sadır olur²⁸.

Saint Augustin ve Aquinolu Thomas'ın, hukuk anlayışları temelde akla dayanmaktadır. Sezgicilik temelinden hareketle, Tanrının kendi tabî düzleminde ele alınması durumunda aklın aydınlanacağı, aydınlanmış aklın kavrayacağı şaşmaz hakikatin ölümsüz yasayı ortaya koyacağına inanılır²⁹.

Kilise babalarının açıklamalarında, pozitif hukuk kuralı olarak beşeri kanunlara yer verilmesi, diğerlerinin soyut olması, uygulama açısından yürürlük imkanlarını ortadan kaldırmıştır. Tabiattan kanun istihraç ederken ve ezeli kanunları anlamaya çalışırken insan, yine kendi aklını kullanacak, iradesi ile kanun koyacaktır. Zaten Aquinolu Thomas bu açmazı fark etmiş olacak ki, Ezeli ve Tabî kanunlara aykırı olan beşeri kanunlara, itaat etmek gerektiğini, "ilahî kanun hükmünü ihlal etmesi hali müstesna" itirazi kaydıyla söyleyecekti³⁰. Ortaçağ Hıristiyan dünyası parçalanırken, St Thomas, bu hukuka ilahilik unvanı verdi. Hukuk konusunda Kilise Babalarının bazı görüşleri vardı elbette. Ne var ki bu görüşler doktriner görüşler olup hukuka ilahilik vasfı veremezdi. Vahyedilmiş hukukla, doktriner hukuk aynı şey değildi³¹.

3- 17.yy Sonrasında Tabî Hukuk: Tabî Hukuktan Laik Hukuka Geçiş

Rönesansta oluşmaya başlayan hür aklın ilgi sahasının "bu dünya" olması ve bilimsel bilginin gittikçe gelişerek "bu dünya"yı çözmeye başlaması, geleneksel tabiat anlayışının değişmesine yol açtı. Filolojik alanda başlayan araştırmalar, arkhe sorununu yeniden gündeme taşıdı. Bu noktada tabiat, Antik dönemde olduğu gibi yeniden bilginin objesi haline geldi. Bugünkü anlayışta laikliğin, bilimin güncel kaynağı olan tabiattan doğduğunu söylemek doğru bir tespit olsa gerek. Tabiatın insana açtığı laik alanın yeni bir dine (*Tabî din*) ve hukuka (*tabî hukuk*) kaynaklık ettiği düşünülürse tabiatın çözülmesiyle ortaya çıkan laik alanın önemi kendiliğinden anlaşılır.

Rönesansla başlayan fizik dünyayla barışma süreci bu alanı kendisine asıl veri olarak kabul etti. Bacon, yüksek sesle Descartes akılcılığından farklı olarak,

²⁸ St Augustin ve Thomas'ın fikirleri için Bkz., Yörük, s. 81, 85 vd, Hırş, s. 160.

²⁹ Bkz, Akın, İlhan F, Kamu Hukuku, İstanbul, s. 48, 54.

³⁰ Yörük, s. 88.

³¹ Nasr, 131.

bilimin objesinin fizik dünya, metodunun ise deney olduğunu söyledi. Artık tabiat, bilimlerin ilerlemesi sayesinde insan aklıyla çözülen bir maddi saha olarak algılanmaya başlıyordu. Tamda bu zamanda Aristo'nun atıl tanrısı (deizm) gündeme gelerek, tabiatın kutsal bir tarafı olmadığı, zaten tanrının tabiata müdahale etmediği, insanın üzerinde rahatça çalışabileceği "laik" bir alan olduğu ileri sürüldü. Artık bilim, hem Kilisenin asırlarca baş tacı ettiği, fakat anlayamadığı "Kiliseyle uyuşan düşünürün" (Aristo) fikirleriyle hem de yine kilisenin kutsal saymadığı tabiatın kendisiyle kiliseyi köşeye sıkıştırıyor, kilisenin açtığı bu laik alanı büyütürken, materyalizm, pozitivizm, başta olmak üzere yeni felsefi akımları besliyordu.

Rönesans ve sonrası dönemlerde tabî hukukun seyri antikite ile kurulan ilgi nedeniyle farklı rotalara kaymaya başlamıştır. Avrupa'da, Roma Hukuku'nun stoa felsefecileri etkisi altında kaldıkları ilk imparatorluk dönemindekine benzer bir laikleşme hareketi gözlenmeye başlamıştır.

16. yy'dan itibaren Avrupa'da hızlı bir şekilde başlayan hukukta laikleşme seyri, şüphesiz tabî hukuku sistemli ve etkili olarak laik hukuk düzleminde kullanarak, teoloji kaynaklı hukuku devre dışı bırakacak adımları atan Hugo Grotius'a (1583-1645) çok şey borçludur.

Luther'in bıraktığı teolojik karışıklıkların ardından çıkan Otuz yıl Savaşları'nın en çok etkilediği ülkelerden birisinin de Grotius'un memleketi olan Hollanda olması ilahi kökenli hukuku savunmasına olarak mani oluyordu. Bunun yanında devrin entellektüel havasına hakim olan Kartezyen felsefe de Grotius'u derinden etkilemişti. Fizikteki gelişmelerin sosyal bilimlere taşınması düşüncesi ve “artık bilimde kullanılan matematik ifade netliği, soyutluk, genel geçerlik, hukukta da olmalı” fikri Grotius'un çıkış noktasıdır.

Kartezyen felsefede ön plana çıkan "bilen, kavrayan akıl" Grotius'da hukukun kaynağı oluyordu. Bu akıl, Kilise hukukuna etkili olan “keşfeden akıldan” elbetteki farklıydı. Grotius'a göre hukuk aslında insan tabiatında, her türlü tecrübeden arı olarak, mahiyetinde mündemiç olan bir hakikatti. O kadar ki tabî hukukun bu bağımsızlığı, aşıkırlığı ve insan tabiatından sudur edişi ilahi iradeye dahi şamildi. Nasıl ki Tanrı (Newton'un saatçi Tanrısı) kainatın seyri mutadına müdahil değildi ve olamazdı, o halde bu seyri mutadın yansıması olan ve aklın faaliyetleriyle gün yüzüne çıkan kurallara da uymalıydı. Grotius'a göre her varlık evrensel ve değişmez özlerini ifade eden bir “tabiata” sahipti. Varlıklar arasında cereyan eden ilişkiler ise, “şeylerin tabiatından” gelen zorunlu ilişkilerdi. Daha da ötesinde Grotius'a göre tabî hukuk ilahi hukukun da ötesinde kıymet

ifade etmekteydi. Çünkü ilahi hukuk yalnızca vahye nail olanlar için hüküm ve mana ifade ediyordu ve dinlerin değişmesiyle inanç esasları da değişiyordu. Şu halde ilahi hukuk kısmî mer'iyete mazhar olduğu halde insanda mündemiç olan tabî hukuk her yerde aynı olup değişme kabul etmemesi cihetiyle evrensel bir geçerliliğe mazhardı³². Bu düşünceleriyle Grotius, Kilisenin fikirlerini tersine çeviriyor, tabir caizse Tanrıyı yarattığı düzenle bağlıyordu.

Grotius'un, hukukun kaynağına “insan tabiatı” derken kastettiği “doğru aklın vazı’ı kanun olması” (*recta ratio*) düşüncesi, sosyal sözleşme ile tamamlanıyordu. Sosyal sözleşmeyi tarihi bir gerçek olarak kabul eden Grotius, hukuku laikleştirecek monarşilere destek veriyor Kiliseye karşı mücadelelerinde halkın da monarşilerin yanında almalarını sağlamak için “siz bir yöneticiye biat ettiniz, bu tarihi bir hakikattir, şimdi biatınıza sadık kalın. Velew ki idareciniz zalim olsun. İdare yetkisini tek taraflı devrettikten sonra bundan da vazgeçemezsiniz³³” diyordu. Zaten O'nun hukuk fikrinin temelini de “akitlere riayet” (*pacta sunt servanda*) oluşturunuyordu. Acaba bu bir tesadüf müydü? Ve Kilisenin Beşeri hukuka (*Lex humana*) itaati tavsiye eden fikirleri bu söyleme tesirli olmuş muydu?

Tabî hukukun ontolojik dayanağı olan tabiatın yaratıcısının tanrı olmasından yola çıkılarak Grotius’a kadar ki tabî hukuk anlayışlarında tabî hukukun ilahiliği vurgulanmıştır. Grotius, tabî hukuku tanrı fikriyle yan yana işlemiş fakat, tabî hukukun ilahi iradeye dayanan hukuktan farklı ve bağımsız ve kaynak itibarıyla ilahi iradeden beslenmeyen bir hukuk sistemi olduğunu söyleyerek tabî hukuku dünyevileştirmiştir (*secularization*)³⁴.

Grotius'un tabî hukuk fikrini işlerken muasırı Hobbes gibi devletin menfaatlerini gözettiği kesindir. Grotius'un tabî hukukla ilintilendirilerek ortaya koyduğu devletler hukuku fikirlerinin zıddını İngiliz hukukçu Seldan “*Kapalı Deniz*” isimli eseriyle reddediyordu. Seldan'da fikirlerini ne gariptir ki Grotius gibi tabî hukuka dayandırıyor³⁵. Nasıl oluyordu da her iki hukukçu aynı “tabî hukuk”u kullanarak birbirinden farklı hatta zıt neticeler elde ediyorlardı?

³² Abadan, Yavuz, Hukuk Felsefesi, Ankara 1994, s. 137, Güriz, s. 191, Ağaoğulları, Mehmet Ali-Akal, Cemal Bâli-Köker, Levent, Kral Devlet yada Ölümlü Tanrı, Ankara 1994, s. 86 vd.

³³ Güriz, s. 193

³⁴ Ağaoğulları-Köker-Akal, s. 87 vd.

³⁵ Güriz, s. 193.

Grotius her ne kadar hukuku akla dayasa da O'na göre kişi değil ancak sosyal hadiseler hukuku meydana getirebilir³⁶. Yani kişi ancak toplum halinde olursa hukuki kıymeti haizdir. Pratik olarak da ilk elden düzenleyici sıfatına sahip olarak devlet hukukun yapıcısıdır. Zaten iyi de olsa kötü de olsa devlet, emirlerine, icraatlarına uyulmakla mükellef olunan bir üst kurumdur. Şu halde dolaylı ifadelerle Grotius, Kilise'nin hukuki görüşlerinin tesirinden tam olarak kurtulamamış olmakla beraber ilk adımları atıyor ve Hobbes gibi düşünörlere hukuku tamamen ilahilikten arındırmak için gerekli alt yapıyı hazırlıyordu. Hobbes daha açık ve net ifadelerle hukuku devlete bağıyor ve “devletin olmadığı yerde hukuk da olmaz” diyordu.

Hobbes'a göre fert tabî hukuku yorumlamak hakkına sahip değildir. Tabî hukuk ile devletin vaz ettiğı hukuk arasında bir çelişki olursa pozitif hukuka riayet gereklidir. Devletin tasvîp etmediğı tabî hukuk, tabî hukuk olamaz³⁷. Ateist olan Hobbes, Grotius ile sadece ilahî hukuku kabul etmemek noktasında birleşmekle kalmıyor³⁸ laik hukuku tesis edecek tek merci olması sıfatıyla monarşilerin desteklenmesi, sosyal sözleşmenin varlığını kabul (Hobbes bunu fiktif olarak kabul eder) ve son tahlilde bütün bunlarla sağlanacak amaçta da birleşiyordu.

Grotius'un açtığı çığırdan kendinden sonra gelen tabî hukuk savunucuları S.Puffendorf (1632-1649), C.Thomasius (1655-1728), C.Wolf (1679-1754), J.Locke, J.J.Rousseau ondan ve yaydığı fikirlerinden aldıkları ilhamlarla Avrupa'da hukukun laikleşmesine hizmet ettiler.

Uzun uzun zikretmeye gerek yoktur ki Locke ve Rousseau'da tabî hukuk ve sosyal sözleşme konularında üç aşğı beş yukarı benzer düşöncelere sahiptir³⁹. Bir farkla ki Rousseau da tabî hukuk fikri siyasi bir kimlik kazanmıştır.

Hobbes'de Grotius gibi “doğru aklın tabiat kanunu” olarak adlandırıldığını, tanrının akıl yoluyla insanlara bu kanunları gönderdiğini söyler. Hemen ifade etmek gerekir ki “tanrının göndermesi”, tabî hukukun vahyi kökenlere inilerek açığa çıkarılması manasına gelmez. Tabî kanunlar, akıl yürütme sürecinin rasyonel verileridir. İnsan hayatını düzenleyen kurallar ancak akıl yürütme yoluyla bulunur.

³⁶ Abadan, s. 138.

³⁷ Güriz, s. 197.

³⁸ Krş, Abadan, s. 156.

³⁹ Bkz, Abadan, s. 156, Güriz s. 201, İzveren Adil, Hukuk Felsefesi. Ankara 1988, s. 42.

Tabî kanunlar Hobbes'e göre sonsuz, evrensel, değişmez ve yazılı olmayan kurallardır. Bu kurallar, bağlayıcı ve zorlayıcı özelliklere sahip olmadıkları için gerçekte “kanun” olamazlar. Tabî kanunlar, ancak ahlaki kurallar bütünü olarak kabul edildiğinde manalandırılabilir⁴⁰.

Batı dünyası hukuk kültürünün büyük bir dönüşüm geçirerek aslına dönmesinde, tabî hukuk anlayışının büyük bir rolü vardır. Tabî hukuk, batı kültürel coğrafyasında Rönesans'dan beri başlayan dünyevileşmenin en önemli motor gücü olarak değişik kesimlerce desteklenmiştir. Coğrafi keşiflerle ve Merkantalizmle ekonomik yönden güçlenen burjuva, Katolik kiliseye karşı egemenlik mücadelesi veren monarşiler, milliyetçilik anlayışıyla dinde bile millileşme eğilimine giren halklar ve Rönesans'ın getirdikleriyle değer yargılarındaki kırılmalar... Bütün bunlar tabî hukukun desteklenmesinde önemli etkenlerdi. Özellikle Batı'da siyasal görünümün değişmeye başlamasıyla, monarşilerin, Luther'in Roma Katolik kilisesine karşı görüşlerinin desteklenmesi kabilinden egemenliklerine kuvvet verecek ve halka karşı tek yetkili olduklarını hatırlatacak hukuk gibi önemli bir kuruma olan ihtiyaçları. Tabî hukuk, hukukun kaynağına dair görüşleriyle, kanun yapma yetkisini fiilen yerel iktidarlara vermesi açısından önemliydi. Monarşilerin, kilisenin tekelinde olan ve Tabî hukukun bu tekeli kırarak kendilerine verdiği “kanun yapma ve hukukun pratikte olmasa bile fiilen kaynağı olma” yetkisine ihtiyaçları vardı. Monarşiler, XII. yy'dan beri dünyevi güç kavgasında kiliseye karşı galip çıkmak maksadıyla Roma Hukukunda yer alan temel argümanları kullanıyordu⁴¹. Tabî hukuk sayesinde Roma hukukunda yer alan argümalardaki dolaylı çıkarımlar yerine doğrudan doğruya egemenliklerini fiilen kullanma şansını elde ettiler. Nede olsa hukuk, egemenlik mücadelesinin en etkin silahıydı.

Gerçektende herkesin içinde kendince bir şeyler bulduğu, düşüncelerine rahatlıkla temel yapabildiği, isteyenin istediği tarafa çekebildiği tabî hukuk nedir? Neden birden bire revaç bulmuş ve hemen peşinden akılcı hukuk akımını doğurmuştur?

Tabî hukukun köklerine inildiğinde, natüralist yapısından, bahsedildiği gibi herkesin saygılı olmak zorunda olduğu, değiştirilemeyecek, haklardan müteşekkil bir düzenin çıkması mümkün değildir. Natüralist anlayışlı Tabî

⁴⁰ Ağaoğulları-Köker-Akal s. 205 vd.

⁴¹ Roma Hukukundaki temel argümanların monarşilerin egemenliklerine olan katkıları için Bkz, Ağaoğulları, Mehmet Ali-Köker Levent, Tanrı Devletinden Kral Devlete, Ankara 1997, s. 18 vd.

hukuktan çıksa çıksa düzen yerine kaos ve hak yerine haksızlık çıkar. Burada uzun boylu insanın tabiat düzenindeki işleyişi örnek olarak kendi sosyal düzeni için gerekli hukukunu tanzim etmesinin imkansızlığından bahsetmeyi düşünmüyoruz. Fakat şu bir gerçektir ki tabî hukuk natüralist manada bir anlayışla çıkmak zorundaydı. Tıpkı sosyal sözleşmede olduğu gibi fiksiyona dayanan bu düşünceler, devletin zulmünden, kafasına estiği gibi kural koyan devlet adamlarının aşırılığından, kilisenin tahakkümünden korunmak için icat edilmiş yada sınırlanmış kavramlardı.

Tabî hukuk savunucularına göre hukuk, dıştan gelme veya tepeden inme bir şey değildir. İnsan halkının kendisinin de içinde bulunduğu evrene, tabiata bakarak ortaya çıkardığı genel normlardan meydana gelir. Tabiat belirli bir düzen içerisinde, belirli yasalara ve ilkelere uyarak sürüp gitmektedir. İnsan da temelde tabî bir varlık olarak tabî çevrenin yasalarına, bir başka deyimle tabî hukuka uymak zorundadır. Toplumsal düzenlerin, insanların getirdikleri sistemlerin yetersizlikleri bunu doğrulamaktadır⁴².

İlerleyen zamanlarda Tabî hukukun natüralist tarzda, tabiata sinmiş hukuk olarak anlaşılması terkedilmiştir. Ne olarak anlaşılmıştır sorusu ise bir çırpıda cevaplandırılmayacak kadar çeşitli ve karmaşıktır. Abadan, Tabî hukukun anlaşılması aşağıdaki şekilde kategorize etmiştir.

1. Tabî hukuk, insanı bilvasıta yani müsbet hukuk delaletiyle muayyen bir hareketin ifasına mükellef kılan bir lüzum hükmünün ifadesidir. Böylece Tabî hukuk mer'iyetini müsbet hukuktan almaktadır. Müsbet hukukun kökü ve meşruiyet sebebi, kendisinin üstündeki hukuk düşüncesinde ve yüksek prensiplerde, bir tek kelime ile tabî hukuk fikir ve cevherindedir. Şu halde tabî hukuk fertleri değil, kanun koyucuyu bağlar.

2. Tabî hukuk, müsbet hukukun yanında veya ona aykırı bir surette insanı, doğrudan doğruya muayyen bir hareketin ifasıyla mükellef kılan lüzum hükmü manasına kullanılır. Müsbet hukukça tanınmaya ihtiyaç duymaksızın mer'iyet iddiasında bulunan hukuk hükümlerinin hepsi, bu manadaki tabî hukuk içerisine girer. Bu türlü hukuk hükümlerinin kaynağı ya ilahi iradeye, ya herhangi bir hak prensip veya fikrine yahutta ferdi akla irca edilmektedir.

3. Tabî hukuk cari bulunan yada meydana getirilecek olan hukuk nizamının hüküm ve taktirine esas ölçü manasına kullanılır. Bu durumda tabî hukuk bir kıymet ölçüsüdür. Fakat bu ölçü kıymetin ne olduğu sorusuyla yakinen

⁴² Çeçen, Anıl, Adalet Kavramı, İstanbul 1981, s. 145 vd.

alakalı olduğundan değişime tabidir. Ölçü alınacak kıymet devrine göre kamu menfaati, insanlık, adalet, (ya da muasır medeniyet seviyesine çıkmak vs.) olabilir.

4. Tabî hukuk sosyoloji ve siyaset bilimi açısından hususi bir metot manasına da kullanılmaktadır. Diğer dört anlayışa 17. yy'a kadar az çok rastlanılırken tabî hukukun sosyolojik ve siyasal ifadesi Rousseau ile gündeme gelmiştir⁴³.

Görüldüğü gibi tabî hukuk listesi natüralist hukuk anlayışından pozitif hukukun -nasıllığı ayrı bir tartışma konusu olan- ifade zorunluluğuna, oradan pozitif hukukun değer ölçüsü olma iddiasından siyasal mevzulara zemin olmaya kadar geniştir. Bütün bunlar tabî hukukun muhtevasının hepsini birden doğurmaya müsait mahiyette olduğu gibi safça bir neticeyi anlamamıza meydan vermemelidir. Kanaatimizce tabî hukukun, hukuk hastası bünyeye geniş pektrumlu ilaç gibi verilmesi tamamen psikolojik bir durumdur.

Orta çağın Tanrı anlayışından kaynaklanan teolojik inançlar her türlü kavramın içine girmişti. Hukuk dahi bu teolojiden kaynaklanan bir anlayışla besleniyordu. Kendi icat ettiği Tanrının bizzat koruyuculuğunu üstlenen Kilisenin karşısına çıkıp, teolojisinden kaynaklanan hukuka zıt bir kaynak teklif etmek devrin ortamına oldukça tersti.

Rönesansla Antikiteden akıp gelen pagan düşüncesi, hukuka kaynak olarak yada başka bir ifade ile metafizik temel olarak tabiatı, insanı ve aklını gösteriyordu. Natüralist manada tabiatın hukuka metafizik kök olarak gösterilmesi, Hristiyanlığın tabiata bakışı açısından değerlendirilince gerçekten dahiyanedir. Çünkü tabiat, yukarda da açıklandığı gibi Hristiyanlığın laik olarak kabul ettiği bir alandı. Hukuka kaynak olarak bu alanın seçilmesi, Kilisenin de sonuçlarını hesap etmeden bilmeyerek kullandığı bir kavrama, *Lex Naturalis*'e dayanması, hukuku ilahi olan kaynaktan uzaklaştıracak, lâik bir alana dayandıracaktı. Gerçekten de tabî hukuk, kilisenin kabul ettiği bir kavramdı. Tabî hukukun ilkin natüralist zemin üzerine oturtulması, kilisenin tanrıyla ilişkilendirmediği bir alana dayandırılması manasına geliyordu. Tanrının ilgilenmediği bir alana dayanan hukuk, böylece laik bir zemin üzerinde kavramsallaşma imkanı buluyordu. Kilisenin de kabul ettiği tabî hukuk içindeki aklın yapıcı rolü, tanrının müdahil olmadığı bir alanda serbestçe faaliyet gösterebilecekti.

⁴³ Abadan, s. 149 vd,

Tek kelime ile tabî hukuk, mevcut pozitif hukuka “laik” bir kaynak arama mücadelesinin ifadesidir. Çağıl'ın belirttiği gibi insanlar iki sebepten dolayı müspet hukuk nizamının üzerinde bulunan başka bir ideal hukuk ararlar. İlki pratik bir ihtiyaçtır ki müspet hukukun eksiklerini tamamlama, boşluklarını doldurma gibi ihtiyaçlardan doğar. İkincisi ise metafizik bir sebeptir ki bununla insan tâbî olduğu hukukun yürürlük nedenini merak eder, nereden geldiğini araştırır⁴⁴.

İlahi kökenli tabî hukuk fikrinden ilahiliği uzaklaştırarak Tabî hukuka laik karakter büründürme çalışmaları, Hristiyan dünyasının Protestan kesiminde daha açık görülüyordu. Çünkü bu hukukçuları destekleyenler arasında, Kilise'nin gücünü zayıflatmak isteyen hükümdarlar ve sarraflık ve bankerlik gibi işlerine daha rahat bakabilmek isteyen çevreler vardı⁴⁵.

Hukuk felsefesi geçen yüzyılın başına kadar tabî hukuk görüşü ve ilkeleri doğrultusunda gelişme göstermiştir. İnsanın tabiatı ve onun toplumsal karakteri değişmediğine göre, tabiattan çıkan hukukta yer ve zamanda ki değişme ile beraber değişiklik göstermez. Akıl asıl olduğuna göre düşünen insan hukuk kurallarını aklı ile bulur. Tabî hukuk, ontolojik olarak tabiata göndermeler yapsa da hukuk, son tahlilde insan aklı ile şekillenen ve keşfedilen kurallar manzumesi olmaktan öteye gidememiştir. Bu noktada hukuku kurgulamak akla düşmektedir ki, tabî hukuk din kaynaklı hukuku saf dışı ettikten sonra Batı'da akılcı hukuk okulu doğmuştur. Aklın felsefi olarak işlevleri, türevleri, bileceği-bilemeyeceği, kavrayacağı-kavrayamayacağı konular hakkında Batı'da epeyce yol alındığı söylenebilir. Alınan yolda akıl, tam istiklale kavuşmuş, kendisini kayıtlayacak her türlü dış etkilere soyutlanmıştır. Artık hukukta referans olarak “tabiat” gibi bir “dış” kavrama ihtiyaç yoktur. Akıl, insanı ilgilendiren her konuda tam yetkilidir. Hukuk da insanı ilgilendiren en önemli bir müessese olduğundan, akıldan başka bir referansa müracaat doğru değildir.

Avrupa kültür haritasında hukukun, tabî hukuk sayesinde laikleşme çizgisini yakaladığı zamanlarda, o güne kadar tabî hukuka yapılmayan itirazlar yapılmış, hukukun sadece akıldan, tarihten, sosyal hayattan kaynaklandığını söyleyen görüşler ortaya atılmıştır. Kanaatimizce hukukun Kilisenin elinden alınmasına kadar geçen zaman içinde el birliği ile tabî hukuka müracaat edilmiş, akabinde bu "can simidi" düşünceler terk edilerek, yeni tartışmalara başlanmıştır.

⁴⁴ Bkz, Çağıl, s. 402.

⁴⁵ Hatemi, Hüseyin, İnsan Hakları Öğretisi, İstanbul 1988, s. 185.

Tabî hukukun Antik dönemden bu yana ifade ettiği bir en önemli mana, pozitif hukukun üzerinde, onu denetleyecek bir normun insan vicdanında aranıyor oluşudur. Bu değişmez, bütünüyle adaleti tesise yönelik, herkesi bağlayan, üzerinde ikinci bir norm olmayan temel bir norm arayışı, insanlık tarihinin vicdani isteğini dile getirmektedir. Gerçekten de hukuk gibi, cebir yoluyla uygulanan ve toplumsal değişime ön ayak olan bir kurumun sabitelerle denetlenmesi gerekmektedir. Kanaatimizce Hristiyanlık, İnsanlık tarihinin vicdani isteği olan adaleti temin edecek sabiteleri tesis ve kullanma açısından tarihi bir fırsatı kaçırmıştır. Elindeki ilahi metinleri insanlığın faydasına kullanamamış, orijinal hukuk sistemi üretmek yerine pagan kültürünün verileri ile yetinmiştir.

III – SONUÇ

Tabî hukuk, natüralist düşüncenin hakim olduğu antik çağda tabiat düzeni ile eş anlamlı olarak kullanıldı. Hristiyanlık öncesinde Roma hukuku, pontifexlerin etkisinden kurtulmaya başladığında önemli düşünürleri ve hukukçularının yardımıyla hukuku insan aklına ve devlet egemenliğine dayamaya başladı. Roma’da hukuk, egemenliğin önemli bir vurgusu oldu. Feodal dönemde kilisenin natüralizme tepkisi, tabiat ile bağı olan kavramların bu bağı zayıflatırsa da koparamadı. Kilisenin de egemenliği kullanmaya başlaması, hukuk üzerindeki etkilerini artırdı. Feodalizmin etkilerinin azaldığı, monarşilerin kurulduğu zamanlardan başlayarak idarede, ekonomide söz sahibi olmak isteyen burjuva sınıfı, merkantalist ekonomi anlayışı, burjuvanın uzak deniz seferleri ve yurt dışı kolonilerde hami araması, reformun yol açtığı din anlayışındaki kırılmalar, Luther’in “kilisenin müstakil hukuku olamaz” şeklindeki ‘içerden’ itirazı, protestan hareketin dünyayı ibra eden yaklaşımları, kartezyen düşüncenin insan aklını merkeze koyması, felsefenin yaygınlaşarak tabana yayılması, bilimsel gelişmelerin kainatın işleyişini izah denemeleri ve en önemlisi de yerel devletlerin kurulması ile hukukun buyurucu gücünün devlet olmanın temel özelliği olarak görülmesi hukukun laikleşmesine büyük hizmetler etti.

Antik çağdan beri süregelen tabî hukuk düşüncesi ile aslında aranan, hukukun teorik kaynağının ne olduğu ve yine pratiğini denetleyecek bir üst normdur. Semavi dinlerin tesirlerinin pek bilinmediği Yunan’da putperest anlayışa uygun olarak hukukun, ahlak, gelenek ve tabiata dayandırılması normaldir. Dikkat edilirse Roma’nın ilk kurulduğu yıllarda hukukun tekelinde olduğu din adamları zümresi (pontifex) arasında tabî hukuk meselesi pek bilinmemektedir. Çünkü hukukun kaynağı bellidir ve bu tâbî olunan dindir. Tabî

hukuk meselesinin ortaçağ boyunca sembolik bir kavram olarak bir kenarda beklemesi, kullanıldığı kavramsallaştırma içinde ilahi hükümlerin ardında değerlendirilmesi yine hukukun kaynağı nedir sorusunun az-çok cevaplandırılmış olmasındandır. Rönesansla birlikte Kiliseye duyulan tepkiler ve onun teklif ettiklerinin reddedilmesi, hukuka yeni kaynak aramayı da gündeme getirmiştir. Maziye müracaatla tabî hukuk fikri imdada çağırılmış, hukukun laikleşmesi için gerekli meşru köprü böylece kurulmuştur. Tabî hukuk, Rönesanstan sonra laik hukuka geçiş için ara kavram olarak kullanılmıştır.

Kilise teolojik temellerini kurarken Antik çağın argümanlarını kullandığından, orada yer alan tabî hukuk fikrini de almış, işlemiş ve benimsemiştir. Kilisenin, İslam'da olduğu şekliyle hukuk anlayışı olsaydı, hukukun kaynağı açısından tabî hukuk fikrini işlemesine gerek kalmazdı. İlâhi hukukun (*Lex aeterna*), ancak Kilise mensuplarınca bilinebilen bir sır olarak kabul edilmesi, bunun yanında insan tabiatında mündemiç olduğu bizzat Kilise tarafından ifade edilen tabî hukukun (*Lex naturalis*) varlığının kabulü ve hatta bunun ilâhi hukukla ayniyetinin ifade edilmesi, beşeri hukukun (*Lex humana*) itaat edilmesi gereken bir hukuk olarak ilan edilmesi ve buna sınır olarak aslı sır olan ilâhi hukukun gösterilmesi, Hristiyan hukukunun başından beri laik karakter taşıdığının göstergeleridir.

Antik çağdaki tabî hukuk anlayışı ile Hristiyanlıktan sonraki tabî hukuk anlayışı arasında bir hayli fark varken Hristiyan teologlar antikitenin etkisiyle oradan aldıkları bu kavramı lüzumsuz yere kullanmışlardır. Antik çağda tabî hukuk panteist bir anlayışla kavranıyordu. Yani “adalet” ve “tabî hukuk”, objektif ve külli bir akıldan istidlal ediliyordu. Bu külli akıl kainatta mekni idi. Halbuki Hristiyanlıkta Tanrı mütealdi (aşkındı). Yunan'ın külli aklın mekni olduğunu söylediği tabiat, Tanrının yarattığı bir mahluktu⁴⁶. Aristo, tabiat kavramını Tanrıdan kopartmış, onu kendi başına bir değer olarak ilan etmişti. Gerçi Hristiyanlığın tabiata bakışı da bu görüşten etkilenmiş, tabiatı kutsaldan arındırma yoluna gitmişti. Yukarda bahsettiğimiz gibi panteist anlayışa karşı çıkan Hristiyanlık, tabî hukuku, tabiatın tabî hali olarak sadece kavramsal anlamıyla muhafaza etti. Kavramın Hristiyan dini açısından lüzumsuzluğu ve çelişkisi bir yana Rönesans'tan sonraki gelişmeler açısından hukukun laikleşmesi sürecinde Kilise, kelimenin tam manasıyla "laik"lere kavram taşıyıcılığı yapmıştı. Grotius, Hobbes, J.J. Rousseau ve onlar gibi düşünürler, şüphesiz ki tabî hukuk fikrine kilisenin anladığından daha farklı manalar yüklediler. Bu düşünürlerin en bariz

⁴⁶ Çağıl, s. 409

farkı, kanun koyma yetkisini tamıyla devlete vermeleri idi. Felsefî ve teorik açıdan hukukun/kanunun kaynağı her ne olursa olsun, pratikte yapıcısı, uygulayıcısı devletti. Devlet, kilise karşısında verdiği güç savaşında hukuka dayanıyor, kilisenin iki kılıç kuramına Roma Hukukundan devşirdiği iktidar (potestas) ve otorite (auctoritas) kavramlarıyla karşı çıkıyordu.

Tabiat, Antik Yunan'da arkhe sorunu ile üzerinde rahat araştırmalar, gözlemler yapmak maksadıyla tanrının tasarrufundan soyutlaştırılıp laikleştirilirken, Hıristiyanlık'ta araştırmaya, incelemeye değer bulunmadığı gerekçesiyle kutsalı olmayan (profan), kutsalı çağrıştırmayan, ilahi olanla bağlantısı kesik bir alan olarak kabul edildi. Tabî hukukun üzerinde yükseldiği ontolojik sahanın profanlığı, üst norm yada kaynak olması hasebiyle alt normların yada kaynaktan çıkarılanların da meyvelerini profan hale getirecekti. Bundan daha tabî bir şey olamazdı. Başka bir deyişle lâik hukuk, bu gelişim çizgisinde tâbî hukukun tâbî neticesiydi.

KAYNAKLAR

- Abadan, Yavuz, **Hukuk Felsefesi**, Ankara 1994.
- Ağaoğulları, Mehmet Ali, **Kent Devletinden İmparatorluğa**, Ankara 1994.
- Ağaoğulları, Mehmet Ali-Akal, Cemal Bâli-Köker, Levent, **Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı**, Ankara 1994.
- Ağaoğulları, Mehmet Ali-Köker, Levent, **Tanrı Devletinden Kral Devlete**, Ankara 1997.
- Akın, İlhan F, **Kamu Hukuku**, İstanbul.
- Aral, Vecdi, **Toplum ve Adaletli Yaşam**, İstanbul 1988.
- Attas, S. Nakip, **İslâm ve Laisizm**, (Terc.: Selahattin Ayaz), İstanbul 1994.
- Aydın, Mehmet, **Din Felsefesi**, Ankara 1994.
- Çağıl, Orhan Münir, **Hukuk ve Hukuk İlmine Giriş**, İstanbul 1971.
- Çeçen Anıl, **Adalet Kavramı**, İstanbul 1981.
- Gökberk, Macit, **Felsefe Tarihi**, İstanbul 1990.
- Güriz, Adnan, **Hukuk Felsefesi**, Ankara 1987.
- Hatemi, Hüseyin, **İnsan Hakları Öğretisi**, İstanbul 1982.
- Hocaoğlu, Durmuş, **Laisizmden Milli Sekülerizme**, Ankara 1995.
- İzveren, Adil, **Hukuk Felsefesi**, Ankara 1988.
- Nasr, Seyyid Hüseyin, **İnsan ve Tabiat**, (Terc.: Nabi Avcı), İstanbul 1993.
- Oğuzoğlu, Cahit, **Roma Hukuku**, Ankara 1952.
- Öktem, Niyazi, **Dinler ve Lâiklik, Cogito**. Aylık Düşünce Dergisi. Sayı 1.
- Öktem, Niyazi-Türkbağ, Ahmet Ulvi, **Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet**, İstanbul 1999.
- Yörük, Abdülhak Kemâl, **Hukuk Felsefesi Dersleri**, İstanbul 1985.

YÖNETİŞİMİN DÖNÜŞÜMÜ: KÜRESELLEŞME, YETKİ DEVRİ VE HÜKÜMETLERİN ROLÜ*

Yazan: Donald F. Kettl
Çeviren: M. Akif Özer*

GİRİŞ

1999 yılında Donald F. Kettl NAPA (Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi) için oluşturulan “Öncelikli Sorunlar Görev Gücü” kuruluna başkanlık yapmıştır. Görev Gücü son yıllarda gündeme gelen yönetimle ilgili araştırmaları yapmak için oluşturulmuştur. Bu makale; Görev Gücü üyeleri Mark Abraham, Donald Borut, Jonathan Breul, Peter Harkness, Steven Kelman, Valerie Lemmie, Naomi B. Lynn, David Mathews, David Mathiasen, Brian O’Connell ve Susan Schwab’dan oluşan grubun kendi aralarında yaptıkları tartışmalara dayanmaktadır. 2000 yılı süresince özellikle NAPA Sonbahar Toplantısında (16-18 Kasım 2000) ve diğer zamanlarda Öncelikli Sorunlar Görev Gücü raporları ve bu konuda yazılan makaleler, yapılan tartışmalara temel oluşturmuştur. Bu çalışma PAR (Public Administration Review) okuyucularına ve ASPA üyelerine söz konusu tartışmalarla ilgili bilgiler vermek için hazırlanmıştır.

Son yıllarda Amerikan yönetimi düzenli ancak tam olarak fark edilmeyen bir dönüşüm ve değişim sürecinden geçmektedir. Bu süreçte ülkedeki klasik yapılar, süreçler ve kurumlar temel tartışma konuları olmuşlardır. Bu arada doğal olarak yeni kurumlar ve süreçler de kamu politikasında tartışılmaya başlanmıştır. Kişilerin çalışma hacimlerinin artması ve gelişmesi oranında ABD yönetimi, eyalet yönetimleriyle, özel sektör şirketleriyle ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla ortaya çıkan yeni sorumlulukları paylaşmıştır.

* Bu makale Donald F. Kettl (ABD-University of Wisconsin-Madison) tarafından Public Administration Review, Vol. 60, Issue 6, p.488-499, Nov 2000’de yayınlanan “**The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government**” isimli metnin çevirisidir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Arş.Gör.

ABD’de bu dönüşüm ve değişim sürecinin iki temel etkisi görülmüştür. Birincisi, yaşanan süreçlerin tamamında tüm oyuncuların geleneksel rolleri zayıflamıştır. Yıllardır özelleştirmeyi ve yönetimi küçültmeyi tartışıyoruz. Bu süreçte doğal olarak önemli politika kararları aldık. Bu kararlar bir çok konuyu tartışmalı hale getirdi. Yönetimler, refah devleti modeline karşı misilleme olarak mal ve hizmetlerin dağıtımında kâr amaçlı ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yönelmeye başladılar. Bu durum tabi ki Kongrenin, Başkan ya da mahkemelerin rollerinde düşünülenin aksine aşırı olumsuzluklara ve yıpranmalara yol açmadı. Bu süreçte eyaletler ve yerel yönetimler daha yaşanır hale geldiler. Bunun da ötesinde değişimler klasik kurum ve süreçlere en tepeden yeni meydan okumaları gündeme getirdi.

İkinci olarak bu yeni meydan okumalar yönetimlerin kapasitelerini zayıflattı. Aynı durum, yönetimlerin yönetim dışı ortakları olan kuruluşlarda yüksek kalitede kamu hizmeti sunmalarının gerekliliği sonucu doğurdu. Aslında Amerikan yönetiminin temel yapısı New Deal günlerinden kaynaklanıyor. O dönem yönetimleri fonksiyonel uzmanlaşma ve süreç kontrolüne dayanıyordu. Bununla beraber yeni sorunlar da ortaya çıktı: Yönetim fonksiyonları tek bir yerden nasıl koordine edilecek? Hava, toprak, su kaynaklarını birbirinden ayıran çevre politikaları, geçerli çevresel politikalar olacak mı?

Yeni süreç tabanlı sorunlar ise şu şekilde gündeme geldi: Doğrudan hizmeti dağıtacağı kabul edilen hiyerarşik bürokrasiler, hükümet dışı ortakların da devreye girdiği yeni hizmet sunumu mantığına nasıl uyum sağlayacaklar? Geleneksel bürokrasilerde iyi sonuç veren bütçe kontrol sürecinde; yönetim dışı ortaklardan bilgi sağlanmasında veya onların önceliklerinin şekillenmesinde nasıl etkin olunacak? Yönetimin siyasal müdahalesinde kendini korumaya yönelik dizayn edilen personel sistemi, bu yeni meydan okumalara nasıl uyum sağlayacak? Ve kendini uyduracak? Özellikle yönetimde başarılı olan üst düzey yöneticiler yeni yönetim yapılarıyla nasıl uyumlaştırılacaklar? Ülkede bu sorulara halâ cevap aranmaktadır.

ABD’de sıklıkla yönetimler her düzeyde kendilerini yeni sorumluluklarla karşı karşıya bulmuşlardır. Fakat bunları etkin olarak başaracak kapasiteden de yoksun kalmışlardır. Aynı durum yönetim dışı ortaklar için de geçerli idi. Bunun daha da ötesinde bu dönüşümlere rağmen vatandaşların yönetimden ve kamu görevlilerinden beklentileri, ilginç bir şekilde eski yapının geçerli olması şeklindeydi. Vatandaşlar sadece sorunlarının çözülmesini istiyor, kimin sorunu nasıl çözeceği hususuna o kadar önem vermiyorlardı.

Ülkede seçilmiş görevliler de benzer görüşleri taşımaktaydılar. Onlar programlarını yapıyorlar ve ona göre bütçe belirliyorlar. Hükümetler ise kamu kuruluşlarından bu bedel karşılığında hizmet almak istiyorlar. Sorun çıktığında ilk söylenen bu kuruluşların yeniden yapılanması gerekliliği, ya da gerçeğe tam uymasa da sorunu anında çözecek yeni süreçlerin oluşturulması gerekliliğidir. Amerikan yönetiminin performansı yani verimliliği, etkinliği ve sorumluluğu hep bu sorunların çözümüne bağlı değerlendirilmiştir.

Bir an için Wen Ho Lee olayını hatırlayalım. Bu kişi ABD’de Ekim 1999 tarihinde bilgisayarındaki nükleer sırları kötü amaçları için kullanmış ve tutuklanmıştı. İstihbarat uzmanları Çin hükümetinin ABD’nin en gelişmiş nükleer silahı olan W-88 ile ilgili bilgileri bu şekilde aldığını tespit ettiler. İster hatayla olsun, ister bilerek yapmış olsun, uzmanlar Çin’in bu bilgileri Lee’nin bilgisayarından aldıklarını kesinleştirdiler. Son 20 yıldır Lee, ABD Enerji Bakanlığı (DOE) Los Alamos Nükleer Enerji Laboratuvarında araştırmacı olarak çalışıyordu. Lee atom çekirdeğinin bölünmesi ile ilgili çok gizli projelerde çalışmış, en gizli belgelere ulaşmış ve 806 megabaytlık bilgiyi kendi güvenli olmayan bilgisayarına aktarmıştı.

Ancak bunlara rağmen federal ajanlar, Lee’nin neden olduğu data kaybını hızlı bir şekilde ispat edemediler. Hatta datalardaki azalmayı ve Çin’in herhangi bir şekilde ABD’nin ürününü taklit ettiğini de belirleyemediler. Araştırmalar da çok yavaş ilerledi. Belli bir süre sonra Lee üzerinde yoğun olarak odaklaşıldı ve onun gizli bilgileri Çin’e verdiği kanıtlarıyla birlikte ispat edildi. Ancak bu durum Çin’in benzer nükleer silahları geliştirmesini engelleyemedi.

Bu sorun kısa sürede Kongreye yansıdı. Kongre üyeleri durumdan çok etkilendiler ve sorunun acilen çözülmesini istediler. Enerji Bakanlığının bu tür konularda güven vermediği konusunda yaygın kanı oluştu. Ne yapabiliriz sorusuna kısa sürede güvenlikle ilgili konularda yarı bağımsız Ulusal Nükleer Güvenlik Yönetimi Biriminin yetkili kılınması istendi. Eğer Enerji Bakanlığı birimleri nükleer sırları koruyamıyorlarsa, Kongre sorunu, bunu yapabilecek yeni bir kuruluş oluşturarak çözdü.

Bununla beraber yeniden yapılanmanın Lee’nin sorununu çözeceği konusundaki şüpheler ortadan kalkmadı. Çünkü sorun var ise bu Enerji Bakanlığını da kapsayan genel yapı ile ilgili bir sorun! Herkes bunda hemfikir. Lee federal yönetim çalışanı değildi. Federal aracı bir kuruluş için de çalışmamıştı. Hatta çalıştığı Los Alamos Ulusal Laboratuvarı Kalifornia-Berkeley Üniversitesinin bir alt sözleşmecisiydi ve 2. Dünya Savaşından bu yana nükleer enerji üzerine

çalışıyordu. Dolayısıyla sorun Enerji Bakanlığından çok Kalifornia Üniversitesi ile ilgiliydi. Daha da önemlisi sorunun ciddiyetine göre Enerji Bakanlığının bunun üstesinden gelmesi oldukça zordu. Çünkü Paul Light tarafından yapılan bir araştırmaya göre o dönemde her bir bakanlık çalışanı için 35 tane sözleşmeli kuruluş çalışanınin yardımcı faaliyette bulunduğu ortaya çıkmıştı (Light, 1999). Dolayısıyla çok büyük ve karmaşık bir yapı ile karşı karşıyayız.

Daha sonra Kongre soruna daha geleneksel ve tepkici bakış açısıyla yaklaştı. Bu durumu hükümet dışı aktörlerin başarısız yönetimi olarak algıladı ve sorunu hükümet dışı ortaklar üzerindeki kamu denetimini güçlendirerek ve yeniden yapılanmaya giderek çözmeye çalıştı. Sorunla ilgili çözümsüzlüğe gidildiğine dair görüşler önemsenmedi. Kongre alışkın olduklarını yapmayı sürdürdü. Bu durum ise Federal Yönetimin yıllardır oluşan “işini iyi yaptığı” şeklindeki imajı yıpratmaya başladı.

Bu süreçte Federal Yönetim sessizce dönüşüme uğramaya başladı. Kongre ise bu süreçte gündeme gelen yönetim programları üzerinde etkili olmaya çalıştı. Dönüşüm süreci iki temel değişime yol açtı: Küreselleşme ve Yetki devri. Eyaletlerarası düzeyde ise, eyaletler ve yerel yönetimler diğerleri ile aralarında ticareti geliştirerek ve yabancı sermayeyi kendi ülkelerine çekmeye uğraştılar. Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar, uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde önemli roller üstlendiler. Geçici uluslararası yapılar yeni ortaya çıkan etnik çatışmalara müdahale ettiler. Sırbistan’ın Kosova’ya saldırısı durdurularak, burada barış sağlandı. Amerikan güçlerinin dıştan komutası çeşitli içsel sorunlara yol açsa da, bu durum çok önemsenmedi. Ancak bu durum ABD askeri güçlerinin genişlemesini engellemedi. Telekomünikasyondan çevreye diğer politika alanları ise yerel uluslararası araçlar haline geldi.

Bu dönemle birlikte ulusal yada uluslararası düzeyde alınan birçok karar mutlaka geçici ve uluslararası örgütlerce etkilenmeye başladı. Ülkede birçok geçici organizasyon ve yapılanma, bu yeni değişime kapasitelerini uydurmak için çalıştılar. Bu uluslar arası politikaları uygulayarak izleme sürecinde “ulusal egemenliği korumak” ise önemini her geçen gün artıran temel bir sorun olmaya başladı.

Ulusal düzeyde gerek eyaletler gerekse diğer yerel yönetimler için politika oluşturmanın ve uygulamanın önemi daha da arttı. Çevreyle ilgili politikalarda Federal Çevresel Koruma Kurumu (EPA) sözleşme aracılığı ile bu alanda özel sektörden yararlanılması konusunda oldukça önemli mesafeler katetti. Bu tür

kuruluşların eyalet yönetimleri ile ortaklıklar oluşturmalarını teşvik etti. Federal Çevresel Koruma Kurumu'nun bu başarısı ve çevresel politikalarındaki diğer başarılar, hep bu kurumun nasıl bir orkestra yöneticisi gibi çalıştığı üzerine odaklanmıştır. Bunun daha da ötesinde bir çok toplulukla küçük hacimli yarı kamusal kuruluşlar, eğitimden sanata bir çok alanda başarılı oldular. Komşuluk ve bilgi-enformasyon temelli birçok yeni yönetim mekanizması kurdular.

Kısaca ABD'nin seçkin politika stratejileri ulus devletin ötesinde uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerle bağlantılı olarak büyüme eğilimine girmişlerdir. Uluslararası kuruluşlar bu şekilde devletin ve yerel yönetimlerin rollerini dönüştürmüştür. Federal yönetim kuruluşları, politik ve yönetsel birimler, ulusal çıkarların paylaşımı sürecinin yönetilmesinde, kendilerini birçok yeni meydan okuma karşısında buldular. Bu oyuncular çoğu doğal olarak ve dramatik bir şekilde değişti. Yeni rolleri başarmak ise, ABD yönetimine klasik tepki, yapı ve süreçlerinin ötesinde yeni kapasiteler gerektirdi.

KÜRESELLEŞME

Küreselleşme ile ilgili tartışmalar Fransızların Mcdonalds hamburger sömürgeciliği ile ilgili şikayetleri ile gündeme gelmiştir. Fransızlar bunu bir defa kullanılabilen terminatör tohumlarından vazgeçtiklerini belirten Monsanto Kararı ile ortaya koymuşlardır (Rubin 1999). Londra Ekonomi Okulu yöneticisi Anthony Giddens (1999) küreselleşmenin “herhangi bir yerden gelebileceğini ve her yerde olabileceğini” söylüyor. 1990'ların başlarında kavram çok az kullanılıyordu. 2000 ile birlikte “bizler hep birlikte tek bir dünyada yaşıyoruz” söylemini benimseyen herkesin konuşmalarında sıklıkla görülmeye başlandı. Ancak başlarda küreselleşme oldukça zayıf tanımlandı. Sıklıkla kavram dünya pazarlarının hızla genişlemesi ve büyümesi ile eş anlamlı görüldü. Bununla beraber küreselleşmenin bu basitliğin de ötesinde daha derin anlamlar içerdiğini anlamak çok uzun sürmedi. Kavramın farklı siyasal, teknolojik ve kültürel güçleri içerdiği kısa sürede anlaşıldı. Bu tanımlardan öte, kurumların ve bireylerin davranışları ve rolleri ile ilgili temel beklentileri tanımlayan bir ideoloji olduğu kabul edildi. Giddens buna paralel bir şekilde “gerçekte küreselleşmenin mesafeler arası faaliyet olduğunu ve bireysel yaşamla global geleceğin bir birine nüfuz etmesi” olduğunu söylemektedir.

Küreselleşme ideolojisi hızlı sıçrayışını ayrı alanlarda yapmıştır (Held, McGrew, Goldblatt, and Perraton 1999). Soğuk savaş ABD'yi dünyanın en büyük süpergücü haline getirmiştir. Klasik ideolojilerin ve güç ilişkilerinin

etkilerini yitirmesi, küreselleşmeyi tüm dünya devletleri arasında geliştirmiştir. Soğuk savaşın sona ermesinden beri yaşanan temel çatışmalar uluslararası değil daha çok alt düzeyde ve etnik idi. Ancak bu çatışmalar yeni ikilemler doğurmuştur: İçsel çatışmalar uluslararası istikrarı nasıl tehdit ediyor? Dünya devletleri bu çatışmalara nasıl karşılık verecek? ABD ve diğer devletler bu süreçte izleyecekleri yöntemleri bu çatışmalara göre belirlediler ve uluslararası güçleri bu çatışmalara karşılık olarak ön plana çıkardılar. Sırbistana karşı bombalama kampanyasında yaklaşık 30 devlet hem bombalama hususunda hem de kendilerine yapılabilecek herhangi bir saldırıya karşı çok uluslu gücün cevap vermesi konusunda anlaştılar. Ancak bu durumda Amerikan pilotları kendilerini fiili bir geçici koalisyon komutası altında buldular. Koalisyon uluslararası desteği de arkasına alarak savaşı başlattı. Barış amaçlı uluslararası operasyonlar Somali ve Bosna gibi dünyanın değişik bölgelerinde de yapıldı ve bu yöredeki çatışmalar sona erdi. Her durumda da tercih edilen strateji ulusal özerkliğin az ya da çok oranlarda uluslararası yapılanmalara bırakılmasıydı. Devletler bir arada hareket ettiler. Çünkü hiçbir devlet yalnız başına hareket etmeye cesaret edemedi.

Bu süreç büyük şirketlerin de dikkatinden kaçmadı. Sınırların tanınmadığı üretim ve pazarlamanın serbestçe yapılabileceği küresel kaynaklar tartışılmaya başlandı. Nike firması ayakkabılarını tüm dünyada üretmeye ve pazarlamaya başladı. Şirket kendi pazar varlığını teke indirdi ve evrensel bir sembol haline gelmeye başladı. Macar turistler Burger King'i Avusturalya'da ya da Pepsi'yi Moskova'da görmeye başladılar. Fransızlar yaygınlaşmasına karşı çıktıkları Disney ve McDonalds'ı ziyaret etmeye başladılar. Berlin'in cadde köşeleri ABD'li Pizza Hut'un Amerikan pizzaları ile dolmaya başladı.

Küresel hareket elbetteki sadece tek bir yönde gelişmedi. Toplu birleşmeler çoğu zaman ulusal sınırlar karşısında telekomünikasyon sayesinde büyük talep görür hale geldi. İskandinav Şirketleri ABD'de hızla büyüyen Nokia (Finlandiya) ve Ericsson (İsveç) şirketleri oldular. Televizyon sanayiinde artık ABD'li şirketler bulunmuyor. Kuzey Karolina'daki klasik Amerikan tekstil kuruluşları İskoçya'dan ve Tayland'dan gelen şirketlerin tehditi altında. Bazı analistler "küreselleşmenin bizleri, ulusal siyasal güçleri zayıflatarak, toplum halinde olmaktan çok ekonomi odaklı yaşamaya zorladığını" söylüyor (Smadja 2000).

Bu gelişmeler hızla sürerken, bu sürecin tartışmalı yönlerini de dikkate almamak mümkün değil. Online ticaret, future ve options işlemleri, dünya borsalarının 24 saat aralıksız açık kalması ve hiç kapanmaması, devletlerin bu

dünya finans sisteminden kopmamasını sağlıyor. Artık sermaye pazarları tamamen küreselleşti. Herhangi bir bölgeden sermaye diğer bölgelere, 1997-1998 Asya krizinde olduğu gibi, aniden akabiliyor. Clinton yönetimi bu dönemde 30 yıllık hazine bonoları çıkararak dünya faiz oranlarını kontrol altında tutabildi. Ulusal borçlar sert bir şekilde azalmasaydı, ülkede yatırımcı güvenliği sarsılabilecekti. Hazinenin aldığı kritik kararlar dünya mali-ekonomik durumunun nasıl hassas dengeler üzerinde kurulu olduğunu gösteriyor.

Bu dönemde özellikle ekonomik pazarlar, ekonomik kuralların oluşumunda ulusal yönetimlerden daha etkili hale geldiler. Ülkeler hatalı tercihler yapabiliyorlar, yanlış kararlar alabiliyorlar. Ancak pazarlar politikaların belirlenmesinde, dağıtılmasında küresel pazarlardan etkileniyorlar ve hata yapmaları onlara bağlı. Örneğin hiçbir ülke farkında değilse de 1995 yılında Meksika Pezosunu, yapılan hatalar sonucunda düştüğü durumdan kurtarmak, bir Amerikan politikası olmuştu. Fakat ABD karar verince bunun gerisini nasıl getireceği konusunda kontrolü kaybedebiliyor. Bono pazarlarında kurtarma kararları verilebiliyor (Mathews, 1997), Bu şekilde ortak hareket etme arzusu ve oluşan yeni birliktelikler yeni ortaya çıkan “dünya devletini” daha da büyütüyor (Gelbspan, 1998).

Küreselleşme hareketinin özünde çok hızlı gelişen telekomünikasyon teknolojisi ve özellikle son dönemde gelişen internet altyapısı ve olanakları bulunmaktadır. İletişim devrimi internetin gelişimini tüm dünyaya düşük maliyetle ve kolayca yaymıştır. Bu sistem yalnızca 24 saat kesintisiz mali piyasaları oluşturmakla kalmamış, aynı zamanda da mevcut yönetim anlayışını da dönüştürmüştür. Yerel telefon konuşmalarını ucuzlatabilmek için insanlar internete bağlanmışlar, dünya çapında birçok kuruluş bu şekilde aralarında bilgi alış verişini yapmaya başlamışlardır.

Yaygın bir şekilde ulaşılabilen ve maddi olanaklarla sağlanabilen teknoloji, hükümetlerin bilginin toplanması ve yönetimi sürecindeki tekeli kırıldı ve sahip olmaktan mutlu oldukları birçok değerden mahrum kalmamaya başladılar. Her faaliyette bilgiye tam olarak ulaşma becerisi, sorunu önemseyen herkesçe kazanıldı ve bunu yapanlar bu olaylarda söz sahibi oldular.

Sonuçta bununla ilgili yaygın normlar, ideolojik değerler ve kurumlar oluştu. Giddens bunu “bizler temel olarak dünya toplumunu sarsma aşamasındayız ve gerçekten bu sürecin bizi nereye götüreceğini bilmiyoruz” diyor (Unrisd 1996).

Artık iletişim günümüzde görülen bu önemli dönüşüm sürecini desteklemektedir. Hükümet dışı kuruluşlar (NGO) bu süreçte ABD’de ve dünyada diğer ülkelerde oldukça önemli hale gelmişlerdir (Bu tür kuruluşlar ABD’de vergi muafiyetleri olduğu için kâr amaçlı olmayan kuruluşlar olarak biliniyorlar). Ülkeler 1986 Uruguay Toplantısında ticaretin liberalleştirilmesini kabul ettiklerinde 12 NGO süreci izleyeceklerini deklare ettiler. ABD Seattle’deki 1999 Dünya Ticaret Örgütü toplantılarında bu tür kuruluşlar stratejileri eleştirerek, kentte gösteri düzenlediler, düzeni bozan eylemler yaptılar. Yaklaşık 1500 NGO online olarak yayınlanan Dünya Ticaret Örgütü karşıtı deklarasyona imza attılar. İnternet bu gruplara görüşlerini ve taktiklerini tüm dünyaya yayma imkanı verdi. Gruplar Seattle polisini de 1970’lerin kalabalık kontrol etme yöntemlerini uyguladığı şeklinde eleştirdi. Kendilerini 21. yüzyılın organize toplulukları olarak gördüler (Economist, 1999, Mallaby 1999).

Şu anda dünyada ne kadar NGO var, bilinmiyor. Bu kuruluşlar örgütlenmede politika değişimine zorlamada çok güçlüler ve etkileri çok yankı uyandırıyor. 1992 de yapılan Rio de Janeiro Dünya Toplantısında, NGO’lar hükümetlere sera gazlarının azaltılması konusunda, halkı da kullanarak, büyük baskı yaptılar. 1994’te Dünya Bankasının 15. kuruluş yıldönümü toplantılarını sabote ettiler. Ve bankayı kendi hedef ve taktiklerini yeniden düşünmeye zorladılar. 1998’de çevreciler ve tüketici haklarını savunan NGO’lar Karşılıklı Yatırım Anlaşmalarının sona ermesi ve OECD’nin dış yatırım kuralları geliştirmesi hususunda çok etkili oldular. 1990’ların sonlarında Prenses Diana’nın dünya kara mayınlarının temizlenmesine yönelik başlattığı kampanya, NGO’ların katkısıyla büyük ilgi ve destek gördü. Jubilee 2000 kampanyası ise fakir dünya devletlerinin borçlarının azaltılması sürecinde çok başarılı oldu. Bu konuda yeni politikaların oluşturulmasına katkıda bulundu.

Bu ve benzeri hareketlerin arkasındaki uluslararası NGO’ların sayısı 1990’larda 6000 iken, 2000’lerde 26000’ne ulaştı. Birbirine yakın, küçük, yöresel NGO’lardan uluslararası NGO’lara dünya çapında toplam sayıları 1 Milyona ulaştı (Mathews, 1997). Bunun yanında NGO’lar birçok ülkede yalnızca siyasal örgütlenmede rol almadılar, aynı zamanda ABD’yi de kapsayacak şekilde yukarda bahsettiğimiz gibi kamu hizmetlerinin dağıtımında ve sunumunda da görev aldılar.

Bu gelişmelere ayrıca resmi, yarı kamusal, uluslararası kabul edilen Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği gibi oluşumları da ekleyebiliriz. IMF özellikle istikrarsız Asya ülkelerinin

ekonomik yönetiminde önemli rol oynadı. Seattle’da Dünya Ticaret Örgütü bu konuyla ilgili olarak uluslararası ticareti dönüştürme çabası sürecinde yoğun eleştirilmiştir. Birleşmiş Milletler, bu süreçte çok istikrarlı olamadı, kesik, gerisi gelmeyen başarılar sağladı. Avrupa Birliği Avrupa’da çevresel politikalardan ilaç üretimine kadar herşeyin şekillenmesinde ve yeniden yapılanmasında rol oynadı. Politikaları sanki uluslararası şirketler aracılığı ile ABD’nin arka kapısından bu ülkelere girmiştir.

Küreselleşmenin bu dörtnala gidiş sürecinde ABD kendisini uluslararası bir paradoksun içinde buldu: Dünya süpergücüydü ancak siyasal ve somut bazı nedenlerden dolayı başarısız oldu ve yalnız kaldı. Politikalarını bu yeni gerçeklere uydurmak ve kamusal örgütlenmesini ona göre yapmak için çaba harcadı.

ABD hükümeti bu paradoksla uğraşırken iki meydan okuma ile de karşı karşıya kaldı: Birincisi Dünya Ticaret Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası NGO’lar ve çok uluslu yapılanmalar sürekli güçlenirken, ABD’de federal hükümetin yeni rolü ne olacak? Ülkede politika yapıcıları bu süreçte ne yapacaklar ve daha da önemlisi bunları nasıl yapacaklar? Bu aşamada çok uluslu, ulus ötesi kuruluşların başarılarını analiz etmeye çalıştılar. Ulusal egemenliği, süpergüç olmanın yıprattığını gördüler. Hatta federal hükümet uluslararası arenada marjinalleştiğini fark etmeye başladı.

İkinci olarak bu yeni doğan rolü oynayabilmek için federal yönetim hangi kapasitelere ihtiyaç duyacak? Dışişleri Bakanlığındaki 42 yıllık tecrübesine dayanarak açıklama yapan Phyllis Oakley; 1999’da ABD’nin global çağda dış politikaları yönetme becerisinin bayatladığını söylüyor. Bakanlık acil olarak bu sorunlarla uğraşan, bu konularda becerikli kişilere ihtiyaç duyuyor. CIA ve Pentagon’un bütçeleri devamlı gelişirken bu bakanlığın bütçesi sürekli azalmış. Diplomatlar dahi daha kariyerli yerlere gitmeyi tercih etmişler. Oakley “tutabildiğimiz tek kesim askerlerdi” diyerek serzenişte bulunuyor. “Dolayısıyla biz de onları Irak ve Kosova’da kullandık” diyor. Burada da olduğu gibi sıklıkla devletler askerleri diplomatik amaçları için kullanmaya başladılar (Perlez, 1999).

Oakley’in yorumları uzun yıllardır çalışan ve birçok bütçe savaşından mağlup ayrılan bir yöneticinin dar görüşlülüğü olarak kabul edilebilir. Yeni sorunlar karşısında devletin yeteneğinin sınırlılığı ile ilgili endişeleri, küreselleşme hareketinin kalbine çarpmıştır. Küreselleşme herhangi bir kabine biriminin bölgesi değil. Gerçekten Dışişleri, Savunma ve Hazine Bakanlıkları dışında diğer her hangi bir bakanlık birimi küreselleşme ile ciddi bir şekilde ilgilenmemiştir. Sağlık Bakanlığı sağlık koruma programlarında, Federel Çevresel Koruma

Kurumu (EPA) hava standartları programında, Çalışma Bakanlığı iş güvenliği programlarında, Ticaret Bakanlığı, Amerikan ticaretinin desteklenmesi programlarında, bu konuda duyarlılık göstermeye çalıştılar. Beyaz Saray ise krizler için oluşturulan ancak sorunların çözümünde istikrar sağlayamayan geçici komiteler aracılığı ile bu duyarsızlığa tepki göstermeye çalıştı.

Küreselleşme kültürlerin homojenleşmesine de katkı sağlamaktadır. Bu olgu Amerikan hamburgerinin ve sinemasının dünyaya yayılmasından daha derinliği olan bir konu. İnternet İngilizcenin global dil olmasını perçinledi ve hızlı iletişimin önünü açtı. ABD’yi de kapsayan dünya devletleri bu eğilimleri kendi başlarına gerçekleştirmediler. En iyi yaptıkları birbirlerinin sinerjilerinden yararlanmak ve bunu öğrenmek olmuştur. Ayrıca telekomünikasyondan ve bunun yayılış sürecinden de yararlanarak yeni politikalar üretebildiler.

Birçok şekilde küreselleşme, yönetim ve kontrolü olmaksızın yeni bir yönetim sisteminin doğuşunu başlattı. Geçmişte hükümet politikalarının şekillendirdiği paylaşılmış değerler henüz yeni somutlaşıyor. Ulusal egemenlik, yeni çıkan sorunlar ve çatışmalar karşısında, yönetimler, kapasitelerini anlamaya ve şekillendirmeye çalışıyorlar. Avrupalılar Amerikan Frankenstein gıdalar için (genetik olarak üretilen ve yapıları değiştirilen) yeni kamusal sorunlara yol açtığını söylüyorlar (Rubin 1999). Bunlara etnik çatışmaların artışı, uluslararası döviz akışlarını ve çok uluslu şirket birleşmelerini de eklemek gerekiyor. Sorun mevcut problemlerle başedebilmek için geçici modalardan kurtulup yönetim kapasitesinin nasıl geliştirileceğidir. Ayrıca siyasal kararlar aracılığı ile, özellikle Kongre’nin potansiyel küreselleşmenin doğuracağı sorunlar karşısında, yönetimin ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin sınırlarının belirlenmesi gerekiyor.

YETKİ DEVRİ

Aynı zamanda küreselleşme Amerikan politikasını uluslararasılaştırırken, diğer arenalarda da yerel olarak yetki devirlerini artırıyor. Kamu yönetimi ile ilgili olarak son yirmi yılda yapılan çalışmalar, federal yönetimlerin bir çok işinin sözleşmecilik, yönetim için garantörlük, borçlanma, borç garantisi, serbestleştirme gibi dolaylı yönetsel yaklaşımlarla sağlandığını gösteriyor (Mosher 1980; Salamon 1981, 1989; Kettl 1988). Örneğin benim doktorum ofisine bir uyarı asmış: “Hastalar hizmet almadan önce sosyal güvenlik ve tıbbi yardım kartlarını göstermek zorundadırlar”. Eczacı da benzer şekilde reçetesini özel ödeme-grup finansmanı ve tıbbi yardım alanlar şeklinde gruplara ayırarak dolduruyor.

Federal yönetim bir çok kişinin içsel programını bu şekilde dolaylı ortaklıklarla çözüyor. Doğrudan posta, trafik kontrolü ve ulusal park yönetimi gibi konularla ilgileniyor. Eczacılıktan çevreye ve ulaşım politikasına kadar federal yönetim, yetkilerinin eyalet yönetimleriyle ve yerel yönetimlerle paylaşıyor. Ayrıca kâr amaçlı ve gönüllü şirketlerle de...(Kettl 1993). Bu şekilde dolaylı politika araçları, yerelde hızla artıyor. Bu durum bu programlara olan harcamaların artmasıyla federal yönetimin büyümesini durdurmuştur. Ayrıca sivil toplumun kamu programlarına dahil olması sağlanmıştır. Paul Light'ın (1999) belirttiği gibi federal yönetim hem yerel yönetimler hem de eyalet yönetimleri için "gölge işveren" konumuna gelmiştir. Bugün kâr amaçlı kuruluşlar ve gönüllü sektör kuruluşlarında 1/9 oranında federal çalışan bulunmaktadır. Yani her bir federal çalışan için taşrada 9 yerel çalışan görev almaktadır.

Bu aşamada sosyal reformlar üzerinde de durmak gerekiyor. Federal yönetim işi eyaletlere bırakarak refah devleti dönemini sona erdirmiştir. Eyaletler yetkilerini kendi kent yönetimlerine devrettiler. Kentler ise kâr amaçlı ve gönüllü kuruluşlarla sözleşmeler yaparak sosyal hizmetleri sürdürdüler. Bazı durumlarda daha iyi sonuç alınabilmesi için o süreçte de yönetici oldular. Bunun da ötesinde yaptıkları sosyal reformlara, iş değerlendirme, iş eğitimi, iş değiştirme ve aile destek programları eşlik etti. Etkin refah programları sıkı bir şekilde bu farklı programların koordinasyonuna bağlı kabul edildi. Bu ise hükümet dışı sözleşmeciliğin etkinliği ile ilgili bir sorun olarak algılandı.

Sonuç, söz konusu bu politikaların yürütülmesiyle birlikte oldukça etkin oldu. Kentler kırsal alanı bölgelere ayırdı ve ayrı ayrı hükümet dışı kuruluşlarla ve gönüllü sektörle ve kâr amaçlı kuruluşlarla sözleşmeler yaptı. Söz konusu bu kuruluşlar aralarındaki rekabeti korudu, böylelikle klasik refah programlarında eleştirilen, hükümet tekelinin olumsuzluğu giderilmeye çalışıldı. Kuruluşlarla ilgili özellikle mali alanda yeni denetim teknikleri geliştirildi. Ne düzeyde kâr etmenin kabul edilebileceği belirlendi. Fazla kâr etme çabaları sonucu sözleşmecilerin düşük gelirli kesimi daha da zor duruma düşürdüğü eleştirileri yapıldı. Bu politikaların uygulanmasında ilk yıllardaki başarı gelecek için ümitleri artırdı. Bu durum karşısında ise nasıl bir performans kriteri refah programlarında belirlenmeli ve umulmalı? sorusu sorulmaya başlandı.

Kısaca refah programları mevcut sistemi dönüştürdü. Kamu çalışanları hizmet sunmak yerine sözleşmecileri yönetir oldular. Sosyal hizmetlerde tecrübesi olan ancak çaba harcama niyeti çok fazla olmayan sözleşmeciler, yeni çalışanlar buldular ve yeni programlar içeren yeni mekanizmalar geliştirdiler.

Düşük işsizlikle hızla büyüyen ekonominin getirdiği başarı, eyalet yönetimlerinin çözmeye uğraştığı bir çok yönetim sorununun gizlenmesine ve arka plana itilmesine neden oldu. Diğer yerel yönetimler yönetim krizleri yaşadıklarında sorunların çözümü için özel şirketleri yerel sözleşmeciler olarak kiraladılar. Bu sözleşmeciler de alt düzey işlerde alt sözleşmecileri taşeron olarak kullandılar.

Kentsel sosyal hizmetlerin sözleşmecilik usulü ile gördürülmesi elbetteki yeni bir gelişme değil. Tüm ülkede 1960'larda kent modelleri ve yoksulluk karşıtı politikaların uygulanmaya başlanmasıyla, bu uygulamalardan yararlanılmıştı. Federal yönetim eyaletlerin özellikle yoksul kesimlerin ihtiyaçlarına karşı duyarlı olup olmayacakları konusunda tedirgindi. Bundan dolayı yerel yönetimler sosyal toplulukların bu hizmetlerden eşit derecede yararlanabilmeleri garantisini verdi. Sosyal grupların hizmet ortaklıkları şeklinde kurumsallaşmaları için fonlar oluşturuldu. Hükümet dışı kuruluşlar, federal ve federe yönetimlerden oluşturulan bu fonların yönetiminde yerel yönetimlerle birlikte ortak oldular.

Refah programları topluluk yönetimlerini temel olarak dönüştürmeye yönelik uzun dönemli bir eğilimi gündeme getirdi. Bu eğilim siyasal cazibe içeriyordu. Bu politika yerel yönetim dışı grupları doğrudan hizmet sistemi içine aldı ve böylelikle hükümete kapsamını genişletmeden bunlara rahatça ulaşabilme imkanı verdi. Bu şekilde yönetsel sorumluluk ve politika riskleri de dağıtılmış oldu. Ayrıca söz konusu programların topluluk ihtiyaçlarına uygunluğunu ölçme imkanına da kavuşuldu. Aksi halde uygun olmayan programların olumsuzluğunu gidermek hükümetler için çok zor olmaktadır.

Benzer güçler çevre politikasını da dönüştürdü. ABD Çevresel Koruma Kurumu bu sürece çok az katkıda bulundu. Adalet Bakanlığı kendi adına davalar açtı. Özel sözleşmecilerle anlaşmalar yapıldı ve bu şekilde özel programlar kapsamında toksik atıkları temizledi. Eyalet yönetimleri buna, bu kuruluşları zorladı. Kongre EPA'yı ulusal çevre standartlarını koyma konusunda yetkilendirdi ve bunun üzerine EPA bir çok zorlayıcı karar aldı ve söz konusu süreçte etkinleşmeye başladı. Bir çok kişinin düşündüğünün aksine EPA'nın faaliyetleri, eyalet yönetimleriyle özel sözleşmecilerin faaliyetleri sonucunda bir anlam ifade ediyor.

Bazı düzeylerde, doğal olarak, EPA bu ortaklıklara güvenmek durumunda. Çok çetin çevresel sorunlarla özellikle geleneksel hava, su, toprak sorunlarıyla mücadele ederken, bu ortaklıklar onun işlevselliğinde oldukça önemli oldu. Gerçekten EPA'nın, belirsiz toprak kirliliği ve küresel ısınma gibi ikinci jenerasyon çevresel sorunlarla karşılaştırıldığında, birinci jenerasyon

inceleme ve dava açma gibi sorun çözme yöntemlerinin oldukça etkisiz kaldığı rahatlıkla görülüyor (Kettl 1998, Graham 1999):

Bu arada eyalet yönetimleri, federal kurallar çerçevesinde, kendi sorumluluklarını yerine getirebilmek için daha fazla eşitlik istemeye başladılar. Kendilerini federal gerekliliklerle kendi politika hedeflerini tamamlama zorunluluğunda gördüler. Bir çok durumda çevresel yaklaşımları, bireysel sınırlılıkları ve diğer alan temelli yaklaşımlara uydurmak istediler. Amerikan çok uluslu şirketleri Avrupa Birliği orijinli şirketlerle rekabet edercesine düzenleyici rollerin düzeyini belirleyerek farklı ülkelerde farklı kurallarla yüz yüze gelmek istemediler. Ayrıca AB ülkelerinden ISO 14001 standardını ithal edebilmek için uğraştılar. Bu standart şirketlere çevresel standartların karşılanması hususunda ve çevresel yönetim sisteminin kurulması sürecinde daha fazla esneklik tanıyor. Böylece EPA, bir anda kendisini politika stratejilerinin artan oranda global baskılara maruz kaldığı, daha fazla yetki devrinin görüldüğü yeni ve oldukça karmaşık bir ortamın içinde buldu (NAPA 1997, 1995).

Bu arada benzer başka bir gelişmeye de değinmekte fayda var. Bu sırada Sağlık Yardımı Finans Yönetimi ABD Sağlık Bakanlığı bünyesinde kuruldu ve federal yönetimin iki önemli sağlık programının yürütülmesinden sorumlu oldu. 4300 kişi bu programlarda çalıştı. 2001 mali yılı için tıbbi yardıma 221 milyon dolar, tıbbi mali yardım için ise 108 milyon dolar harcanmıştı. Devlet hastaneleri ve fizik rehabilite merkezleri bu hizmetleri sundular. Tıbbi yardım sürecinde daha çok hükümet dışı Blue Cross-Blue Shield gibi kuruluşlarla çalışıldı. Güçsüzlere mali yardımlarda ise kârlarından federal yönetime pay veren eyalet yönetimleri kullanıldı. Bu yönetimler federal devletin sözleşmecilik ile ilgili kurallarına ve yönlendirmelerine uydular. Dolayısıyla yönetim kendini çok fazla yormadan ve zorlanmadan oldukça sağlam bir sağlık koruma programı oluşturmuş oldu. Bu süreçte HCFA (Sağlık Yardımı Finans Yönetimi) temel standartlar koydu, programları izledi ve eyalet yönetimlerini mali yardım programlarını yerelin bünyesine uydurmaları için teşvik etti. Bu şekilde toplam tıbbi yardımların %43'ü yerel halkın ihtiyaçlarında kullanılabildi. Özel ve kâr amacı olmayan kuruluşlar da bu hizmetlerin görülmesinde görev aldılar. Bu yapı hızla gelişti ancak yine sorumluluk refah programlarında olduğu gibi çok sayıda aktör arasında paylaşıldı ve kimse kendi sorumluluğunun gereğini tam olarak yerine getiremedi.

ABD eyalet yönetimleri ve yerel düzeyde bu şekilde birçok ortaklık geliştirildi. Belediye Başkanı Steve Goldsmith Indianapolis'de sarı sayfalar

programı ile temel reformları başlattı. Eğer bu program en az üç dönem daha sürseydi eyalet yönetimi bu hizmeti sözleşme ile devredecekti (Fanaras 2000; Potapcbuk, Crocker, and Schechter 1998, 214; Jeter 1997).

ABD’de Phoenix kenti de sözleşmecilik yöntemini dünyada en iyi uygulayan kentlerden biri olmuştur (Flanagan and Wigenroth 1996; Flanagan and Perkins 1995). Tıbbi mali yardım programına ek olarak eyalet yönetimleri kendi metro projelerini de sözleşmecilik yöntemi ile yapmaya başladılar. Federal Model Kentler, Çağdaş İstihdam ve Eğitim Sözleşmesi, Topluluk Kalkınma Bağış Programı gibi programlar, devlet ve yerel yönetimlerin bir çok sosyal hizmet programlarını sözleşmecilik yöntemiyle yapmalarını sağladı. Bu yerel “şirin büyüme” vurgusu yerel yönetimlere bir çok yeni ortaklıklar oluşturma yolunu açtı.

Genelde bugün ABD’de en düşük düzeyde kamu kuruluşları doğrudan hizmet sunumu yapmaktadırlar. Her düzeyde kamusal ve kamusal olmayan kuruluşlarla olan ortaklıklar artan oranda sürmektedir. Bu durum hükümeti hem yatay (hizmet koordinasyonunda ve hizmet bölüşümünde hükümet dışı kuruluşlarla olan ortaklıklarda) hem de dikey (klasik hiyerarşik bürokrasi ile çok kademeli federalizm arasında) hale getirdi. Ancak yatay ilişkiler zamanla dikey ilişkileri yıpratmaya ve onların yerini almaya başladı. Hatta çoğu zaman yatay ilişkiler dikeylerin üzerinde oluştu. Bu durum zaten 1990’larda gündeme gelen yönetimi yeniden yapılandırma hareketinin temel öngörülerinden birisiydi.

O hususta içsel yönetim de bir meydan okuma oluşturmaktadır. Woodrow Wilson’un klasik kamu yönetimi (1887) makalesinden beri yaklaşık 100 yıldır yönetsel teori dikey ilişkileri şekillendirmiştir. New Deal’dan beri bu yaklaşım analitik ve normatif Ortodoks Amerikan yönetimi ile sınırlandırılmıştır. Reformcular yönetsel yapıyı yeniden düzenlemek ve örgütsel süreçleri özellikle bütçeyi ve personeli yeniden şekillendirmek üzerinde odaklaşmıştır. Seçilmiş politika yapıcılar bu dikey ilişkilerde bürokratik sorumluluğun temel taşlarını, sonuçlara yönelik sorumluluk için sorumluluğun yöneticilere devri şeklinde görmüşlerdir. Otoritenin belirlediği hiyerarşik zincir, çalışanlarla politika yapıcılar arasındaki kritik farkı ortaya koymuştur.

Zamanla yatay ilişkilerin yaygınlaşması, sorumluluğu da yıpratmıştır. Bunlar bazen hiyerarşik otoriteyi network ağları ile sözleşmecilik oluşan yeni yapılarla ve diğer yasal anlaşmalarla değiştirmiştir. Bazen de pragmatik çalışma ilişkileriyle (Kickert, Klijin, and Koppennan 1997; Milward and Provan 1998; Provan and Milward 1995; Nohira and Eccles 1992; Chisholm 1989). Bu ağların

varlığının önemini inkar etmek ve tartışmak mümkün değil. Ancak geçicilikleri kolaylıkla iddia edilebilir.

1930’larda geleneksel yönetim teorisinin olgunlaşmasından bu yana, uluslararası networklar önemli oranda arttı ve zamanla önemlerini yitirme işareti de göstermediler. Sosyal reformlar, tıbbi yardımlar ve tıbbi mali yardımlar bu durumu daha da pekiştirdi.

Kamu yönetimi için meydan okumalar, bu ağların yönetim ve sorumluluk süreçlerini de uyumlaştırdı. Bu şekilde hiyerarşik otoritenin uzun vadeli ayakta kalmasını sağladı. Yönetimsel sorumluluğun yaygın bir şekilde paylaşıldığı ama canı gönülden kimsenin üstlenmek istemediği yönetimsel sorumluluğu, yönetimler yaygınlaşan ağlar arasında nasıl sürekli kılabilirler? Dikey ilişkilerin hakim olduğu (yapı, personel açısından) alanlarda etkin yatay ilişkileri oluşturma becerisi nasıl yönetilecek, oluşturulacak?

Federal Acil Yönetim Kurumu (FEMA) bu sorulara cevap olarak yeni yöntemler ortaya koymuştur. Geçmişte FEMA birçok asılsız ihbarla karşı karşıya kalıyordu. Tüm doğal afetler için klasik yöntemler uygulanıyordu. Hortum, kasırga, deprem ve diğer afetlerde kurum çalışanları her defasında afet sonrasında olay yerine ulaşıyorlardı. 1993 yılında FEMA yöneticisi James Lee Witt FEMA’yı yeniden yapılandırmak için önemli çalışmalar başlattı. Tüm amaç afetzedelere en hızlı şekilde ulaşmaktır. Önce hızlı bir ihbar ve kontrol sistemi kuruldu ve mevcut bilgi işlem sistemi yenilendi.

Witt’in başarısında FEMA’nın fonksiyonunu yeniden ve yeni gelişmelere göre tanımlaması yatıyor. Geleneksel olarak FEMA afetten sonra bölgeye ulaşıyordu ve mali yardım yapıyordu. Witt ile FEMA görevlileri afetlerin zararlarından korunma yöntemleri üzerinde odaklaşmaya başladılar. Bunun için de yönetim için de ve kamu özel sektör nezdinde girişimlerde bulundular. FEMA afet yönetiminde bu şekilde bir “hayat halkası” modeli geliştirdi. Kasırga için beklemek, onun zararlarını görmek ve onları telafi etmek yerine FEMA çalışanları eyalet yönetimleriyle ve yerel çalışanlarla yakın ilişkiler kurdular, tahliye planları yaptılar. Kasırgaya dayanıklı daha iyi evlerin yapılabilmesi için inşaat sektörü ile ortaklıklar kurdular. Kısaca FEMA sınırlı doğrudan hizmet sunmadan karmaşık network tabanlı, federal, federe, yerel ve özel sektör ortaklı yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Bu şekilde FEMA hizmet dağıtıcılığından çok katalizör rolünü üstlenmiştir. Bu şekilde Witt FEMA’nın rolünün yeniden belirlenmesini ve sorunların çözümüne yönelik yeni kapasiteler edinmesini sağlamıştır.

SONUÇ

Bu iki eğilim yani küreselleşme ve yetki devri, 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini belirlemiştir. Bunlar yönetimleri, mevcut ve doğacak meydan okumalara karşı yeni planlar yapmaya zorlamıştır. Yönetimler küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak zorundaydılar. Bir çok kamu bürokrasisi geleneksel doğrudan programları yerine getirebilmek için kurumsal yapılarını ve personel sistemlerini değiştirdiler. Bugün hükümet taktik ve stratejilerini değiştirirken yapı ve süreçleri özellikle personel sistemini halâ tam olarak değiştiremedi. 21. yüzyılın yönetişiminde Amerikan hükümeti yukarda Witt'in gerçekleştirdiği katalitik stratejiyi uygulamak istiyor. Bu New Deal'ın ortodoks yönetiminden beri buna çabılıyor. Bu geleneksel modelin reddi anlamına gelmiyor çünkü bu model demokratik sorumluluğun kilit taşı!

Bu durum ayrıca, geleneksel hiyerarşik-bürokratik dikey sistemin üzerine etkin bir şekilde yatay sistemi adapte etmekle ilgili. Böylece birinci yönetim sorunu olarak adaptasyon gündeme geliyor. Klasik dikey sistemi küreselleşmenin, yetki devrinin yeni meydan okumalarına uydurmak ve geleneksel dikeyle yeni yatay sistemi birbiri ile bütünleştirmek en önemli nokta.

İkinci yönetim sorunu ise kapasite: Bu yeniden yapılanmış çevrede hükümetlerin bu yeni süreci yönetim ve başarıma yetenekleri nasıl sağlayacak? Yüz yıllardır hiyerarşik otorite kamu yönetimi için entelektüel bir yapı oluşturdu. Ayrıca sorumluluk mekanizmasının değişimi sürecinde bürokrasiye yetki devri yaptı. Çünkü hem küreselleşme hem de yetki devri bu kuruluşları birbirine karıştırdı. Hükümetlerin etkin yönetim ve sorumluluk için yeni stratejiler yaratmalarını talep ettiler. Örneğin federal kamu hizmeti sistemi doğrudan hizmet dağıtım ilkesine göre oluşturuldu. Sözleşmecilikte olduğu gibi nitelikli kadroların geliştirilmesinde ve ödüllendirilmesinde başarılı olamadı (Kettl, Ingraham, Sanders, and Horner 1996).

Federal bütçe sistemi sözleşmelerin önerdiği ödül miktarını uygulamada da çok başarılı olamadı. Mevcut datalar hem bu konuda eksik kaldı hem de yeni yapılanmaya gerek duydu. Çünkü klasik hükümet yapıları fonksiyon temelli idi. Oysa onun sorunları alan temelli olabiliyordu. Bu konuda 1937 Luther Gulick'ten bu yana fonksiyonlara göre örgütlenmeyle ilgili sağlam bir mantık bulunuyor. Yönetimin dikey yapısı ile (fonksiyon tabanlı kuruluşlar bunu temsil ediyor) ve yatay yapı arasındaki gerginlik artıyor. Yönetimler demokratik

sorumluluğu korurken yönetim ve başarıma yeteneklerini nasıl geliştirebilirler? Bu soruya hararetle cevap aranıyor.

Bu durum aslında ayrıca bir eğitim sorunu olarak da görülüyor. Belki de bir çok kamu yönetimi ve kamu politikası okulları kendilerini bu yeni meydan okumalara karşı hazırlamadılar, uyarlamadılar. Sıklıkla kamu çıkarını hem hükümet içinde hem dışında takip eden geleceğin kamu görevlileri, gerek duydukları eğitim donanımlarını elde edemiyorlar. Yeni bir çok kamusal hizmet, çok sayıda yönetim programını gerçekleştiren hükümet dışı kuruluşlar aracılığı ile gerçekleştiriyor. Kamu yönetimi bölümlerinden mezun olanlar, kendi profesyonel yaşamlarında ve kariyerlerinde, eğitimlerinde yaşanan bu eksikliğin olumsuzluğunu yaşıyorlar. Çünkü eğitim programlarında hükümet odağından çok aktörlü odaklara yönelme olması gerekiyor. Kamu yönetimi eğitimi artık yetiştirilecek yöneticilerin ihtiyaç duyduğu çevresel dönüşümü ve yönetimin yeni araçları ve aktörleri için mevcut perspektifleri genişletme ihtiyacı duyuyor.

Üçüncü yönetim sorunu ile ilgili olarak da kapsam gündeme geliyor: Yani farklı yönetim düzeylerinin fonksiyonlarının sınıflandırılması ve özellikle federal yönetimin rolünün yeniden belirlenmesi artık bir zorunluluk. Daniel Bell'in 1988'de geleceğe yönelik yaptığı öngöründe buna "2015'in dünya gezegeninin önceden izlenmesi" demişti.

Benim inandığım temel problem ise ulus devletin yaşamın büyük sorunları karşısında çok küçük kaldığıdır. Ulus devlet hayatın küçük sorunları için de çok büyüktür. Büyük sorunlar için çok küçüktür çünkü sermaye akışlarıyla, mülkiyet dengesizlikleriyle, iflaslarla, gelecek yirmi yılda hızla artacak demograifik med-cezir dalgalarıyla uğraşacak etkin uluslararası mekanizmalara sahip değildir. Küçük sorunlar için de çok büyüktür çünkü ulusal siyasal merkeze yönelik güç akışları, merkezin artan oranda yerel ihtiyaçların çeşitliliğine ve farklılığına duyarsız kalmasına yol açmaktadır.

Kısaca burada hacimsel bir uyumsuzluk söz konusudur. Sosyal reformlar gibi bazı sorunlar yetki devrinin olduğu sistemlere daha iyi uymaktadır. Bölgesel güvenlik politikası ve uluslararası sermaye akışları gibi diğer sorunlar ise en iyi küreselleşmiş sistemlere uyum sağlıyor. Diğer ulusal yönetimlerin yanında federal yönetim riske girerek kendi durumunu zora sokuyor. İç programları uygulama sürecinde hükümet dışı aktörler, yerel ve eyalet yönetimlerinin artan önemleri ile birlikte, genel uluslararası hatta içsel global baskıların artması, federal

yönetimlerin hangi rolleri oynayacağı konusunda sert soruların sorulmasına yol açıyor.

Washington politikacıları bu sorulara makul cevaplar bulabilmek için büyük çabalar harcıyorlar. Özellikle üst yönetimler Başkanlık ofisinde sorunların çözümüne yönelik geçici yapılanmaları tercih ediyorlar. Kararlar üst yönetimlerden çeşitli maliyetler nedeniyle alt yönetimlere devrediliyor. Temel kararların alınmasında üst yönetimlerin uzmanlığından yararlanmak oldukça güç. Geçici mekanizmalarla krizler karşısında kimlere hangi kapasitelerin yükleneceği tam olarak bilinmiyor. Bir çok temel politika sorunu tek bir kurum sorumluluğunda olmuyor. Bundan dolayı önemli sorunlar için geçici birimler oluşturmak ve bunları gerekli yetki, donanım yani kapasite ile donatmak kaçınılmaz. Bundan dolayı geçici birimlerin öneminin ülkede kavranması için sağlam bir irade sergilenmesi gerekiyor.

ABD’de gerek merkezde gerekse yerelde tüm yönetimler bugün artan oranda dünya yönetişimi ile sarılmış durumda. Federal yönetim içsel politikaları eyalet yönetimleri, yerel yönetimler ve kâr amaçlı olsun ya da olmasın hükümet dışı kuruluşlarla paylaşıyorlar. Yerel yönetimler ve eyalet yönetimleri de bunun aynısını kendi iç yönetimlerinde yapıyorlar. Artık bunlar kaçınılmaz! Bu değişimler kesin bir politika kararının sonucu da değil. Hatta bunlar kamu politikasının belirlenmesinde uzun yıllardır uygulanan yüzlerce taktik kararın görülemeyen etkileriyle yavaş yavaş oluştu. Bunlar yönetişimin temel dönüşümü için bugün hep bir araya getirildi. Bu dönüşüm kamu kurumlarının yeni ortamlarda aldıkları görünüm ve bizlerin onları nasıl yöneteceği konusunda karşı karşıya kalınan meydan okumalardan ortaya çıktı.

REFERANSLAR

- Arquilla, John, and David F. Ronfeldt. 1999. The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy. Santa Monica, CA: Rand.
- Bell, Daniel. 1988. Previewing Planet Earth in 2013. Washington Post, January 3, B3.
- Chisholm, Donald. 1989. Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley, CA: University of California Press.
- Economist. 1999. The Non-Governmental Order. December 11, 20-1.

- Fanaras, William. 2000. Focusing on Outputs: Competition for City Services in Indianapolis. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Flanagan, Jim, and Bob Wigenroth. 1996. Phoenix Manages for Performance Results. PA Times, March 1: 1, 3.
- Flanagan, Jim, and Susan Perkins. 1995. Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona. Government Finance Review June: 7-12.
- Gelbspan, Ross. 1998. A Good Climate for Investment. Atlantic Monthly 281(6): 22-4.
- Giddens, Anthony. 1999. Lecture 1: Globalisation. BBC Reith Lectures. Available at www.lse.ac.uk/Giddens/reith.htm.
- Graham, Mary. 1999. The Morning after Earth Day: Practical Environmental Politics. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gulick, Luther. 1937. Notes on the Theory of Organization. In Papers on the Science of Administration, edited by Luther Gulick and L. Urwick, 15-20. New York: Institute of Public Administration.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. 1999. Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jeter, Jon. 1997. A Winning Combination in Indianapolis: Competitive Bidding for City Services Creates Public-Private Success Story. Washington Post, September 21, A03.
- Kettl, Donald F. 1988. Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- ----. 1993. Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington, DC: The Brookings Institution.
- ----. 1998. Environmental Policy: The Next Generation. Brookings Institution, Policy Brief no. 37 (October).
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, and Constance Homer. 1996. Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan., eds. 1997. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Light, Paul C. 1999. The True Size of Government. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mallaby, Sebastian. 1999. Big Nongovernment. Washington Post, November 30, A29.

- Mathews, Jessica. 1997. Power Shift. *Foreign Affairs* 76(1): 5066.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 1998 Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 203-21.
- Mosher, Frederick C. 1980. The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government. *Public Administration Review* 40(9): 541-8;
- National Academy of Public Administration (NAPA). 1995. Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for EPA. Washington, DC: NAPA.
- ----- 1997. EPA: Resolving the Paradox of Environmental Protection. Washington, DC: NAPA.
- Nohira, Nitin, and Robert G. Eccles, eds. 1992. *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Perlez, Jane. 1999. Career Diplomat, Yes, But She Shoots from the Hip. *Washington Post*, September 26, 26.
- Potapchuk, William R., Jarle P. Crocker, and Bill Schechter. 1998. Systems Reform in Two Cities: Indianapolis, Indiana, and Charlotte, North Carolina. *National Civic Review* 87(3): 21325.
- Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. 1995. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1): t-32.
- Rubin, Trudy. 1999. Fight Over Food Genetics Involves More than Protectionism. *Denver Post*, October 8, B-7.
- Salamon, Lester M. 1981. Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy* 29(3): 255-75.
- -----, ed. 1989. *Beyond Privatization: The Tools of Governmental Action*. Washington, DC: Urban Institute.
- Smadja, Claude. 2000. Time to Learn from Seattle. *Newsweek* (Atlantic Edition). January 17, 64.
- United Nations Research Institute for Social Development. 1996. Report of the UNRISD International Conference: Globalization and Citizenship. December.
- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.

OKULA GERİ DÖNÜŞ: ÇEVRE DENETİMİ EĞİTİMİNDE YENİ BİR YAKLAŞIM*

Yazan: John REED*

Çev.: Dr. H. Ömer KÖSE**

*“Kişisel olarak bu
kurstan çok yararlandım.
Şimdi çevre denetimlerini
yürütmek ve yönetmek
konusunda yeterli
durumdayım.” –
Mrityunjoy Saha,
katılımcı, Bangladeş
Sayıştayı.*

*“Denetçiler olarak şimdi
çevre sorunlarının önemini
daha derinden kavryoruz
ve ayrıca biliyoruz ki
Sayıştaylar sürdürülebilir
kalkınma için çevrenin
korunmasında daha önemli
rol oynayacaklardır.” –
Tran Thien Ngon,
katılımcı, Vietnam
Sayıştayı.*

Antalya, Türkiye, 14 Kasım 2003. Eğitim kursu için olağanüstü bir kapanıştı. 15 ülkeden 29 kursiyer geniş bir daire şeklinde, yüzleri birbirlerine dönük olarak oturmuş ve şaşkınlık içerisinde gözlerini önlerindeki manzaraya dikmişlerdi. Yaklaşık 300 metrelik bir ip, çaprazlama kesişen doğrular çizerek ve görünüşte gelişigüzel bir tarzda bir katılımcıyı diğerine bağlayacak şekilde yere bantlanmıştı.

INTOSAI Geliştirme İnisiyatifi (IDI) ve INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) işbirliği ile geliştirilen ve sunulan iki haftalık yoğun çevre denetimi pilot kursunun son oturumu idi. Kapanış töreni için kurs eğiticileri görünüşte basit ancak oldukça etkili bir alıştıurma tasarlamışlardı. Katılımcılar, birer birer, kurs hakkındaki düşüncelerini paylaşmaya davet edilmişti. Konuşmasını bitirdikten sonra her katılımcı, büyük bir ip yumağını seçtiği bir katılımcıya fırlatıyor ve aralarında ipten hat oluşturuyor, ardından bu hat yere

* INTOSAI'nin (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Nisan 2004 sayısında, “Going Back to School: A New Approach to Environmental Audit Training” başlığı ile yayınlanan bu makale, 3-13 Kasım 2003 tarihleri arasında, Türk Sayıştayı'nın ev sahipliğinde Antalya'da ilk olarak gerçekleştirilen Çevre Denetimi Pilot Kursunu konu almaktadır. INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu'nun Sekreteryası görevini yürüten ve kurs süresince konu uzmanı olarak Antalya'da bulunan Kanada Sayıştay'ından John Reed'in izlenimlerini yansıtan bu makalenin yanı sıra, kursun kimi katılımcılarının kendi ülke uygulamalarına yönelik olarak kaleme aldıkları makalelerinde de, bu çalışmaya ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir.

* INTOSAI Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) Sekreterliği, Kanada Sayıştayı

** Sayıştay Başkanetçisi

“Sayıştayların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konularının yanı sıra çevresel konulara da kendilerini adamalarının zamanı gelmiştir. Sayıştaylar program önceliklerinin belirlenmesinde ve bütçeye ilişkin kararların alınmasında ulusal parlamentolara değerli katkılar sağlayabilirler.”
– Batbayar
Badamdorj, katılımcı,
Moğolistan Sayıştay

“Kursun en yararlı bölümü, örnek olay çalışmaları ve alıştırmaları. Kendi Sayıştayım için önemli olan bazı konular üzerinde çalışma fırsatı buldum.” – Hamed Momeni, katılımcı,
İran Sayıştay.

bantlanıyordu. Bu süreç, ipten bir ağ, yeri kaplayana kadar tekrarlanıyordu.

Katılımcıların sözcükleri duygusal ve akıcıydı: öğrenme fırsatı verildiği için duydukları minnettarlık; çevre denetimini başlatmak için kazandıkları güven duygusu; ülkelerine döndüklerinde bu denetimi gerçekleştirmek için verdikleri kişisel taahhüt; yeni edindikleri arkadaşlarına karşı düşkünlükleri; evlerine güvenli bir şekilde dönüş temennileri; ve tabii ki IDI’ya, kurs eğiticilerine ve WGEA’nın konu uzmanlarına karşı şükran duyguları dile getiriliyordu.

Fakat ipin etkisi dramatikti ve bu sembolizm herkesi çok etkilemişti. “Biz bir ağ gibiyiz!” “Bizler, birbirimize destek olabiliriz!” “Yardım için nereye başvuracağımızı biliyoruz!” Ki bu doğrudu – böylelikle, IDI/WGEA çevre denetimi eğitim kursunun ilk mezunlar grubu oluştu ve hâlâ da oluşmaya devam ediyor.

Bunların da ötesinde, katılımcılar çevre bilgisi, denetim yöntem ve teknikleri bilgisi ve sonuçta çevre denetimine başlamak için ihtiyaç duydukları güveni kazandılar.

Antalya pilot kursu, yaklaşık iki yıl önce başlayan uzun bir yolculuğun sonunda ve Türk Sayıştay’ının cömert ev sahipliğinde hayata geçirildi. Birçok Yüksek Denetim Kurumu çevre sorunlarının denetiminin önemi konusunda ikna olmuş durumda iken, iç kapasite eksikliği bu denetimlere başlamak için çoğunlukla en büyük engel olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle hem WGEA ve hem de INTOSAI’nin bazı bölgesel komiteleri, çevre denetimi eğitimini önceliklerinden birisi olarak belirlemişlerdir. Bu çerçevede, Nisan 2002’de IDI ve WGEA çevre denetimi üzerine bir eğitim kursu hazırlamak ve sunmak için yeni ve yegane ortaklıklarını şekillendirmişlerdir. IDI eğitim metotları ve uzmanları (Norveç’teki IDI uzmanları Else-Karin Kristensen ve Kiyoshi Okamoto yönetiminde) ve

“Katılımcıların bir bölümü bana; içerdiğin, ülkelerinde karşı karşıya oldukları çevresel sorunlarla ilişkisini kurabilmelerine imkan veren nitelikte ve çok yararlı olduğunu belirttiler. Bir çok katılımcı çevre ve performans denetimi hakkında yeni şeyler öğrendiler. Bir eğitici olarak, bu beni fazlasıyla hoşnut etti.”
– Allen Parker, eğitici, Cook Adaları Sayıştayı.

“Bu, benim katıldığım IDI sponsorluğundaki ilk kursta ve kesinlikle devamının gelmesini bekliyorum. Kursun en iyi yönü, uygulanış tarzıydı. Öğrenmek eğlenceli idi ve dersleri iple çekiyorduk.” – Aman Deep Chatha, katılımcı, Hindistan Sayıştayı.

WGEA üyesi konu uzmanlarının (Kanada Sayıştayı’ndan John Reed liderliğinde) birleşmesi ile iki büyük güç tek bir güç haline geldi. Toplam 10 IDI sertifikalı eğitim uzmanı/kurs tasarımcısı ve 15 konu uzmanı birlikte çalışarak kursu hazırladılar.

Bu ortaklık, sadece bu kursun tasarlanmasında izlenen süreçte değil, birçok alanda da yeni zeminler oluşturulmasına vesile oldu – 10 ayı aşkın süreyle bir dizi atölye çalışması yapıldı, konu üzerinde düşünüldü, okundu, yazıldı ve elektronik posta teatisinde bulunuldu. Bu atölye çalışmalarının ilki, kurs müfredatının belirlenmesi konusuna odaklanmıştı. Kanada Sayıştayı’ndan John Reed rehberliğinde 12 konu uzmanı, anahtar sorunun; “çevre denetimini gerçekleştirmek için denetçiler hangi beceri ve bilgiye ihtiyaç duymaktadırlar” sorusunun cevaplarını bulmak için Kasım 2002’de bir araya geldiler. Bu cevaplar kursun temelini oluşturmaya başladı: Uygunluk ve performans denetçileri halihazırda ihtiyaç duyulan temel becerilere sahip olsalar da, çevresel konulara ilişkin olarak denetim sürecinde müracaat edecekleri bilgiye – temel çevre sorunları, bunların kökeninde yer alan nedenler, yol açtıkları sorunların çözümleri ve ülke yönetimlerinin rolü gibi – gereksinim duymaktadırlar.

Kursun içeriğinde yer alması gereken konuları belirledikten sonra, tasarım süreci, hazırlanan materyalin en iyi nasıl sunulacağı üzerinde yoğunlaşmaya başladı. Fakat ilkin, IDI eğitim uzmanlarının kendilerinin okula gitmesi gerekiyordu. Haziran 2003’te Kanada Sayıştayı, WGEA’nın birkaç konu uzmanı ile birlikte, uzmanlara çevreye ilişkin konuları öğretmek üzere 10 gün süren bir “eğiticilerin eğitimi” semineri düzenledi. Bunu, Ağustos 2003’te düzenlenen ve kurs düzenleme ekibi tarafından tüm kurs materyallerinin araştırılarak kaleme alınmasına ilişkin 3 haftalık atölye çalışması maratonu izledi.

Kurs, kısmen WGEA tarafından hazırlanan rehber niteliğindeki dokümanlara dayanılarak, çevresel konulara

“Kursun yararları sayılamayacak kadar çoktu. Öğrenme kadar, sosyal ilişkiler için de ortam sağlıyordu. Şimdi çok sayıda ülkeden yeni meslektaşlarım var.”—Abdul Hameed Pasha, katılımcı, Pakistan Sayıştayı.

“Diğer Sayıştayların da bu kursa katılmalarını teşvik etmeliyiz. Kursun en iyi bölümü, çevre denetimi için eylem planı hazırlanmasıydı.”—Wang Benqiang, Chen Jixiang, and Gao Yongning, katılımcılar, Çin Sayıştayı.

ilişkin bir içerikle tasarlanmış olup, global çevre sorunları ve çevresel sorunlara ilişkin eğilimler, sürdürülebilir kalkınma, eko-sistemlerin temel ilkeleri ve hükümetlerin çevresel konularla mücadele etmede kullandıkları politika araçları konusunda genel bir bakış sunmaktadır. Ayrıca temel öncelikteki dört ayrı alan (atık yönetimi, su kalitesi, hava kirliliği ve biyolojik çeşitlilik) derinlemesine ele alınmaktadır. Bununla beraber kurs sadece teoriyi öğretmiyordu; başından sonuna kadar, bu bilginin, gerçek hayatta denetim alanında nasıl uygulanacağı üzerinde yoğunlaşıyordu (hatta performans denetiminin temelleri hakkında bilgi tazelemeye yönelik bir bölüm de vardı).

Tümüyle konu anlatımına dayanmayan kurs, IDP'nın sertifikalı eğiticileri tarafından IDP'nın Uzun Dönem Bölgesel Eğitim Programı (Long Term Regional Training Program - LTRTP) ve bu programın öğrenen merkezli yaklaşımı üzerine bina edildi. Sunum (ders anlatımı), bireysel ve grup alıştırmaları, ev ödevleri ve okuma parçaları bileşiminden oluşan kurs, oldukça interaktif bir nitelik taşıyordu.

Her ne kadar öğrenen merkezli bu yaklaşım, öğrenciler için kursu eğlenceli ve etkileyici kılabildi ise de, kurs kolay değildi. Dahası, öğrenciler kursa katılmadan önce, onların mensubu bulundukları Yüksek Denetim Kurumlarının Başkanları, yakın gelecekte bir çevre denetimi projesi yürütme taahhüdünde bulunduğu gibi, kurs öncesi ödevi de verilmişti. Ve bu kursun sonunda her bir katılımcıdan iki ayrı çalışma hazırlayıp teslim etmesi bekleniyordu. Bunlar; kendi seçtiği (ülkesinin karşı karşıya bulunduğu çevre sorunlarının analizi temelinde) bir konuya ilişkin bir çevre denetimi plan teklifi ve katılımcıların kurumlarına döndüklerinde uygulamaya konulacak olan bir eylem planı idi. Yüksek Denetim Kurumları, tüm kurs materyallerini – katılımcı notları, eğitici rehberi, alıştırmalar, dağıtılan notlar ve

“IDI perspektifinden bu kursun geliştirilmesi, INTOSAI’nin bir çalışma grubu ile işbirliği yapmak açısından mükemmel bir fırsat olmuştur. IDI, gelişmekte olan ülkelerde, bu ülkelerin çevre denetimi ve diğer konulardaki ilave eğitim ihtiyaçlarını tespit etmek için incelemeler yapmak amacıyla WGEA (ve diğer çalışma grupları ve sürekli komiteler) ile çalışmalar yapacaktır.”
–Else Karin Kristensen, Genel Müdür Vekili, IDI.

slaytlar – IDI ile www.idi.no adresi üzerinden irtibat kurmak suretiyle elde edebilirler.

Antalya’da katılımcılar tarafından öneri olarak geliştirilen denetim planları etkileyiciydi; ve önerilen konular, hastane atıklarının denetimi, nehirlerin korunması ve denizlerin gemi kaynaklı petrol atıklarından korunmasından, ormanların sürdürülebilir yönetimi, madenlerin ıslahı ve milli parkların korunmasına kadar geniş bir yelpazeyi kapsıyordu. Katılımcıların eve dönüşlerini müteakip uygulanmak amacıyla geliştirdikleri eylem planı önerisi de aynı derecede etkileyiciydi – bu önerilerinde, kendi Yüksek Denetim Kurumlarındaki diğer denetçilerin eğitimi, çevre denetimi bilincinin geliştirilmesi, kendi kurumlarında çevre denetimi ile görevli birimlerin oluşturulması ve INTOSAI’nin Çevre Denetimi Çalışma Grubuna (WGEA) katılmaya ilişkin taahhüt yer alıyordu. IDI, kursun uzun vadedeki etkilerini tespit etmek için tüm katılımcı Yüksek Denetim Kurumlarının bu konudaki çalışmalarını izlemeyi tasarlamaktadır.

İkinci pilot kurs, Şubat 2004’te Kenya - Nairobi’de gerçekleştirildi. Ve umarız bu iki kurs, sadece başlangıç olur.

SAYIŞTAY RAPORLARI

- Ormanların Korunması Hakkında
Sayıştay Raporu (Özet)

ORMANLARIN KORUNMASI

HAKKINDA SAYIŞTAY RAPORU

(ÖZET)*

Ormanlarımızın hukukî sınırlarının tespitine yönelik kadaströ çalışmalarının tamamlanamamış, tamamlanan çalışmaların önemli bir kısmının da tapu tescilinin yapılamamış olması ormancılık faaliyetleri ve koruma çalışmalarını olumsuz etkilemektedir. Çeşitli nedenlerle ortaya çıkan hatalı kadaströ çalışmalarının düzeltilmesi veya mahkeme yolu ile iptali, bu çalışmaların tamamlanmasını engelleyen nedenlerden biri olduğu gibi aynı zamanda zaman ve kaynak israfına da yol açmaktadır.

Kadaströ çalışmaları; mülkiyet problemleri ve ormana müdahalenin fazla görüldüğü, arazinin değerli olduğu yerlere öncelik veren, kadaströ komisyonlarının şu anda ve yakın gelecekteki muhtemel sayıları ile çalışma koşullarını dikkate alan gerçekçi iş programlarına göre yürütülmeli, orman kadaströ komisyonlardaki başkan ve üye eksikliklerinin giderilmesi için buralarda çalışmayı teşvik edici önlemler alınmalı, kadaströ çalışması yapılacak alanlarla ilgili hukukî ihtilâflar da dahil tüm kayıtların yer aldığı bir bilgi sistemi oluşturularak doğru, güncel ve eksiksiz bilgilerin komisyonlara ulaştırılması sağlanmalıdır.

Orman niteliğini kaybeden alanların tespiti, bilimsel ve objektif kriterlere dayanmamaktadır. Kadaströ komisyonları zaman zaman hatalı uygulamalar yapmakta ve gerçekte orman niteliğini kaybetmeyen alanlar da orman sınırları dışına çıkarılmaktadır. Bu durum orman varlığının azalmasına yol açtığı gibi çok sayıda hukukî ihtilâfın doğmasına da neden olmaktadır.

Orman niteliğini yitiren alanların tespiti, mevzuatla oluşturulacak objektif ve bilimsel kriterler ve ölçüm sistemleri doğrultusunda yapılmalıdır.

6831 sayılı Orman Kanununun 17'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca orman alanlarında çöp döküm alanı, toptancı hali, mezar yeri, spor

* Sayıştay Genel Kurulunun 13.9.2004 tarih ve 5100/1 sayılı kararı ile bu Raporun 832 sayılı Sayıştay Kanununun ek 10'uncu maddesine istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

tesisleri, vakıf üniversiteleri, askerî tesisler gibi ormanlık alanlarda yapılma zorunluluğu tartışılabilir yatırımlar için izin verilmesi orman varlığının azalmasına yol açmış, izin taleplerinin değerlendirilmesinde, izin konusunun ormana en az zarar vermesini sağlayacak bir sistem kurulamamıştır. “*Kamu yararı*” kavramının tanımlanmaması ve hangi şartlarda gerçekleşeceğinin belirlenememesi, orman alanlarına yapılacak tesislerin sağlayacağı kamu yararı ile bu alanların orman olarak kalmasının sağladığı yararın kıyaslanamaması, bu gerekçeyle verilen izinlerin önemli bir kısmını tartışılabilir hale getirmiştir. Anayasa Mahkemesinin, 17.12.2002 tarih ve E.2000/75, K.2002/200 sayılı Kararı ile iptal edilmesi üzerine 3 Temmuz 2004 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5192 sayılı Orman Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla yeniden düzenlenen 17’inci maddede kullanım iznine konu olacak faaliyetler sınırlandırılmış, Devlet ormanları üzerinde yapılacak tesisler için “*kamu yararı ve zaruret olması*” şartları birlikte aranmış ancak, “*kamu yararı*” şartında olduğu gibi, söz konusu değişiklikle getirilen “*zaruret olması*” hali de takdire açık bırakılmıştır.

6831 sayılı Kanunun 17’nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca verilecek izinlerde, orman alanlarında yapılacak yatırımların bu alanlarda gerçekleşme zorunluluğunun ve talep edilen alanın gerçek ihtiyaç miktarına uygunluğunun kanıtlanmasına, kamu yararı kavramının ormanların muhafaza edilmesinin sağlayacağı yararlar karşılaştırılabilmesine yönelik sistemlerin oluşturulması gerekmektedir.

Özel ormanlarda yeterli denetim yapılmaması sonucunda yatay alanın % 6’sı olan yapılaşma sınırı aşılmış, bir kısım özel ormanlar orman olma özelliklerini kaybetmiştir.

Özel ormanların korunması ve yapılaşma sınırının aşılmasının önlenmesi amacıyla yeterli iç denetim mekanizması oluşturulmalı ve ilgili mevzuat hükümlerinin eksiksiz olarak uygulanması sağlanmalıdır.

Yangına hassas bölgelerde görevlendirilen işletme müdürü ve şeflerde meslekî deneyim ve daha önce bu bölgelerde görev yapmış olma gibi yangınla mücadele çalışmalarına olumlu etki yapacak nitelikler aranmadığı, personelin bölgenin özelliklerini ve yangını tanımaya yetecek kadar görev yerlerinde kalmadıkları, yangın döneminde görev değişikliklerinin yapıldığı, ülke genelinde olduğu gibi yangına hassas bölgelerde de boş işletme şeflikleri bulunduğu tespit edilmiştir.

Yangın riski yüksek bölgelerde görevlendirilecek işletme müdür ve şeflerinin yangınla mücadele konusunda eğitim almış, deneyimli ve bölgeyi bilen

personel arasından seçilmesi, görev aldıkları bölgelerde, bölgeyi ve yangını tanımalarına yetecek kadar kalmalarının sağlanması, yangın mevsimi ve yakın tarihlerde görev değişikliği yapılmaması, hassas bölgelerde boş kadro bırakılmamasını sağlayacak bir personel politikası oluşturulması yangınla mücadelede başarıyı artıracak unsurlardır.

Yangınla mücadele ve bu alandaki uluslararası gelişmeler konusunda verilen eğitimler taşra teşkilâtının beklentilerini karşılamamakta, yangın yönetiminde uzmanlaşmaya yönelik çalışmalar yapılmamaktadır.

Orman yangınlarıyla mücadele konusunda düzenlenen eğitim programlarında taşra teşkilâtında görevli personelin ihtiyaçlarının dikkate alınması, dünyadaki gelişmeleri takip etme imkânının ve yangın yönetiminde uzmanlaşmanın sağlanması gerekir.

Orman alanlarında bulunan tesislerin ne ölçüde yangın riski taşıdığının tespitine ilişkin bir prosedür geliştirilmemiştir. Ormanlık alanlardaki çöp döküm yerleri ve enerji nakil hatları yangın için risk teşkil etmekte, son yıllarda azalma görülmekle birlikte anız yakımından kaynaklanan yangınlar önlenememektedir.

Orman alanlarında bulunan tesislerin yangın açısından taşıdıkları riskler tespit edilmeli, alınması gereken önlemler belirlenerek bu önlemlerin takip ve kontrolünü güvence altına alacak prosedürler oluşturulmalıdır. Yangına hassas bölgelerde, mümkün olduğu ölçüde riskli kullanımlara izin verilmemesi, bu gibi bölgelerde enerji nakil hatlarının yol kenarlarından, ormanın zayıf yerlerinden, ya da yer altından geçirilmesi, periyodik bakım ve kontrollerinin yapılması, müdahale imkânı bulunmayan alanlarda bu tür hatların oluşturulmasına izin verilmemesi gerekir.

Orman teşkilâtının personel ve araç eksikliği nedeniyle özellikle sahil bölgelerindeki ormanların, düzensiz ve riskli kullanılmasına karşı yeterli önlemlerin alınamaması, ormanlık alanlara giriş-çıkışların gerektiği gibi kontrol edilememesi, yangın riskini artırmaktadır.

Yangın riskinin fazla olduğu bölge ve dönemlerde, ormanlık alanlara girişlerin kontrolü ve düzensiz kullanımların önlenmesi çalışmaları kolluk kuvvetleri ile birlikte yürütülmeli, gönüllü çevre kuruluşlarından bu alanda yardım alınma yolları araştırılmalıdır.

Plânlanan orman ve yangın emniyet yolları tamamlanamamıştır. Yangına hassas bazı bölgelerde bu yolların yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

Orman yollarının tamamlanma çalışmalarına riskli bölgelere öncelik verilerek hız kazandırılması, yangın emniyet yolları ile emniyet şeritleri yapımının

orman alanlarında yol açtığı tahribat ile söndürme çalışmalarında sağlayacağı yararlar tartışılarak ulaşılabilecek sonuçlara göre sürdürülmesi, orman yolu yapılmasının mümkün bulunmadığı yerlerde orman sıklığının giderilmesi gerekir.

Yangın söndürme ekiplerinde çalışanların güvenliğini sağlayacak yangına dayanıklı elbise, gaz maskesi gibi araç ve gereçlerde eksiklikler bulunmakta, söndürme çalışmaları sırasında haberleşmenin sağlandığı el telsizlerinde bazı sorunlar yaşandığı görevliler tarafından belirtilmektedir.

Yangın söndürme ekiplerinin güvenliğini sağlanmasına yönelik araç ve gereçler tamamlanmalı, haberleşme konusunda yaşanan sıkıntıların, bu çalışmalara fiilen katılanların düşünce ve önerileri de dikkate alınarak giderilmesi sağlanmalıdır.

Yangın mevsimi dışında gözetleme kulelerinde eleman olmaması ve yangın söndürme ekiplerinin bulunmaması, bu dönemde çıkan orman yangınlarına gerektiği gibi ve zamanında müdahale imkânını sınırlandırmakta ve sonuçta yangın tahribatı artmaktadır.

Yangın mevsimi dışında da yangın riski taşıyan ve geçmiş yıllar istatistiklerine göre yangınların daha fazla görüldüğü yerlerde söndürme ekipleri ile kulelerde eleman bulundurulmalıdır.

Hastalık ve zararlıların, bulunduğu bölge içinde ve dışında yayılmasını önleyecek tedbirler yeterli değildir. Yurt dışından canlı veya kesilmiş şekilde ithal edilen orman emvali ile ülkemize yerli tür olmayan zararlılar gelmiştir. Bazı bölgelerdeki ağaçlandırma çalışmalarında kullanılan ancak yetiştirme ortamına uygun olmayan ağaç türleri zamanla zayıf düşerek hastalık ve zararlıların etkisine açık duruma gelmiştir.

Hastalık ve zararlıların yayılmasının önlenmesi için sağlık durumları bozulmuş ve böceklenmiş ağaçların diğer ağaçlara zarar vermeden ormandan çıkarılması, zararlıların diğer bölgelere geçişinin önlenmesi için nakliyesinden önce ağaçların kabuklarından tam olarak arındırılması, yurt dışından ülkemize giren orman ürünlerinin gümrük kapılarında kontrolü için gerektiğinde orman mühendislerinin uzmanlığından yararlanılması, ağaçlandırma çalışmalarında yetiştirme ortamlarına uygun ağaç türlerinin tercih edilmesi gerekmektedir.

Orman zararlıları ve hastalıkları ile mücadele konusunda uzman personele ihtiyaç bulunduğu ilgililerce dile getirilmektedir. Bu alanda uzmanlaşmayı sağlayacak bir sistem kurulamamıştır.

Orman zararlıları ve hastalıkları ile etkili bir mücadelenin yürütülebilmesi amacıyla orman muhafaza memurları ve teknik elemanlara

yönelik düzenli eğitim çalışmaları yapılmalı, işletme ve şefliklerin çalışma ve deneyimlerinin yer aldığı ulaşılabilir bir bilgi ve istatistik ağı kurulmalı, diğer ülkelerdeki gelişmelerden yararlanma imkânları artırılmalıdır.

Ormanların yasa dışı müdahalelere karşı korunması amacıyla orman muhafaza memurlarının görev yaptığı, orman işletme şefliklerine bağlı toplu, bölüm, sabit ve seyyar koruma ekipleri oluşturulmuş, bu ekiplerde bulunması gerekli azamî ve asgarî memur sayıları mevzuatla tespit edilmiş olmasına karşın, belirlenen asgarî memur sayısına ulaşamamıştır. Orman muhafaza memuru sayısında azalma eğilimi görülmektedir. Orman muhafaza memurlarının sayı olarak yetersizliği yanında eğitim yönünden de eksik oluşları işletme şeflerinin iş yükünü artırmaktadır.

Orman koruma ekiplerindeki orman muhafaza memuru eksikliğinin giderilmesi, memur dağılımında, orman suçlarının sayısı, gösterdikleri çeşitlilik ve özellikleri ile gelişme seyirlerinin dikkate alınması, orman muhafaza memurlarının sistemli ve kapsamlı eğitimden geçmesinin sağlanması gerekir.

Koruma ekiplerinin çalışmalarının denetlenmesine yönelik sistem uygulamaya yansıtılamamakta, ormanla ilgili hemen her faaliyette görev ve sorumluluğu bulunan işletme şefleri, iş yoğunluğu nedeniyle koruma ekiplerinin çalışmaları üzerindeki takip ve kontrol görevlerini yeterince gerçekleştirememektedirler.

İşletme şefliklerinin görev alanlarının daraltılarak sayılarının artırılması ya da orman suçları ve suçluları ile mücadelede ülke geneline yayılmış güvenlik güçlerinden daha fazla yararlanılabilmesi için gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

Orman işletme müdürlük ve şefliklerindeki hızlı personel değişikliği, görevlilerin bölgeyi ve bölge halkını tanımasına fırsat vermemektedir. Ormana yönelik yasa dışı eylemler ile mücadele eden orman teşkilâtı personelinin gerek koruma faaliyetlerinde gerekse mahkeme kararlarının uygulanması sırasında can güvenlikleri konusunda riskle karşılaşması bu alanda etkinliği azaltmaktadır.

Taşra teşkilâtında görevli personelin görev yerlerinde, sorumluluk sahalarını, bölgelerindeki orman-insan ilişkilerini ve bölgenin sorunlarını tanıyarak çözüm üretmelerine yetecek kadar kalmaları sağlanmalı, gerek koruma faaliyetlerinde gerekse mahkeme kararlarının uygulanmasında baskılara maruz kalmamaları için gerekli tedbirler alınmalıdır.

Arazinin kıymetli olduğu bölgelerde işgal ve faydalanma eylemlerinin arttığı, açma-yerleşme eylemlerinde ise tahrip edilen alanın ülke genelinde artma

eğiliminde olduğu görülmektedir. Ormanlık alanlardaki yasa dışı yapılaşma sonucu ormanın tamamen kaybedildiği, bu tür yapıların yıkımına ilişkin mahkeme kararlarının uygulanmasının imkânsız hale geldiği yerler bulunmaktadır.

Ormanlık alanların yasa dışı yapılaşmalarla kaybedilmemesi için başlangıçta önlemler alınmalı, bu tür yapılaşmaların olduğu alanlara belediye hizmetlerinin götürülmemesi için gerekli koordinasyon sağlanmalı, buralara su, elektrik, kanalizasyon gibi hizmetler götüren belediye ve diğer kurum yetkilileri hakkında yasal müeyyideler uygulanması için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalı ve bu durumun takibi görevi orman idaresine verilmelidir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları
- Daireler Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 20.9.2004
No : 27253

Belediyenin yol süpürme makinesi alımı için gerekli nakti bulunmadığından, 1580 sayılı Belediye Kanununun 70 inci maddesi uyarınca Belediye Meclisinin Encümenine borçlanma için yetki vermesi ve bu yetki çerçevesinde banka kredisi kullanarak yol süpürme makinesi alımının mevzuata uygun olduğu hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

1075 sayılı ilamın 1. maddesi ile. Belediyenin ihtiyacı olan yol süpürme makinesinin KDV dahil liraya alınmasına rağmen ödemenin kredili olarak lira üzerinden yapılarak lira faiz gideri ödendiği, 1580 sayılı Belediye Kanunun 117. maddesinde Belediye masrafları arasında faiz giderinin sayılmadığı ve makinenin alındığı tarihte Belediyenin yeterince nakti bulunmadığına dair belge de ibraz edilmediğinden liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgelerinin incelenmesinde, 06.06.2000 tarih ve 37 sayılı yazı ile Belediyenin ihtiyacı olan 1 adet vakumlu süpürge makinesinin peşin yada bankadan kredi çekilerek alınması konusunda Belediye Meclisince Belediye Encümenine yetki verildiği, Belediye Encümenin 20.09.2000 tarih ve 511 sayılı kararı ile söz konusu süpürge makinesinin kapalı teklif usulü ile 25.10.2000 tarihinde bankadan kredi çekilerek alınmasına karar vererek 25.10.2000 tarih ve 590 sayılı kararıyla ihaleye katılan tek firma olan Karba Otomotive ihale edildiği, söz konusu satın alma için Vakıflar Bankasından 65.184.000.000. liralık kredi çekildiği ve bu tutar için Belediye Meclisinin kararıyla İller Bankasına yetki verilerek kefalet sözleşmesi yapıldığı, bu kefalet sözleşmesine istinaden de İller Bankasının Kemer Belediyesinin payından aylık taksit oranlarında mahsup ederek Vakıflar Bankasına taksitleri ödediği anlaşılmaktadır.

1580 sayılı Belediye Kanunun 70. maddesinde Belediye Meclisinin Belediyenin borçlanmasına karar verebileceği belirtilmiş, Kemer Belediyesi Meclisi de 06.06.2000 tarih ve 37 sayılı kararıyla Belediyenin ihtiyacı olan vakumlu süpürgeyi kredili yada peşin alınması için Belediye Encümenine yetki

vermiştir. Belediye Encümeni de 20.09.2000 tarih ve 511 sayılı kararı ile söz konusu aracın bankadan kredi çekilerek alınması için karar almış ve alınan araç için 01.11.2000 tarihinde belediyece ödeme yapılmıştır.

Dilekçe ekindeki ve aynısı rapor aşamasında da bulunan banka ekstrelerinin incelenmesinde, söz konusu süpürge makinesinin bankadan kredi çekilerek alınmasına karar verildiği 20.09.2000, ihalenin yapıldığı 25.10.2000 ve Belediyece süpürge alınan firmaya ödemenin yapıldığı 01.11.2000 tarihinde Belediyenin yeterince nakit parası bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Belediye'nin süpürge makinesinin alımı için gerekli nakti bulunmadığından 1580 sayılı Belediye Kanunun 70. maddesine göre Belediye Meclisi, Encümene borçlanma için yetki vermiş ve bu yetki çerçevesinde Vakıfbank'tan kredi alınarak Belediyenin ihtiyacı olan süpürge alınmıştır. Bu nedenle ödeme mevzuata uygun olduğundan 1075 sayılı ilamın 1. maddesi ile liraya-ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına

20.09.2004 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.09.2004
No : 27289

1580 sayılı Belediye Kanununun 156 ncı maddesinde nüfusu 70 000 den yukarı belediyelerde meclis üyelerine huzur hakkı ödenmesi düzenlenmiş olup belediye encümenine seçilmiş ve encümen çalışmalarına katılan meclis üyelerinin meclis üyeliğinden dolayı değil, encümen üyeliğindeki çalışmalarından dolayı 1580 sayılı Kanunun 77 nci maddesi hükmü uyarınca huzur hakkı verilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı hakkında.

1370 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle, Belediye Encümeninin seçilmiş üyelerine huzur hakkı ödenmesi sonucu lira fazla ödemeye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde;1580 sayılı kanunun 77 nci maddesinde Belediye Encümeninin oluşumunda yer verilen Belediye Meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş encümen üyelerine meclisin lüzum görmesi halinde huzur hakkı verileceğini ve huzur hakkı miktarını meclisin belirleyeceğini, Belediye Meclisinin 16.10.1998 tarih ve 83 sayılı kararı ile de bu miktarın belirlendiğini, 1580 sayılı kanunun 156 ncı maddesinde Belediye Meclisi üyelerinin huzur hakkının düzenlendiğini ve bunun 77 nci madde ile ilgisi bulunmadığını ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun ‘ Encümende bulunanlar’ başlıklı 77 nci maddesinde: “ Belediye Encümeni, belediye reisi ile müntehap encümen azasından ve 88 inci maddede yazılı daire reislerinden teşekkül eder. Belediye Encümenine mansup azanın nısfını tecavüz etmemek ve ikiden aşağı olmamak şartıyla Belediye Meclisleri tarafından kendi azası arasından lüzumu kadar fahri aza intihap olunur. Müntehap fahri encümen azasının müddeti bir senedir. Meclisçe lüzum görülürse fahri encümen azalarına hakkı huzur verilir. Hakkı huzurun miktarını meclis tayin eder.”

Aynı Kanunun ‘Nüfusu 70 Binden Fazla Belediyelerde Meclis Azalarına Huzur Hakkı Verilmesi’ başlıklı 156 ncı maddesinde “ Nüfusu 70 binden yukarı belediyelerde lüzum görüldüğü takdirde meclis azasına huzur hakkı verilir.

Bu huzur hakkının miktarını tayin eden meclis kararları dahiliye vekaletinin tasvibi ile katileşir” denilmiştir.

Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinde, Belediye Meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş encümen üyelerine yine meclisin lüzum görmesi halinde huzur hakkı verileceği ve huzur hakkı miktarını meclisin belirleyeceği, Belediye Meclisinin 16.10.1998 tarih ve 83 sayılı kararı ile bu yetkisini kullanarak ödenecek huzur hakkı tutarının belirlendiği anlaşılmıştır. 1580 sayılı kanunun 156 ncı maddesinde nüfusu 70 binden yukarı belediyelerde meclis üyelerine huzur hakkı ödenmesi düzenlenmiş olup Belediye Encümenine seçilmiş ve encümen çalışmalarına katılan meclis üyelerinin meclis üyeliğinden dolayı değil, encümen üyeliğindeki çalışmalarından dolayı 1580 sayılı kanunun 77 nci maddesi hükmü uyarınca huzur hakkı verilmesinde kanuna aykırılık bulunmamaktadır.

Nitekim İçişleri Bakanlığının 29.08.1970 tarih ve 1440 sayılı yazısında Belediye Encümeninin seçilmiş üyelerine bu üyelerin encümen toplantılarına fiilen iştirak etmeleri halinde huzur hakkına müstehak bulunacakları belirtilmiştir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının kabulü ile 1370 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle verilen liraya ilişkin tazmin hükmünün kaldırılmasına,

27.09.2004 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 27.09.2004
No : 27290

Üniversite idari teşkilatı içerisinde yer alan Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığınca öğrencilere yönelik olarak düzenlenen kültür ve spor faaliyetlerinde görev alan kadrolu öğretim elemanlarıyla sözleşme yapmak suretiyle 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11 inci maddesinde ek dersler için öngörülen esaslar çerçevesinde belirlenen tutar üzerinden ücret ödenmesinin mümkün bulunmadığı hakkında.

1052 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle; üniversite öğrencilerine yönelik olarak hafta sonları düzenlenen çeşitli kültür ve spor faaliyetlerinin yürütülmesinde görev alan üniversite öğretim üyeleri ile öğretim görevlilerine, kendileri ile yapılan hizmet sözleşmelerine istinaden bu görevleri karşılığı ücret ödenmesi nedeni ile liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde; 124 Sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede üniversite idari teşkilatı içinde Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığının sayıldığını ve bu birimin görevlerinin belirtildiğini, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36 ncı maddesinde yazılı olan başka yerlerde iş göremezler hükmünün üniversitenin birimi olan Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığını belirtmediğini, Öğrenci Sosyal Hizmetler Birim Saymanlığı bütçesinin gelirlerinin öğrenci harçlarından oluştuğunu, giderlerinin de 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46 ve 47 nci maddelerinde belirtilen beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerde kullanıldığını, memur katsayısına göre ücretlerin ödendiğini, Anayasanın 55 inci maddesinde emek sarf eden bir kişinin karşılığının ödeneceğinin belirtildiğini ve ödemelerin Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Uygulama Yönetmeliğine göre yapıldığını ve tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde, üniversite öğrencilerine yönelik spor ve kültür faaliyetlerinin (dans, voleybol, tenis, basketbol, tekvondo, karate, step, masa tenisi, güreş, satranç, müzik vb. alanlarda) yaygınlaştırılması ve çalışmaların daha başarılı olması amacıyla yönelik olarak Cumartesi ve Pazar günleri (lüzumu halinde hafta içinde) kurslar düzenlendiği, kadrolu çalıştırıcı

olmaması nedeni ile bu faaliyetlerde hizmet akdi yapılmak sureti ile Üniversitede görevli kadrolu öğretim elemanlarından (Yrd.Doçent, Dr., Öğretim Görevlisi ünvanlı) yararlanıldığı ve yapılan çalışmalar karşılığı bu kişilere sözleşme gereği ücret ödendiği anlaşılmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Özlük Hakları” başlıklı 62 nci maddesinde: "Üniversite öğretim elemanları ve üst kuruluşlar ile üniversitedeki memur ve diğer görevlilerin özlük hakları için bu Kanun, Kanunda belirtilmeyen hususlar için Üniversite Personel Kanunu, Üniversite Personel Kanununda bulunmayan hususlar için ise genel hükümler uygulanır" denilmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun “Çalışma Esasları” başlıklı 36 ncı maddesi b,c,d ve e fıkralarında;

“b. Yardımcı doçentler üniversite ve bağlı birimlerinde sadece devamlı statüde çalıştırılırlar.

c. Devamlı statüde bulunan öğretim üyeleri ile aylıklı öğretim yardımcıları en az Devlet memurları için kabul edilmiş olan haftalık çalışma süresi kadar bir süre eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, uygulama ve yönetim görevleriyle üniversite organlarınca verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdürler.

d. Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az on saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir.

e. Üniversite ve bağlı kuruluşlarında, öğretim yardımcılarında kadrolu öğretim görevlileri ile okutmanlar için haftalık ders yükü on iki saatten az olmamak üzere Yükseköğretim Kurulunca tespit edilir.”denilmektedir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14 ve diğer ilgili maddelerinde üniversite öğretim elemanlarına hangi ödemelerin yapılacağı belirlenmiştir.

Bu hükümler ve genel hükümler çerçevesinde, üniversitelerde kadrolu olarak görev yapan öğretim elemanlarına söz konusu çalışmalar için sözleşme karşılığı ek ücret ödenebileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

Diğer taraftan söz konusu ödemelerin bir saatlik brüt tutarı 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun “Ek ders ücreti” başlıklı 11 inci maddesine atıfla tespit edilmiş olmakla birlikte yapılan ödemelerin bu madde hükmü kapsamında ek ders ücreti olarak da kabulü mümkün bulunmamaktadır.

Gerek 124 Sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, gerekse 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun ilgili maddeleri gereğince Üniversite idari teşkilatı içerisinde yer alan Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının öğrencilere yönelik olarak kültür ve spor faaliyetleri düzenlemesi bu birimin görevleri arasında yer almaktadır. Ancak, söz konusu faaliyetlerde Üniversitede görevli kadrolu öğretim elemanlarına görev verilmesinde hukuken bir engel bulunmamakla beraber bu kişilere, sözleşme yapılmak sureti ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun 11 inci maddesinde ek dersler için öngörülen esaslar çerçevesinde belirlenen tutar üzerinden ücret ödenmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu sebeple 512 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine,

27.09.2004 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.09.2004
No : 27301

*B*elediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile Belediyenin 1999 Mali Yılı Bütçesinin, Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetvelinin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler” Ayrıntı Kodu’nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ifade edildiğinden ve bina, demirbaş ve araçların sigorta giderleri de bu istisnalar kapsamına girmediğinden belediyeye ait bina, demirbaş ve araçların sigorta bedelinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında.

1312 sayılı ilamın 31 inci maddesiyle; Belediyeye ait bina, demirbaş ve araçların sigorta yaptırılarak sigorta bedellerinin belediye bütçesinden ödenmesi nedeniyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; Sayıştay Temyiz Kurulunun 22.06.1993 tarih ve 23084 sayılı kararı çerçevesinde uygulamanın yapıldığını, belediye bütçesinin 300 hizmet alımları kalemine yeterli ödenek konulduğunu, ayrıca Sayıştay 7. Dairesi kararında bu yönde olduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Masrafları başlıklı 117 nci maddesinin 13 üncü fıkrasında “Belediye emlak ve emvalinin tamir ve sigorta masrafları, belediyenin kanunen tesviyesine mecbur olduğu vergiler” denilmek suretiyle belediye mallarının sigorta giderlerinin ödenmesine imkan verilmiştir. Ancak burada ifade edilen belediye emlak ve emvalinin sigorta masrafları ifadesi genel anlamda mevzuatın imkan verdiği veya zorunlu kıldığı sigorta giderlerini kapsamaktadır.

Yine 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 106 ncı maddesinde (Değişik: 25/6/1988 - KHK - 330/7 md.; Aynen kabul:31/10/1990 - 3672/6 md.); “Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin

birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler.” denilmek suretiyle belediyelere ait motorlu araçlara sadece mali sorumluluk sigortası yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde aynen;

“Sigorta giderleri: Diğer harcama kalemlerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında belediye mallarının sigorta edilmemesi esastır.

Ancak;

ba) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

bb) Evrakı müsbitelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri” denilmek suretiyle istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi kabul edilmiştir. Yönetmeliğin bu hükmüne, Belediyesi 1999 Mali Yılı Bütçesinde yer verildiği anlaşılmıştır.

Belediyeler devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip oldukları için malları da devlet malı tanımı içine girmez. Bu sebeple Genel Bütçe Kanununda sayılan istisnalar dışında Devlet malının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi belediyeler için bağlayıcı değildir. Ancak 19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılanlar dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi ve bu düzenlemenin Belediyesi 1999 Mali Yılı Bütçesi Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R-Cetveli’ ne de alınmış olması Belediyesi için bağlayıcıdır ve bu hükümlere uymak mecburiyetindedir.

Bu nedenle “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin ve Küçükçekmece Belediyesi 1999 Mali Yılı Bütçesinin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ifade edildiğinden ve bina, demirbaş ve

araçların sigorta giderleri de Yönetmelikte ve Belediyesi 1999 Mali Yılı Bütçesinde sayılan istisnalara girmediğinden belediyeye ait bina, demirbaş ve araçların sigorta bedelinin belediye bütçesinden ödenmesi mümkün görülmemektedir.

Yukarıda ifade edilen sebeplerle, 1312 sayılı ilamın 31 inci maddesiyle verilen liraya ilişkin tazmin hükmünün tasdikine,

28.09.2004 tarihinde karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARI

Tarih : 15.09.2004 / 22.09.2004
No : 1153/1

*A*meliyathane ve yoğun bakım ünitesi ikmal inşaatının 10 yıldır devam eden ve %90 ı tamamlanmış olan bir projenin devamı niteliğindeki küçük çaplı inşaat ile elektrik ve tesisat işlerini kapsayan bir iş olması ve bunun da insan sağlığıyla doğrudan ilgili bulunması hususu dikkate alındığında, İdarenin isteklilerin yeterliliklerini ve tekliflerini değerlendirirken eşit muameleyi gözettiği, düzenlemiş olduğu ihale dokümanının sağlıklı teklif vermeye elverişli olduğu, dolayısıyla mevcut dosyada ibalenin tamamlanmasına engel bir durum bulunmadığı, yaklaşık maliyetin tespitinde İdarenin mevzuatın kendisine yüklemiş olduğu sorumluluklar çerçevesinde hareket ettiği anlaşıldığından, 4734 sayılı Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde belirtilen eşit muamele, rekabet, güvenilirlik, saydamlık ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından sözleşmenin tescilinde bir sakınca bulunmadığı hakkında.

Ankara Valiliği Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü ileŞti. arasında bağtlanan “.....Hastanesi Merkez Ameliyathane ve Yoğun Bakım Ünitesi Ek Bina İkmal İnşaatı İşı” ne ilişkin sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine 5. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede;

Ankara Valiliğince “..... Hastanesi Merkez Ameliyathane ve Yoğun Bakım Ünitesi (Ek Bina) İkmal İnşaatı”nın 9.297.321.810.087.-TL yaklaşık maliyet üzerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18/a maddesi uyarınca açık ihale usulü ile ihaleye çıkarıldığı; ihaleye 16 isteklinin katıldığı, teklifleri geçerli sayılan 7 firma arasından ihaleye ekonomik açıdan en avantajlı teklifi verenŞti ne anılan işin 3.409.000.000.000.- TL bedelle ihale edildiği dosya eki belgelerden anlaşılmaktadır.

Bu konuda 5 inci Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

1- İşe ilişkin şartnamenin 7.2.1, 7.2.3 ve 7.3.1.maddelerinde yer alan yeterlik belgeleriyle ilgili hususlara ilanın 4.2.1, 4.2.2. ve 4.2.3.maddelerinde yer verilmemesi,

2- İdari Şartnamenin 7.3.2.1 maddesinde anahtar personelle ilgili yeterlik kriterlerinin düzenlenmemesi,

3- İhale dokümanı eki olarak Yapı Araçları Taahhütnamesi verilmesine rağmen, İdari Şartnamede makine ve ekipmanla ilgili kısmın boş bırakılması,

4- İhale dokümanı olarak isteklilere verildiği öne sürülen uygulama projeleri ve mahal listelerinin eksik ve mevcut durumu gösterir nitelikte olmaması,

5- a) Söz konusu işe ait projelerin CD ortamında, eksik ve hatalı olarak verilmesi,

b) Mevcut proje ve mahal listeleri ile yaklaşık maliyeti gösteren imalat kalemlerinin birbirini tutmaması,

c) Kamu İhale Kurumunun 18.05.2004 tarih ve 2004/UK.2.622 sayılı kararında tespit edildiği üzere, yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas listelerin isteklilere verilmesi sonucu yaklaşık maliyetin gizliliğinin ihlal edilmesi,

d) İhale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin aşırı düşük olması,

e) Ameliyathane ile acil servis arasında bulunması gereken tünel bağlantısına dair düzenlemenin yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas imalat kalemleri arasında yer almaması karşısında,

İş bu sözleşmenin tescilinin mümkün bulunmadığına karar verilmiştir.

Bu tespitlerden sonra işin esasına geçilmeden önce yapılan usul görüşmelerinde, Daire Kararında sözleşmenin reddine konu işlemler ayrıntılı bir şekilde incelenmekle birlikte tereddütlü konuların teknik nitelik arzemesi ve bu işlemleri gerçekleştiren Kurum yetkililerinin açıklaması gereken hususların bulunması nedeniyle Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü ile Hastanesinden konu ile ilgili görüş ve düşüncelerini beyana yetkili temsilcilerin çağırılmasının yerinde olacağına,

Ayrıca sözleşmeyi inceleyen Denetçinin toplantıda hazır bulunmasının uygun olacağına karar verildikten sonra,

Toplantıya Ankara Bayındırlık ve İskan Müdür Yardımcısı, Ankara Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü Elektrik Mühendisi, Hastanesi Başhekim Vekili ve Hastanesi Başhekim Yardımcısı Uzman Doktor temsilci olarak katılmışlardır. Temsilciler tarafından yapılan açıklamalar ve sorulara verilen cevaplarda;

“..... Hastanesi 1957 yılından beri hizmet vermektedir. Artan hasta

sayısına bağılı olarak ameliyathane ve yoğun bakım ünitesi ihtiyaca cevap vermemektedir. Bahse konu ameliyathane ve yoğun bakım ünitesi inşaatı yaklaşık 10 yıldır devam etmektedir. İnşaatın % 90 lık kısmı bitmiş olup bu ihale kalan kısmın yapılması içindir. Hastanemizde şu anda ameliyat masası sayısı 12 olup yılda ortalama 10.000 ameliyat yapılmaktadır. Bu binanın hizmete girmesiyle ameliyat masası 25 e çıkacak, yoğun bakım ünitesi hizmete girecek dolayısıyla çok daha fazla hastaya çok daha iyi imkanlarla hizmet verilebilecektir. Aksi halde ihalenin tekrar yapılması uzun bir süre alacak, bu da bitmiş olan diğer kısmın atıl kalmasına yol açacak, daha çok hastaya daha iyi imkanlarla hizmet verilemeyecek bunun yanı sıra Hastanenin dolayısıyla Hazinesinin maddi kaybı da olacaktır. Ayrıca yeni ihalenin 2004 yılı bayındırlık birim fiyatları ile yapılacak olmasından dolayı da işin maliyetinin artma ihtimali söz konusudur.

İdari Şartnamede, ekonomik ve mali yeterlilik ile ilgili olarak istenen; bankalardan temin edilecek belgeler, isteklinin bilançosu veya eşdeğeri belgeler ve isteklinin iş hacmini gösteren belgelerin özellikleri Yapım İşleri İhale Yönetmeliğine uygun olarak açıklanmıştır. İlanda bunların ayrıntıları tekrar açıklanmayarak anılan Yönetmeliğe atfı yapılmıştır. Bu belgelerin özellikleri İdari Şartnamede açıkça belirtildiğinden ihale dokümanı alan herkes tarafından görülebilecektir. Kaldı ki ilanda, belgelerin Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğindeki şartları sağlayacak nitelikte olması gerektiği de açıkça yazılmıştır. Ayrıca ihaleye katılan istekliler, bu belgeleri usulüne uygun olarak Komisyona sunmuşlardır. Dolayısıyla bu husus ihalede rekabeti engellemiştir.

İşle ilgili olarak istenen anahtar teknik personelin unvanları ve meslekte tecrübe süreleri İdari Şartnamede ve ilanda açıkça yazılmıştır. İstekliler burada istenen hususları kanıtlamak için Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliğinin 41 inci maddesinde belirtilen belgeleri zaten sunmak zorundadır. Yönetmelikte istenen belgeler istekliler tarafından İhale Komisyonuna verilmiştir. Bu nedenle Yönetmeliğin 41 inci maddesinde belirtilen anahtar teknik personelle ilgili belgelerin İdari Şartnamede belirtilmemiş olması ihalede rekabeti ve saydamlığı engellemiştir.

İdari Şartnamede ve ilanda istenecek yapı araçlarının listesi belirtilmemiş fakat işin devamı esnasında yapı araçlarına ihtiyaç duyulması halinde bunun yüklenici tarafından temin edileceğinin taahhüt edilmesi istenmiştir. Yapılacak işin büyük kısmı tesisat imalatlarıdır. Bu imalatlar yapı aracı gerektirmeyecek imalatlardır. Bu nedenle inşaatı yapı aracı ihtiyacı olması ihtimali düşüktür, olarsa da bunun önceden bilinmesi zordur. Bu nedenle öngörülemeyen

durumlar için, bu araçların temin edileceğinin yüklenici tarafından taahhüt edilmesi ilanda istenmiştir.

İhale dokümanları arasında isteklilere işin projesi, mahal listeleri ve porsantaj oranları tam olarak verilmiştir. İstekliler bunları tam olarak aldıklarını yazılı olarak beyan etmişlerdir. Ayrıca ihaleye girecek firmalar iş yerine gelip ölçümler yapma imkanına da sahiptirler. Bu nedenle işin maliyetinin tespit edilemediği iddiası yersizdir. İstekliler tarafından verilen tekliflerin birbirine yakın olması da işin maliyetinin doğru olarak tespit edilebildiğini dolayısıyla maliyeti tespiti yarayan ve eksik olduğu iddia edilen belgelerin tam olduğunu kanıtlamaktadır.

Yazılı olan uygulama projeleri ayrıca CD ortamında da verilmiştir. CD deki bilgiler eksik ve hatalı olduğu için CD den yararlanamadığını iddia eden isteklilerin yazılı dokümanlardan yararlanma imkanı vardır. Bu nedenle bu husus ihalede açıklık ve rekabeti engellememiştir.

İhale dokümanı olarak işin porsantaj oranları ve miktarları verilmiştir. Bu husus Bayındırlık Bakanlığı Genelgesi gereğidir. Teknik elemanlarımız da bu oranlardan ve miktarlardan yararlanarak yaklaşık maliyeti belirlemektedir. İhalede rekabeti esasen gizlilik engeller bu nedenle mevzuatın izin verdiği ölçüde işin maliyetini belirlemeye imkan verecek belgeler isteklilere verilmiştir. Gerek verilen tekliflerin birbirine yakınlığı gerek katılan firma sayısının yüksekliği ihalede rekabetin sağlandığını göstermektedir.

İhalede teklif edilen fiyatların yaklaşık maliyetin çok altında olmasının nedeni yaklaşık maliyeti belirlerken Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatlarının esas alınmasıdır. Bu mevzuat gereğidir. Yapılacak inşaatla imalatların çoğunluğunu tesisat imalatları oluşturmaktadır. Bunların piyasa fiyatları Bayındırlık Bakanlığınca belirlenen birim fiyatların oldukça altındadır. Piyasa fiyatları yerine göre birim fiyatların %50-60 altında olabilmektedir. Diğer imalat kalemleri için de benzer durum söz konusudur. Bu nedenle Bakanlığımızın yaptığı yapım ihalelerinin çoğunda ihale bedelleri, yaklaşık maliyetin %50-60 ı olmaktadır. Yapılan ihalede verilen tekliflerin hepsinin yaklaşık maliyetin çok altında olması da bu hususu doğrulamaktadır. Buna rağmen aşırı düşük teklif sorgulaması da yapılmış ve isteklinin cevabı İhale Komisyonunca kabul görmüştür.” denilmiştir.

Toplantıya katılan Uzman Denetçi da müzekkere ve Daire Kararında belirtilen hususları ifade etmiştir.

Daha sonra konunun esasına geçilerek yapılan görüşmeler sonucunda;

İşe ait ilanın 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 ve 4.3.1 inci maddelerinde sırasıyla bankalardan temin edilecek belgeler, yıl sonu bilançosu, iş hacmini gösteren belgeler ve iş deneyimini gösteren belgelerin taşınması gereken kriterlerle ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “İhale İlanlarında Bulunması Zorunlu Hususlar” başlıklı 24 üncü maddesinin (f) bendinde ifade edilen yeterlik değerlendirmesinde uygulanacak kriterlerin ilanda belirtilmesinin zorunlu olduğu hükmüne riayet edilmeyerek ayrıntılı her hangi bir açıklama yapılmamasının ihalede açıklık ve rekabeti engellediği ileri sürülse de; ilanın ilgili maddelerinin hepsinde bahse konu belgelerin taşınması gereken kriterlerle ilgili olarak “.....Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğindeki esas ve usullere göre düzenlenmiş ve bu Yönetmelikteki şartları sağlayacak nitelikte olmak üzere” denilmek suretiyle anılan Yönetmeliğe atıfta bulunulduğu görülmektedir. İşe ilişkin İdari Şartnamenin sırasıyla 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3 ve 7.3.1 inci maddelerinde de bu belgelerin taşınması gereken kriterler ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır. Bu meyanda ihaleye katılacak istekli hem ihale ilanındaki atıf uyarınca Yönetmeliğin ilgili maddelerine bakarak, hem de ihale dokümanı içerisindeki İdari Şartnameye bakarak bu belgelerde istenen kriterleri öğrenebilecektir. Öte yandan bu düzenleme uyarınca belgelerini eksik verip teklifi reddedilen isteklinin de bulunmadığı açıktır. Bu nedenle söz konusu düzenlemenin maksadı anlatmada yeterli olduğunu kabul etmek gerekeceğinden bu konuda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

İdari Şartnamenin 7.3.2.1 maddesinde anahtar teknik personelde bulunması gereken şartlarla ilgili olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “İhale ve Ön Yeterlik Dokümanının İçeriği ve İdari Şartnamede Yer Alması Zorunlu Hususlar” başlıklı 27 nci maddesinin (e) bendindeki, isteklilerde aranılan şartlar, belgeler ve yeterlik kriterlerinin idari şartnamede yer almasının zorunlu olduğu hükmüne riayet edilmeyerek yeterli açıklama getirilmediği hususuyla ilgili olarak; İdari Şartnamenin bahse konu 7.3.2.1 maddesinde anahtar teknik personelin sadece unvanı ve tecrübe süresinin belirtilmiş olduğu, aynı hususlara ihale ilanınin 4.3.2.1 maddesinde de yer verildiği görülmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 41 inci maddesinin ikinci fıkrasında anahtar teknik personelin taşınması gereken kriterlerle ilgili olarak; “Asgari yeterlik kriteri olarak anahtar teknik personel öngörülmesi halinde, bu personelin en az 5 yıl deneyimli mimar veya mühendis olması, ihale tarihinden önce işe alınmış ve ihale tarihi itibarıyla isteklinin bünyesinde çalışıyor bulunması şartlarının aranması zorunludur. Özel sektörde geçen deneyim süresi ilgili meslek odası üye kayıt belgesiyle, kamuda geçen deneyim süresi hizmet

çizelgesi ve/veya meslek odası üye kayıt belgesiyle; isteklinin bünyesinde çalışmakta olduğu hususu ise, personel adına prim ödendiğini veya personelin işe alındığını gösteren sosyal güvenlik kurumu onaylı belgeler ile tevsik edilir.” denilmektedir. Madde hükmünde öngörülen ifadelerin tamamına ihale ilanı ve İdari Şartnamede yer verilmemekle birlikte İdarece Yönetmelikte öngörülen şartları taşıyan belgelerin teklif veren firmalardan istendiği anlaşılmaktadır. Nitekim İdare, Yönetmelikte öngörülen belgeleri vermeyen isteklilerin tekliflerini hemen reddetmemiş bu belgelerin tamamlanmasını yazılı olarak istemiştir ki isteklilerin de bu belgeleri tamamlama yoluna gitmesinden söz konusu düzenlemeyle gerek İdarece gerekse isteklilerce Yönetmelikte öngörülen tüm şartların arandığının anlaşıldığı görüldüğünden tekliflerin esasına hiçbir olumsuz etkisi bulunmayan İdari Şartnamedeki ve ilandaki bu düzenlemenin açıklık ve rekabeti engellemediği açık olup bu hususta da herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır.

Yine ihale dokümanı eki olarak yapı araçları taahhütname si verilmesine rağmen, İdari Şartnamenin 7.3.3. maddesinde yer alan makine ve ekipmanla ilgili kısmın boş bırakılması hususuyla ilgili olarak ise; İlanın 4.3.2.3 maddesinde yapı araçları listesi dahilinde herhangi bir araç belirtilmemiş ancak işin devamı esnasında gerekecek yapı araçlarının yüklenici tarafından taahhüt edileceği ifade edilmiştir. Dosya eki belgeler içerisindeki keşif ve metrajlar incelendiğinde anılan işin niteliğinin aslında büyük kısmı tamamlanmış ikmal işi olduğu ve çoğunlukla elektrik ve sıhhi tesisat olmak üzere pek az küçük çaplı inşaat işini kapsadığı bunların ise Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde kastedilen anlamda ve büyük ölçekli inşaatlarda kullanılan betonyer, vibratör, ekskavatör gibi özellikli araçları gerektirmediği ve İdari Şartnamede bu hususta ayrıntılı bir açıklamaya gidilmemekle birlikte söz konusu araçlara ihtiyaç olasılığını dikkate alan İdarenin tedbiri elden bırakmayarak ilanla söz konusu taahhütnameyi isteklilerden istediği, ancak araçların niteliğinin önceden bilinmemesi nedeniyle İdari Şartnamede bu hususu boş bıraktığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede isteklilerin konuda bir tereddüt görmeyerek söz konusu taahhütnameyi vermeleri karşısında mevcut düzenlemenin açıklık ve rekabeti engellemediği açık olduğundan bu konuda da sözleşmenin tescili yönünden bir tereddüt bulunmadığı açıktır.

Öte yandan ihale dokümanı olarak isteklilere verildiği öne sürülen uygulama projeleri ile mahal listelerinin eksik ve mevcut durumu gösterir nitelikte olmadığı iddia edilmekte ve bunun açıklaması olarak söz konusu belgeler içinde, işin maliyetinin tespiti için gerekli olan bina cephelerine ait pafta ve imalata ilişkin sistem detayları bulunmadığı gibi; diğer tesisatlara ilişkin (sıhhi,

kalorifer, elektrik, müşterek, hastane, soğutma, havalandırma ve klima otomatik kontrol ile çamaşırhane tesisatları) projeler ve bu projelere göre hazırlanan mahal listelerinin krokilerinin de olmadığı ileri sürülmektedir.

4734 sayılı Kanunun 62 nci maddesinin (c) bendinde, uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı açık bir şekilde ifade edilmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 5 ve 8 inci maddelerinde yaklaşık maliyet oluşturulurken uygulama projelerinin, mahal listelerinin, metin listelerinin hazırlanması imalat iş kalemlerine ait teknik tarif ve özelliklerinin belirtilmesi zorunlu kılınmıştır. İdareler bu belgeleri hazırlarken yine aynı Yönetmeliğin 19 uncu maddesine göre KİK tarafından çıkarılan standart ihale dokümanlarını esas alarak bunları onaylar ve sonra yine aynı Yönetmeliğin 30 uncu maddesine göre ihaleye katılmak isteyen isteklilere bedeli karşılığında verirler. Söz konusu belgeler ihaleye katılacak firmaların tekliflerini belirlemelerinde önemli olup bu belgelerde herhangi bir tereddüt bulunmaması her iki taraf için elzemdir.

İşin İdari Şartnamesinin “ihale dokümanının kapsamı” başlıklı 6 ncı maddesinde ise, ihale dokümanı kapsamındaki belgeler, idari şartname, işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı, yapım işleri genel şartnamesi ve standart formlar şeklinde sayılmış olup, bu belgeleri İdareden alan isteklilerin işin maliyetini sağlıklı bir şekilde hesaplayıp tekliflerini de kendilerine göre belirlemelerinde bir sorun olmaması beklenir. Bu çerçevede İdarece gönderilen mevcut ihale dosyası incelendiğinde, yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin keşfin gerçekçi olduğu ve tekliflerin hesaplanmasında esas alınacak pirsantaj ve mahal listeleri ile proje detaylarının tamam olduğu görülmektedir. Ayrıca metni İdarece hazırlanan ve içeriğinde “..... Hastanesi Merkez Ameliyathane ve Yoğun Bakım Ünitesi (Ek Bina) İkmal İnşaatı işine ait ihale dosyası ve projelerini tam olarak aldım” ibaresi bulunan belgenin söz konusu ihale dokümanını satın alan isteklilerce imzalanarak İdareye verildiği dikkate alındığında, bu belgeyi imzalamış isteklilerin almış olduğu dosyada eksiklik bulunduğunu iddia etmesi de uygun değildir. Çünkü uygulamada istekli tarafından idareye gidilerek bedel ödenip ödenmeyeceğine karar verilmeden önce anılan dosyalar ayrıntılı incelenmekte ve ihalenin teklif vermeye uygun olduğu kanaati oluştuktan sonra dosya bedeli idareye ödenmekte ve söz konusu teslim belgesi imzalandıktan sonra bu dosya tamam olarak istekli tarafından alınmaktadır. Nitekim anılan ihalede bu prosedürü tamamlayarak almış oldukları ihale dokümanı üzerinden tüm isteklilerin fiyat teklifinde bulunduğu hususu göz

önüne alındığında söz konusu belgelerde bir eksiklik veya bu belgeler arasında teklif vermeye engel bir tutarsızlık bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede İhale dokümanının bilgisayar ortamında incelenmesini sağlayacak şekilde CD ortamında verildiği ancak bunun içerisinde de elektrik projesi, sistem detayları ve diğer birçok projenin yer almadığı, bazı projelere ait dosyaların hiç açılmadığı, mimari projelerin resim formatında verildiği, mahal listelerinin okunamadığı, dolayısıyla CD ile verilen projelerin teklif vermeye uygun olmadığı ileri sürülse de, yukarıda da açıklandığı üzere İdarece verilen ihale dosyası içerisinde, bu eksiklikler bulunmadığından ve ihale dokümanı kapsamındaki yazılı belgelere göre teklif verilebildiğinden, imza karşılığında bu belgeleri satın alan tüm isteklilerin de teklif verebildiği söz konusu ihalede bu açıdan da saydamlık, güvenilirlik, açıklık ve rekabet engellenmemiştir.

Buna ilave olarak Kamu İhale Kurumunun 18.05.2004 tarih ve 2004/UK.2.622 sayılı kararında tespit edilen yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas listelerin imalat kalemlerinin miktarları yanında yer alan birim fiyat ve tutar bölümlerinin daksillenmiş olduğu ve bunların da okunabildiği, böylece yaklaşık maliyetin gizliliği kuralının ihlal edildiği ileri sürülmekle birlikte; iddianın bu aşamaya kadar somut belge ile ispat edilememesi nedeniyle bu hususun sözleşmenin tescili veya reddi yönünden değerlendirilmesine gerek bulunmamaktadır.

Ayrıca yaklaşık maliyetle ilgili olarak ameliyathane ile acil servis arasında bulunması gereken tünel bağlantısına dair düzenlemenin yaklaşık maliyetin hesabına esas imalat kalemleri arasında yer almadığı belirtilmektedir ki, uygulama projesinde görülebilen bu kısmın anahtar teslimi götürü bedel kapsamında bu işin maliyetinde dikkate alınarak hesaplanabilmesi ve götürü bedele dahil edilmesi mümkün bulunduğundan ve tüm firmalar götürü bedel kapsamında fiyat teklifinde bulunduklarından bu hususun teklif vermeyi etkilemediği ortadadır.

Son olarak ihale üzerinde bırakılan isteklinin teklifinin aşırı düşük olduğu belirtilmektedir. İdarece hesaplanan 9.297.321.810.087 Liralık yaklaşık maliyet ile ihale bedeli olan 3.409.000.000.000 Liralık teklif arasındaki farkın büyük olduğu açıktır. Böyle bir olayda ya İdarenin maliyet hesabının gerçekçi olmadığı ya da teklifin aşırı düşük olduğunu iddia etmek mümkün olabilir. İdarenin yaklaşık maliyet hesabında imalat kalemleri itibarıyla dikkate aldığı fiyatlar Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Genelgesi gereği yine bu Bakanlıkça yayımlanan birim fiyatlar olup bu rakamları kendi imalatlarına uygulayan İdareye bu nedenle bir kusur yüklemek yerinde olmayacaktır. Yaklaşık maliyetin doğru veri olarak kabul

edildiği böyle bir durumda da teklif edilen fiyat aşırı düşük görüldüğü için diğer seçenek isteklinin teklifinin araştırılmasıdır. Nitekim 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38 inci maddesinde;

“İhale komisyonu verilen teklifleri 37 nci maddeye göre değerlendirdikten sonra, diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit eder. Bu teklifleri reddetmeden önce, belirlediği süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister.

a) İmalat sürecinin, verilen hizmetin ve yapım yönteminin ekonomik olması,

b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin mal ve hizmetlerin temini veya yapım işinin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,

c) Teklif edilen mal, hizmet veya yapım işinin özgülüğü,

hususlarında belgelendirmek suretiyle yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak, aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifleri reddedilir.” denilerek aşırı düşük tekliflerin yazılı olarak soruşturulması öngörülerek teklif edilen fiyatla işin yapılabilirliğinin tespiti ve gerçekçi olmayan tekliflerin bu şekilde ihaleden çıkarılması öngörülmüştür. Bu soruşturmayı yapan idarenin ise maddede yazılı nedenlerden dolayı işin teklif edilen düşük fiyatla yapılabilmesine kanaat getirmesi halinde teklifin aşırı düşüklüğünden bahsetmek de uygun olmayacaktır.

Bu çerçevede İdare uygulaması irdelendiğinde; İdarenin, hesaplamış olduğu yaklaşık maliyete göre en düşük teklif veren Şti nin 3.409.000.000.000 Liralık teklifi ile birlikte 2 istekliden 13.02.2004 tarihinde yazılı açıklama istediği ihaleyi alan Şti nin 16.02.2004 tarihinde göndermiş olduğu yazılı açıklamada yer alan belgelere göre Firmanın teklifini aşırı düşük görmeyerek, işin yapılabilirliğine kanaat getirdiği ve ihaleyi bu Firmaya verdiği mevcut belgelerden anlaşılmaktadır. Şti nin, teklifine ilişkin yazılı açıklamaları incelendiğinde ise inşaat, elektrik ve sıhhi tesisat olmak üzere 3 ana imalat üzerinden teklifini verdiği, sıhhi tesisat kalemi kapsamına diğer tesisatları (müşterek, kalorifer, havalandırma, soğutma, hastane ve çamaşırhane tesisatları ile otomatik kontrol) dahil ettiği, bunları hesaplarken de tamamen piyasa koşullarını dikkate alarak, imalatlar içerisinde yer alan ve üçüncü kişilerden temin edilecek cihaz, malzeme, ekipman ve işçilik bedellerini yine bu kişilerden almış olduğu taahhütnamelerle belgelendirdiği anlaşılmaktadır. Bu nedenle Firmanın

teklifini üç ana imalat içerisinde sunmasını iddialarda belirtildiği gibi tüm imalatlara teklif verilmediği şeklinde yorumlamak yanlış olacağından, bu hususu dikkate alan İdarenin de anılan Firmanın teklifini aşırı düşük yerine en avantajlı birinci teklif olarak belirlemesinde hukuk yönünden bir aykırılık bulunmamaktadır.

Diğer bir deyişle İdarenin tespit etmiş olduğu yaklaşık maliyet ile ihaleyi alan firma dahil diğer firmaların teklifleri arasındaki fark, İdarenin hesaplamada resmi kurumların fiyatlarını dikkate alması ile firmaların rekabet ortamındaki piyasa fiyatlarını dikkate almalarından kaynaklanmakta olup, işin teklif edilen fiyatla tamamlanabilirliği konusunda şüphesi bulunmayan idarenin bu tercihinde mevzuat yönünden bir sakınca bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, bahse konu ameliyathane ve yoğun bakım ünitesi ikmal inşaatının 10 yıldır devam eden ve %90 ı tamamlanmış olan bir projenin devamı niteliğindeki küçük çaplı inşaat ile elektrik ve tesisat işlerini kapsayan bir iş olması ve bunun da insan sağlığıyla doğrudan ilgili bulunması hususu da dikkate alındığında, bütün bu yukarıdaki gerekçeler ışığında İdarenin isteklilerin yeterliklerini ve tekliflerini değerlendirirken eşit muameleyi gözettiği, düzenlemiş olduğu ihale dokümanının sağlıklı teklif vermeye elverişli olduğu, dolayısıyla mevcut dosyada ihalenin tamamlanmasına engel bir durumun bulunmadığı, yaklaşık maliyetin tespitinde ise İdarenin mevzuatın kendisine yüklemiş olduğu sorumluluklar çerçevesinde hareket ettiği kanaatine varıldığından 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde belirtilen eşit muamele, rekabet, güvenilirlik, saydamlık ve kaynakların verimli kullanılması ilkeleri açısından sözleşmenin tescilinde bir sakınca bulunmadığına, karar verildi.