



SAYIŞTAY DERGİSİ

Türk Parlamento Hukukunda
Bütçe Komisyonu

Doktrin ve Mevzuat Işığında
Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış

Benchmarking ve Stratejik Yönetim

Devlet Memurlarının Görevde Yükselmesi:
Son Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Sosyal Güvenlik Kurumlarında
Tek Çatı Çalışmaları Üzerine

Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi

18. INTOSAI Kongresi Üzerine

Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Hastanelerde İlaç,
Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi
Hakkında Performans Denetimi Raporu (Özet)

SAYIŞTAY KARARLARI

OCAK - MART 2005
SAYI : 56

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: 56	OCAK-MART 2005

İÇİNDEKİLER

3 Türk Parlamento Hukukunda “Bütçe” Komisyonu

Dr. Nahit YÜKSEL

Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı, Siyaset Bilimi Doktoru

23 Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış

Murat ALTUN

Sayıştay Denetçisi

Erdal KULUÇLU

Sayıştay Denetçisi

53 Benchmarking ve Stratejik Yönetim

Osman SARAÇ

Maliye Müfettişi

79 Devlet Memurlarının Görevde Yükselmesi: Son Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme

Ahmet BERK

Sayıştay Başdenetçisi

91 Sosyal Güvenlik Kurumlarında Tek Çatı Çalışmaları Üzerine

Ercüment ÖZTÜRK

SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

103 Yeni Belediye Yasası ile Mahalle Yönetimi

Seyit KOÇBERBER
Sayıştay Başdenetçisi

115 18. INTOSAI Kongresi Üzerine

İhsan ÇULHACI
Sayıştay Denetçisi

133 SAYIŞTAY RAPORLARI

**135 Sağlık Bakanlığına Bağlı Hastanelerde İlaç, Tıbbi Sarf
Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi Hakkında Performans
Denetimi Raporu (Özet)**

145 SAYIŞTAY KARARLARI

147 Temyiz Kurulu Kararları

TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNDA “BÜTÇE” KOMİSYONU

Dr. Nahit YÜKSEL*

I. GİRİŞ

Parlamentolar, siyasal bilim ve maliye yazınlarında sıklıkla belirtildiği gibi, kimlere ne miktarda vergi salınacağını ve vergi hasılatının nerelerde kullanılacağını saptama yetkisinin paylaşımı konusunda XIII. yüzyılda siyasal iktidarla vergi verenler arasında başlayan ve sonraki yüzyıllarda daha da şiddetlenen mücadelenin ürünüdür. Dayandıkları toplumsal tabanı zamanla genişleten parlamentolar demokratik hareketlerin etkinleştiği XIX. yüzyıldan itibaren en etkin ve gözde kurum oldular. Artık yalnızca kamu geliri/ kamu gideri konularında (yani bütçeleme işlevi) yasa yapmakla yetinmemekte ve toplumsal, siyasal, iktisadi, kültürel vb. her alana el atmaktaydılar. O kadar ki, Birinci Dünya Savaşı sonrasında demokrasilerin gözden düşmesinin nedenlerinden biri olarak, dönemin kimi Avrupalı yazarları, parlamentoların işlevlerindeki bu olağanüstü artışın ortaya çıkardığı sonuçları (parlamentolarda tartışmaya açılan konuların sayısındaki artışın parlamentoların ya hiç çalışmamasına ya da çok yavaş çalışmasına neden olmasını) göstermişlerdir.

Bu yazarlardan F. Cambo'ya göre, XIX. yüzyıl sonuna kadar parlamentolarda yalnızca dış politika, anayasal ıslahat, oy verme yöntemi, kilise-devlet ilişkileri, adliyenin ve yerel yönetimlerin örgütlenmesi gibi “büyük bir siyasî kültüre ve hususî bir salâhiyete” sahip olmayı gerektiren sorunlar tartışılırdı. XX. yüzyılın ilk çeyreğinde ise demiryolu tarifeleri, ithalât ve ihracat resimleri, ziraatın, sanayinin ve ticaret gemilerinin himayesi gibi harcıâlem bir kültür ile halledilebilecek somut konular tartışılmaktadır.¹ İşlevlerdeki bu artış, en

* Siyaset Bilimi Doktoru (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü). Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde Devlet Bütçe Uzmanı unvanı ile çalışmaktadır.

¹ F. Cambo, “Diktatörlükleri Doğuran Sebeplerden Parlamentarizm Buhranı”, **Fikir Hareketleri**, Sayı 13, (18.1.1934). Ayrıca, Nahit Yüksel, **Fikir Hareketleri Dergisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.

geleneksel işlev olan bütçe yanı sıra, değişik konularda çalışma yapan komisyonların parlamentolar bünyesinde oluşturulmasını gerektirmiştir.² Bütçe hakkının bir bakıma simgesi olması dolayısıyla, bütçe komisyonu, hep daha öne çıkarılmış ve çoğunlukla anayasalarda düzenlenmiştir.³

İlk Osmanlı Parlamentosunda (1876), “bütçe”⁴ ile ilgili komisyon (encümen) yanı sıra, değişik adlar altında başka komisyonlar da oluşturulmuştur. Komisyonların oluşum ve çalışma tarzları, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde genellikle içtüzüklerde⁵ düzenlenmiş, “bütçe” ile ilgili komisyona ise, içtüzükler yanı sıra, Anayasalarda bile yer verilmiştir. Bununla birlikte, Türk Parlamento Hukukunun kaynakları yalnızca anayasa ve içtüzüklerden ibaret değildir.⁶

Bu çalışmada “bütçe” ile ilgili komisyonun ülkemizdeki tarihsel gelişim süreci incelenecek, bir bakıma bu komisyonun izi sürülecektir. Bu komisyonun parlamento hukukumuzda nasıl bir komisyon konsepti içinde kendisine yer bulduğu, başka bir anlatımla, bütçe komisyonu yanı sıra hangi adlar altında kaç

² Yasama organlarında “komisyon” biçiminde bir çalışma yönteminin tercih edilmesinin kuramsal nedenleri için, Fahri Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s. 310.

³ Anayasanın “Bütçenin görüşülmesi” başlıklı 162 nci maddesi bütçe komisyonunun oluşum tarzını, üye sayısını ve bütçe yasaları bakımından işleyişini düzenlemektedir.

⁴ Ülkemizde ilk kez 1846 yılında (günümüzdeki anlamda olmasa da) devlet bütçesi yapılmıştır. 1846-1875 devresinde (1854 ve 1855 yılları hariç) her yıl düzenli olarak bütçe hazırlanmıştır. 1845 yılında, bütçenin hangi ilkelerle ve nasıl hazırlanacağına dair bir karar kabul edilmiş, 1855 yılında ise, bütçenin hazırlanmasına ve yürürlüğe girmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren 12 maddelik bir Nizamname yürürlüğe konulmuştur. Osmanlı Devletinin mali kurumları ve bütçe gelişmeleri için, bkz. **Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, (2. Baskı), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 1994.

⁵ “Dahili Nizamname”, “Meclis, cemiyet, şirket gibi teşkillerin veya her hangi bir daire veya müessesenin işlerini düzenlemek ve iyi işlemesini sağlamak ve hükmü yalnız bunları teşkil edenlere ve tatbik olundukları yerlere münhasır bulunmak üzere meydana getirilen kaidelerin hepsi”dir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi de bu kabildendir. **Türk Hukuk Lugatı**, (4. Baskı), Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998. İchtüzük, parlamentoların çalışmalarını düzenleyen metinlerdir. İchtüzüğün tanımı, niteliği, sorunları ve ülkemizdeki içtüzükler hakkında, bkz. Servet Armağan, **Memleketimizde İchtüzükler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1972, s. 3.

⁶ Teziç, bundan çeyrek yüzyıl önce kaleme aldığı bir eserde, Türk hukuk düzeninde parlamento hukukunun yazılı kaynakları olarak anayasayı, içtüzükleri, kanunları, Meclis Başkanlık Divanı kararlarını, idari düzenleyici işlemleri ve mahkeme kararlarını göstermektedir. Erdoğan Teziç, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İ.Ü.H.F. Yayını, 1980, s. 12.

komisyonun yer aldığı da çalışmada gösterilecektir. Komisyonlar konusunda Osmanlı Devleti dönemi ile Cumhuriyet dönemi arasında az çok bir sürekliliğin bulunması nedeniyle, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerine değinme gereği duyulmuştur.

2003 yılı sonunda kamu mali yönetimi ve kontrol hukukumuzda meydana gelen bir değişiklik, “bütçe” komisyonunun işlevlerinin bu yasal düzenlemenin gerekleri çerçevesinde sorgulanmasını gerektirmektedir. 1050 sayılı Yasa (Muhasebe-i Umumiye Kanunu) yerine kaim olmak üzere çıkarılan 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Yasa (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) “bütçe” komisyonuna yepyeni işlevler yüklemektedir.

5018 sayılı Yasanın “Faaliyet raporları” başlıklı 41 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü çerçevesinde Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir.⁷ Bu görüşmelerin yapılacağı komisyon ise, henüz 5018 sayılı Kanunun Geçici 4 üncü maddesinin ilk fıkrası hükmünün gereği (TBMM İçtüzüğü değişikliği) yerine getirilmemiş olmakla birlikte, muhtemelen “bütçe” komisyonudur. Ancak mevcut yapısı ve iş yükü ile Komisyonun bu görevi hakkıyla yapabilmesi olanaklı gözükmemektedir.

⁷ 5018 sayılı Yasanın 41 inci madde gerekçesi: “Kamuoyunu ve yasama organını, yürütmenin faaliyet sonuçları konusunda bilgilendirme, yönetsel hesap verme sorumluluğunun en önemli gereklerinden birisidir. Bu mekanizma, kamu hizmetlerini yürütenlerin daha fazla sorumluluk hissetmelerine ve daha sonuç odaklı çalışmalarına, kamu hizmetlerinden yararlananların ödedikleri vergilerin nasıl kullanıldığı ve kamu idarelerinin performansları konusunda bilgi sahibi olmalarına ve yasama denetiminin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu amaçla, harcama yetkililerince faaliyet raporu, üst yöneticilerce idare faaliyet raporu, İçişleri Bakanlığı’nca mahalli idare faaliyetlerine ilişkin Değerlendirme Raporu, Maliye Bakanlığı’nca Genel Faaliyet Raporu düzenlenmesi esası getirilmiş, Sayıştay’ın söz konusu raporlardan hareketle kendi değerlendirmelerini de yapmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni bilgilendirmesi öngörülmüştür.” 5018 sayılı Kanun ve ilgili dokümanlar için bkz. **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.

II. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM⁸

1876 yılında kurulan Osmanlı Parlamentosunun her iki kanadı (Heyet-i Mebusan ve Heyet-i Ayan) için “nizamname-i dahili”ler hazırlanmış ve bunlar 1877’de yürürlüğe konulmuştur. Ancak, kısa bir süre sonra (1878) kapatılan parlamentonun yeniden açılması için 30 yılı aşkın bir süre, yani 1908’e kadar beklemek gerekmiştir. 1910’lu yılların sonlarına doğru, Meclis-i Meb’usan’da, Meclis-i Meb’usan Nizamname-i Dahilisi uyarınca, on beşer üyeden oluşan on altı “daimi encümen” mevcuttu. Bunlardan biri olan “Muvazene-i Maliyye Encümeni” “bütçe”ye ilişkin komisyon idi.⁹ Nizamname, “Muvazene Encümenince Tetkik Olunacak Hususat” olarak, “Meclis-i Meb’usan Muvazenesiyle tahsisat-ı munzamesi hakkındaki kanun layihaları”, “Muvazene-i Maliyye Kanunu”, “Tahsisat-ı munzame ve tahsisat-ı fevkalade talebini havi olan kanun layihaları” ve “Varidat ve masarifat-ı Devletin tezyid ve tenkisini intaç edecek her nev’i kanun layiha ve teklifleri”ni saymaktaydı (md. 83).¹⁰ 23 Nisan 1920’te Ankara’da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, birkaç gün sonra, Meclis-i Meb’usan’ın Nizamname-i Dahilisinin “değiştirilmek suretiyle uygulanmasına devam edilmesini” kararlaştırmıştır. 1921 Anayasasındaki en

⁸ Kanun-u Esasi, 42 nci maddesinde, çift meclisli bir parlamento öngörmekteydi. “Meclisi Umumi Heyeti Ayan ve Heyeti Mebusan namlarile başka başka iki heyeti muhtevidir.” Anayasa’da meclis çalışmalarının içtüzük (nizamname-i dahili) çerçevesinde yürütüleceğine ilişkin açık bir hüküm yer almamakla birlikte, bazı maddelerde (örneğin, 47 nci madde) nizamname-i dahiliye göndermede bulunulmaktaydı. “Bütçe” konusunu düzenlemeye yönelik bazı maddelere de yer verilmişti. “Devletin bütçesi varidat ve mesarifatı tekribyesini mübeyyin kanundur. Tekalifi devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur.” (md. 97); “Büdcə yani muvazenei umumiye kanunu Meclisi Umumide madde be madde tetkik ve kabul olunur. Varidat ve mesarifatı muhammeninin müfredatını cami olmak üzere ana merbut olan cedveller nızamen tayin olunan numunesine tevfikan aksam ve fusul ve mevaddı mügteaddideye münkasem olarak bunların müzakeresi dahi fasıl fasıl icra edilir.” (md. 98); “Muvazenei umumiye kanunu müteallik olduğu senenin dühulünde mevkii icraya konulabilmek için layıhası Hey’eti Mebusana Meclisi umuminin küşadı akabinde ita olunur.” (md. 99). Suna Kili ve A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri - Senedi İttifaktan Günümüze-**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.

⁹ Diğer 15 sürekli komisyon ise şunlar idi: İstid’a; Orman ve Maden ve Ziraat; Defter-i Hakani ve Emval-i Gayr-i Menkule; Posta ve Telgraf ve Telefon ve Ticaret ve Sanayi ve Rüsumat; Hariciye; Dahiliye; Sıhhiye; Adliye; Askeri; İlmiye ve Evkaf; Kavanin-i Maliye; Layiha; Maarif; Nafia; Ariza-i Cevabiye.

¹⁰ Armağan, **a.g.e.**, s. 172-3

köklü değişiklik, devletin şeklini Cumhuriyet’e dönüştüren 29/10/1923 tarihli ve 364 sayılı Yasayla¹¹ yapılmıştır.

III. 1924 ANAYASASI¹² DÖNEMİ

Cumhuriyet döneminin ilk içtüzüğü, hazırlıklarına 1924 yılında başlanan ve uzun bir uğraşı sonrasında 1927 yılında çıkarılan “T.B.M.M. Dahili Nizamnamesi”dir.¹³ Nizamnamenin konumuz yönünden en önemli maddesi, “Daimi Encümenlerin Müddetleri, İntihapları, Adetleri ve Bazı Ahkam” başlıklı 22 nci maddesiydi. Maddeye göre, “Her içtimain başlangıcında vazifeleri ertesi içtimaa kadar devam etmek ve azası heyeti umumiyece izafî rey ile intihap olunmak üzere 17 encümen teşkil” olunacaktı. Komisyonlar üç grup altında toplanmaktaydı. Teşkilatı Esasiye, Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki ve Meclis Kütüphanesi “Encümen”lerinden oluşan ilk grup “Meclis Vazifeleri ile Mutenazır Encümenler” diye adlandırılmaktaydı. 25 üyeden oluşması öngörülen Bütçe Encümeni yalnız başına ikinci grubu oluşturmakta ve

¹¹ 1921 Anayasasında (20.1.1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu) mali nitelikli ve bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmemişti. 30.10.1922 tarih ve 307 sayılı Heyeti Umumiye Kararı ise, Osmanlı İmparatorluğunun inkıraz bulup TBMM Hükümeti teşekkül ettiğine dairdi. Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun. 3. Tertip Düstur, Cilt: 5, s. 158. 3. Tertip Düstur, Cilt 3, s. 149 . Bu ve daha önceki dipnotlarda değinilen kanun ve kararların metinleri için, bkz. Kili ve Gözübüyük, **a.g.e.**

¹² Anayasanın 26 ncı maddesinde bütçe yasaları diğer yasalardan ayrı bir biçimde zikredilmiş ise de, hazırlanışları bakımından bütçe yasaları ile diğer yasalar arasında anayasada bir ayrıma gidilmemiş, her iki tür yasa için de içtüzüğe atıfta bulunulmakla ve konunun içtüzükte düzenleneceğinin belirtilmesi ile yetinilmişti. Nitekim, bu Anayasanın görüşmeleri sırasında Çorum Mebusu İsmet Bey’in yaptığı beyandan da, meramın bu olduğu anlaşılmaktadır: “Muvazenei maliye kanunu yukardaki kavaninin vazi, tadili şeklinde bir kanun layıhasıdır (...) Şu halde muvazenei umumiye kanunu Meclisin yapacağı kavanini sairenin aynıdır ve sureti tetkikatı nizamnamei dahilide tayin edilmiştir.” A. Şeref Gözübüyük - Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, A.Ü.S.B.F. yayını, 1957, s. 467-468.

¹³ 19.11.1924 tarihinde Dahili Nizamname Encümeni TBMM Başkanlığına ve Genel Kurul’a birer mazbata arzemiş, bu mazbata üzerine yeni bir “dahili nizamname” hazırlanması kabul edilmiştir. 10.12.1925 tarihinde Genel Kurula sunulan Taslağın görüşülmesine 14.12.1925 tarihinde başlanmış ise de, tamamlanamamıştır. Meclis-i Meb’usan Nizamname-i Dahili ve teessüs etmiş örf ve adetler ve tadil teklifleri de gözönünde bulundurularak hazırlanan bu Taslak TBMM’nin 2.5.1927 tarihindeki 62 nci oturumunda “T.B.M.M. Dahili Nizamnamesi” adıyla kabul edilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesi Teklifi Esbabı Mucibe Mazbatası ve görüşmeler için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 2, İçtima Senesi 4, Cilt 31, (1927), s. 237 vd. Bu Dahili Nizamnamenin hazırlanış ve kabul ediliş serüveni için, bkz. Armağan, **a.g.e.**, s. 38-39.

“Bütün Hükümet Hizmetleriyle Mütenazır Encümen” olarak nitelendirilmekteydi. Üçüncü grup komisyonlar ise “Vekaletlerle Mütenazır Encümenler” idi ve Bahriye, Ticaret, Hariciye, Dahiliye, Ziraat, Sıhhiye, Adliye, Maliye, Müdafaai Milliye, Maarif ve Nafia Encümenlerinden oluşmaktaydı. Nizamnamenin bu 22 nci maddesi şu fıkrayı da içermekteydi: “encümenlerle tenazuru bulunmayan dairelere müteallik layiha ve teklifler Maliye umuruna ait iseler Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler Dahiliye Encümeninde müzakere olunur.” Heyeti Umumiye, gerek görmesi halinde, encümen üye sayısını geçici olarak artırabilecekti (md. 25). Karma veya geçici encümenler oluşturabilecekti. Bir mebusun birden fazla komisyona üye olabileceği kuralının istisnası vardı: bütçe encümenine mensup olanlar başka bir encümene seçilemeyecekti (md. 39).

Bütçe Encümeninin inceleyeceği beş işten biri de, “muvazenei umumiye kanunu” idi (md. 126). Encümene sunulan muvazenei umumiye kanunu layihasında encümene tadil yapılmasına yönelik teklifler, 127 nci madde uyarınca, ancak ilgili mazbatanın dağıtılmasını takip eden yedi gün zarfında yapılabilecekti. Belirli konularda (örneğin umumi ve zati maaşları tahsisat, gündelik ve harcırahların artırılması hakkında teklifler) tadil önerisinde bulunulamayacak, bütçeye ödenek eklenmesi önerilemeyecekti.

Bütçe yasalarını diğer yasalardan ayrı bir kategori olarak değerlendirmeye cevaz vermek üzere 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alacak olan ve bütçe yasalarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm konulmasını sınırlayan düzenlemeyi çağrıştıracak bir ifadeye bu nizamnamede yer verilmişti: “Muvazenei umumiye kanununun bilvasıta vergiler kanunlarına ve tahsisat itasını iktiza ettiren kanunlar, varidat veya masarife taalluk etmeyen hükümler dercedilemez” (md. 128). Bütçe yasasına ekli cetveller fasıl fasıl görüşülüp oylanacak (md. 129), hükmü bir seneden fazla zamana şamil olan maddeler muvazene-i umumiye kanununa veya eklerine konulamayacaktı (md. 130).

Nizamnamenin 22 nci maddesinde 1928 yılında gerçekleştirilen değişiklikle, Ticaret ve Ziraat Encümenleri İktisat Encümenine dahil edilmiş ve böylelikle encümenlerin sayısı 17’den 15’e düşmüştür.¹⁴ 1932 yılında yapılan değişiklikle, 1928 yılında 15’e düşürülen encümen sayısı tekrar 17’ye çıkarılmıştır.¹⁵

¹⁴ Nizamname değişikliğinin diğer ayrıntıları için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre III, İçtima Senesi 1, Cilt 3, (1928), 106-107.

¹⁵ Ayrıntılar için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 4, İçtima Senesi 2, Cilt 10, (1932), s. 15-17.

Konumuzu ilgilendiren çok en önemli bir değişiklik teklifi, 1943 yılı ortalarında yapılmıştır. Teklifte, bütçe ve maliye encümenlerinin görevlerinin çok defa birbirine tedahül etmekte (karışmakta) olduğuna¹⁶ işaretle, bu durumu ortadan kaldırmak için her iki encümenin görevlerinin birleştirilmesi gerektiği ve bu işlere bakacak olan encümene de Maliye Encümeni adının verilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir. Teşkilatı Esasiye Encümeni, bütçe ve maliye encümenlerinin birleştirilmesi yönündeki öneriyi şu biçimde değerlendirmiştir:

“1. Maliye encümeninin tetkik ile mükellef olduğu işlerin kamilen Devlet varidatının veya masraflarının artırılması ve eksiltirilmesini tazammun eden kanun layiha ve tekliflerine ve bu kanunların tefsirine munhasır olduğu kabul edilse bile, mali işler Devletin en önemli meselelerinden bulunmasına ve bu işlere müteallik kanun layiha ve teklifleriyle tefsir taleplerinin bir encümende tetkiki ile iktifa edilmesinden ise, yine mali işlerle alakalı ve bilgili zatlardan teşekkül eden ikinci encümen tarafından ayrıca incelenmesinde bariz bir isabet görülmektedir.

2. Bu işlerin iki encümende tetkik edilmesi bazı vakit tedahülü icabetmekte olduğu ileri sürülmekte ise de tedahül kelimesinde mündemiç maksat ve manayı her iki encümen noktai nazarlarının birbirine karışarak tahalüf husule gelmesinin veya işlerde melhuz olan bir gecikmenin ifadesi olarak telakki eden encümen, esasen bütün mesailin en son müzakere ve münakaşa mercii yüksek heyet olmasına göre bu iki encümen arasında bir fikir ihtilafı vuku bulsa bile birçok emsaliyle sabit olduğu üzere Umumi Heyette meselenin yapılacak müzakere neticesinde hangi nokta daha isabetli görülürse onun kabulü cihetine gidileceğini ve meselenin daha salim ve daha müfit bir şekilde hallolunacağını nazara alarak bu husustaki mütalaayı ve binaenaleyh işlerin iki encümenden geçmesinin bir tedahülü icabedeceği hakkında gösterilen sebebi varit görmemiştir.”

¹⁶ Bütçe ve Maliye Encümenlerinin görevleri (hangi tür tasarı ve teklifin kendilerine havale olunacağı) konusunda Nizamnamede bir açıklık bulunmamaktadır. 1942 yılına ait tutanak dergileri incelendiğinde, vergi ve vergi türü mali yükümlülükleri konu edinen tasarı ya da tekliflerin Maliye Encümenine havale edilmekte olduğu, mali husus içeren diğer tasarı ya da tekliflerin ise Bütçe Encümenine havale edildiği, Bütçe Encümeninin görev alanının daha geniş olduğu görülmektedir. Ek ödenek kanun tasarısının Bütçe Encümenine, “Sinema Filmlerinin Gümrük Resimlerinin İndirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı”nın hem Bütçe hem de Maliye Encümenine havale edildiği gözlemlenmektedir. Benzeri bir durum “İspirto ve İspirto İçkiler İhisi hakkında Kanun Tasarısı” ve “Şeker ve Glikozdan Alınan İstihlak Vergisinin Artırılmasına Dair Kanun Tasarısı” için de söz konusudur. Tasarılar için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Devre VI, (1942), Cilt 25.

Teşkilatı Esasiye Encümeni, Bütçe ve Maliye Encümenlerinin birleştirilmesi önerisini tasvip etmemiştir. Münakalat ve Ticaret Encümenlerinin kurulmasıyla encümen sayısı 19’a çıkmıştır.¹⁷

1924 Anayasasının dilinin 10.1.1945 tarihli ve 4695 sayılı Yasayla sadeleştirilmesi üzerine, 26.3.1945 tarihinde verilen bir Teklif ile TBMM Dahili Nizamnamesinin dilinin de “... tamamıyla Anayasamızın Türkçeleştirilmesinde tutulan ölçü ve usuller içinde...” sadeleştirilmesi önerilmiş, TBMM’nin 11.4.1945 tarihli oturumunda Türkçeleştirilmiş (sadeleştirilmiş) haliyle yeni metin kabul edilmiştir.¹⁸ “TBMM İçtüzüğü”nün 22 nci maddesinde 1946 yılında yapılan değişiklikle, Çalışma Komisyonunun ilavesiyle komisyon sayısı 20’ye ulaşmıştır.¹⁹

1954 yılında İçtüzükte yapılan değişiklikle, İçtüzüğün dili, adı başta olmak üzere, 1945 öncesindeki hale döndürülmüştür. 1961 Anayasası döneminde 1954 değişikliği sonrasında “Encümenler ve Parti Grupları” başlıklı 22 nci maddenin aldığı biçime atıfta bulunulduğundan, bu maddenin içeriğine tekrar değinmekte yarar vardır.

“Her içtimanın başlangıcında, vazifeleri ertesi içtimaa kadar devam etmek ve azası umumi heyetçe izafı reyle intihap olunmak üzere”, üye sayıları 5 ile 35 arasında değişen 20 encümen kurulacaktı. “Meclis vazifeleri ile mütenazır encümenler” Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki, Meclis Kütüphanesi ve Teşkilatı Esasiye Encümenlerinden, “Bütün Hükümet hizmetleri ile mütenazır encümen” 35 üyeli Bütçe Encümeninden, “Vekaletlerle mütenazır encümenler” ise, Adliye, Çalışma, Dahiliye, Gümrük ve İnhisarlar, Hariciye, İktisat, Maarif, Maliye, Milli Müdafaa, Münakalat, Nafia, Sıhhat ve İçtimai Muavenet, Ticaret ve Ziraat Encümenlerinden oluşacaktı. Gerekliğinde komisyonların üyeleri Genel Kurulca daha çok veya daha az sayıda seçilebilecekti. Yukarıdaki encümenlerle karşılanamayan dairelerle alakalı layiha

¹⁷ **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre 7, İçtima Senesi 1, Cilt 3, (1943), s. 120. S. Sayısı 113.

¹⁸ Örneğin, “Dahili Nizamname” sözcüğü yerine “İçtüzük” sözcüğü, “Encümen” sözcüğü yerine de “Komisyon” sözcüğü konulmuş, içeriğe ilişkin her hangi bir değişiklik yapılmamıştır. Teklif, teklifin gerekçesi ve Teşkilatı Esasiye Encümeni mazbatasına için bkz. **T.B.M.M. Zabıt Ceridesi**, Devre VII, İçtima 2, Cilt 14,(1945), S. Sayısı 68.

¹⁹ 1946 yılında yapılan değişiklik sonrasında sayıları 20’ye çıkan komisyonlar: Meclis Görevleri ile Karşılıklı Komisyonlar: Anayasa; Dilekçe; Meclis Hesaplarını İnceleme; Meclis Kitaplığı; Sayıştay. Bütün Hükümet Hizmetleri ile Karşılıklı Komisyon: Bütçe Komisyonu; Adalet; Bayındırlık; Çalışma; Dışişleri; Ekonomi; Gümrük ve Tekel; İçişleri; Maliye; Milli Eğitim; Milli Savunma; Sağlık ve Sosyal Yardım; Tarım; Ticaret; Ulaştırma. **T.B.M.M. Tutanak Dergisi**, Dönem VII, Toplantı 3, Cilt 23, (1946), s. 74. S. Sayısı 117.

ve teklifler, mali işlerden iseler, Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler, Dahiliye Encümeninde görüşülecekti.²⁰

Nizamnamenin komisyonları düzenleyen 22 nci maddesindeki en büyük çaplı değişiklik 28.12.1957 tarihinde yapılmıştır. Değişiklik sonrasında 22 nci maddenin aldığı biçime göre, her içtımın başlangıcında vazifeleri ertesi içtımaa kadar devam etmek ve azası Umumi Heyetçe izafı reyile intihap olunmak üzere, Meclis vazifeleriyle mütenazır Arzuhal, Divanı Muhasebat, Meclis Hesaplarının Tetkiki, Meclis Kütüphanesi ve Teşkilatı Esasiye Encümenlerinden başka bütün hükümet hizmetleri ile mütenazır Bütçe encümeni kurulacaktı. Bunlardan başka, Devlet vekaletleri hariç her vekaletle mütenazır encümenler kurulacaktı. Yukarıda sayılan encümenlerle karşılanmayan dairelerle alakalı layiha ve teklifler mali işlerden iseler, Bütçe ve Maliye Encümenlerinde, bundan başka bütün layiha ve teklifler, Dahiliye Encümeninde görüşülecekti. Encümenlerin kaçır azadan terekkep edeceğine Riyasetin teklifi üzerine Umumi Heyet karar verecekti. En önemli değişikliklerden biri, her bir Encümenin kaçır üyeden oluşacağının Nizamnamede gösterilmesi usulünden vazgeçilerek, üye sayısı tespitinin Meclis Başkanının teklifi üzerine Genel Kurulun alacağı karara bırakılmış olmasıdır.²¹

1957 değişikliği, birkaç yıl sonra, 1961 Anayasasının Geçici 3 üncü maddesiyle yürürlükten kaldırılacak ve Nizamnamenin 1957 değişikliği öncesi hali 1961 yılı sonrasında kullanılmaya devam edecektir.

IV. ARA DÖNEM (27 MAYIS 1960'DAN 1961 ANAYASASI YÜRÜRLÜĞE GİRENE KADAR)

Ara dönemin parlamentosu niteliğindeki Kurucu Meclis, “Milli Birlik Komitesi” ve “Temsilciler Meclisi” biçimindeki iki kanattan oluşacaktı. 157 sayılı Yasaya göre 1961 yılına ait Bütçe Kanunu tasarısı ile katma bütçeler, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisinden seçilecek 10 ar üyeden kurulu bir Bütçe Komisyonunda incelenerek Kurucu Meclisin birleşik toplantısında görüşülüp kabul edilecekti. Bakanlık bütçeleri ile katma bütçeler, Mecliste tüm halinde görüşülecekti. Bölüm ve maddeler ayrı ayrı görüşülmeyecek, kabul edilmeyen bütçeler, yeniden incelenmek üzere komisyona geri gönderilecekti. Kurucu Meclis üyelerinin masraf teklifinde bulunabilme usulleri İçtüzükle düzenlenecekti (md. 23). Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisinin çalışmalarını kendi içtüzüklerine göre yapacakları, Kurucu Meclisin birleşik toplantıları için ayrı bir içtüzük

²⁰ T.B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre IX, İçtima 4, Cilt 28, (1954), s. 259-261 ve S. Sayısı 173.

²¹ Resmi Gazete: 6.1.1958/9800. Ayrıca bkz. Armağan, **a.g.e.**, s. 278-285.

yapılacağı, yeni içtüzüklerde hüküm bulunmayan hususlarda ise, eski TBMM İçtüzüğü'nün (Dahili Nizamnamenin) uygulanacağı hükme bağlanmıştı (md. 25).

“T.C. Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü”nün²² 6 ncı maddesi, Komitenin 4 komisyon halinde çalışacağını hükme bağlamaktaydı: 11 üyeli Güvenlik Komisyonu, 10 üyeli İktisat Komisyonu; 10 üyeli Sosyal İşler Komisyonu ve 3 üyeli Bayındırlık ve İmar Komisyonu. İktisat Komisyonu Maliye, Sanayi, Tarım, Ticaret, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının hizmetlerinin güdümü ve denetlenmesi ile görevliydi. Dağıtılan T.B.M. Meclisinin Bütçe ve Sayıştay komisyonlarına kanunlarla verilmiş olan görevlerle Bütçe ve iktisadi kamu kuruluşları ile ilgili ve Sayıştay Başkanlığının çalışma konusuna giren işleri de bu komisyon yapacaktı (md. 8). Komite, gerekirse komisyonlardaki üye sayısını değiştirebilecek, geçici ve karma komisyonlar kurabilecekti (md. 12).

Temsilciler Meclisi İçtüzüğü²³, aralarında 10 üyeli Bütçe Komisyonunun da yer aldığı 17 komisyonun kurulmasını öngörmekteydi.²⁴ Gerektiğinde yeni Komisyonlar kurulabilecek, mevcut komisyonlardan bazıları kaldırılacak veya komisyonların üye sayısı değiştirilebilecekti. Bu komisyonlarda karşılanamayan işler, 1924 Anayasası dönemindekine benzer bir biçimde, akçeli işlerden ise Maliye Komisyonu ile Kurucu Meclis Bütçe Komisyonuna seçilen temsilci üyelerden oluşan Karma Komisyonda, bundan başka bütün teklifler İçişleri Komisyonunda görüşülecekti. İçtüzük bütçe konusunda da hüküm içermekteydi. Devlet gelirlerinin yahut giderlerinin artırılmasını veya eksiltilmesini gerektirecek kanun tasarılarının görüşülmesi sırasında yapılacak tadil tekliflerinde Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün ilgili hükümlerine uyulacaktı (md. 39).

Ayrıca, bu Tüzükte açıklık bulunmayan hallerde eski Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1957 yılından önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün 13.12.1960 tarihli ve 157 sayılı Yasaya, Kurucu Meclis İçtüzüğüne ve bu İçtüzüğe aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktı (md. 61).

²² Armağan, kitabında yer verdiği İçtüzük metnini Komite üyelerinden temin ettiği matbu nüshadan aldığını belirtmektedir. İçtüzüğü'nün hangi tarihte yürürlüğe girdiği saptanamamıştır. **a.g.e.**, a. 42.

²³ Armağan, aynı yerde, anılan kitabında yer verdiği Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün metinlerini, Meclis arşivinden temin ettiği matbu nüshalardan takdim ettiğini belirtmektedir. Bu iki İçtüzüğü'nün hangi tarihte yürürlüğe girdiği de saptanamamıştır.

²⁴ Üye sayıları 10 ile 15 arasında değişen diğer 16 komisyonun adları: Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi, İmar ve İskan, Basın-Yayın ve Turizm Komisyonları.

Kurucu Meclis İçtüzüğüne göre²⁵ Temsilciler Meclisi, Anayasa ve Seçim Kanunu komisyonlarının seçiminden sonra, en az bir gün önce gösterilecek adaylar arasında Bütçe Komisyonuna gizli oyla 10 üye seçecek ve isimlerini derhal Milli Birlik Komitesi Başkanlığına yazı ile bildirecekti. Komite, bu yazının alınmasından sonra en geç iki gün içinde Bütçe Komisyonuna 10 üye seçecekti (md. 17).

Bu Komisyon, 1961 Bütçe Kanunu ile ona bağlı bakanlık bütçelerini ve kesin hesapları inceleyerek karara bağlayacaktı. 1961 yılı bütçesi en geç 15 Şubat 1961 günü Kurucu Meclis İdare Kuruluna sunulacaktı (madde 21). 1961 yılı Bütçe Yasası ile ilgili olarak Hükümetçe veya Bütçe Komisyonunca masraf artırıcı veya gelirleri azaltıcı teklifte bulunulma yöntemi, tekliflerin görüşülmesi usulü 24 üncü maddede ayrıntılı biçimde açıklanmaktaydı.

Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün 30 ve izleyen maddelerinde “Diğer Komisyonlar”a (Dışişleri, Hesapları İnceleme ve Dilekçe Komisyonları) değinilmekte, TBMM'nin 1957 yılından önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün bu İçtüzüğe aykırı olmayan hükümlerinin, Kurucu Meclis Komisyon ve birleşik toplantılarında uygulanacağı belirtilmekteydi (md. 56).

V. 1961 ANAYASASI²⁶ DÖNEMİ

1924 Anayasası dönemindekinden farklı olarak, TBMM, 1961 Anayasası döneminde 450 üyeli “Millet Meclisi” ve 165 üyeli “Cumhuriyet Senatosu” adı

²⁵ Armağan, aynı yerde, anılan kitabında yer verdiği Temsilciler Meclisi İçtüzüğü ile Kurucu Meclis İçtüzüğü'nün metinlerini, Meclis arşivinden temin ettiği matbu nüshalardan takdim ettiğini belirtmektedir. Bu iki İçtüzüğü'nün hangi tarihte yürürlüğe girdiği de saptanamamıştır.

²⁶ Anayasaya göre, bütçe kanun tasarısı 35'i Millet Meclisinden 15'i de Cumhuriyet Senatosundan olmak üzere toplam 50 üyeden kurulu bir “karma komisyon”a verilecek, Bu komisyonun oluşturulmasında, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözetilecekti. Üyelerden en az 30'unun iktidar grubu veya gruplarına tahsisi zorunlu kılınmıştı (md. 94). Bütçe yasa tasarısı; Karma Komisyon'da en çok sekiz hafta içinde görüşülerek kabul edilecekti. Cumhuriyet Senatosuna gönderilen tasarı 10 gün içinde görüşülüp ve karara bağlanacaktı. Tasarı, en geç 7 gün içinde tekrar Karma Komisyonunda görüşülecek; kabul edilen Tasarı, bu kez Millet Meclisine gidecek, mali yılbaşına kadar burada görüşülüp karara bağlanacaktı. 126 ncı madde, bütçe yasasına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamayacağı hükmünü amirdi. 1961 Anayasası ile birlikte hukukumuzda anayasa yargısı girmiştir. Oysa, 1924 Anayasası döneminde anayasa yargısı mekanizması mevcut değildi. Meclisin her bir Encümeni, kendisine tevdi edilen layihanın anayasaya uygunluğunu gözetmekle yükümlüydü.

altında iki Meclisten oluşacak ve Meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürüteceklerdi.

1961 Anayasasının Geçici 3 üncü maddesi, bu Anayasaya göre kurulan TBMM’nin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmalarında, kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar (Geçici 7 nci maddeye göre de, Meclis İçtüzüklerinin en geç iki yıl içinde çıkarılması gerekmektedir), TBMM’nin 27.10.1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü (Dahili Nizamname) hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir.

Anayasanın 92 nci maddesi gereğince kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Karma Komisyonlarının üye tamsayısı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlarının anlaşmasıyla saptanacaktı. Millet Meclisi Başkanı en kısa zamanda siyasi parti grupları başkanlarına, her bir siyasi parti grubundan bu komisyonlara seçilecek üye sayısını bildirecekti. Millet Meclisinden Karma Komisyona seçilecek üyeler hakkında 21 ve 22 nci maddeler hükümleri uygulanacaktı. Karma Komisyonlar Millet Meclisi Başkanlığınca denetlenecekti. “Bütçe Karma Komisyonu” bu madde kapsamında oluşturulacaktı.²⁷

A. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü

“Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü” 27.12.1965 tarihinde çıkarılmıştır.²⁸ İçtüzüğün “Komisyonlar” başlıklı 17 nci maddesi, görev alanlarını dikkate alarak, üye sayıları 9 ile 15 arasında değişen 12 komisyon oluşturulmasını ve bunların üç grup altında toplanmasını öngörmekteydi.

Birinci grubu oluşturan “Görevleri Bütün Kamu Hizmetleriyle İlgili Olan Komisyonlar” arasında iki komisyon sayılmaktaydı: Anayasa ve Adalet ile

²⁷ 16.10.1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vadeli Planın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinde “Plan Karma Komisyonu”ndan ve bu komisyonun oluşum biçiminden söz edilmektedir. Uzun vadeli planı TBMM’de görüşecek olan “Bu Karma Komisyon, Anayasanın 94 üncü maddesine göre seçilen Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Karma Komisyonu üyelerinden kuruludur.” **Sicilli Kavanini**, 1962, s. 133. Anayasa Tasarısının “Bütçenin görüşülmesi ve kabulü” başlıklı maddesinin gerekçesinde, “Bütçe tasarılarının teferruatlı incelenmesi ancak Komisyon çalışmasıyla mümkün olduğu ve iki Mecliste aynı zamanda Komisyon çalışması yapmanın doğuracağı zorluklar göz önünde tutularak iki Meclis üyelerinden Meclisin üye tam sayıları arasındaki nispete uygun surette kurulu bir Karma Bütçe Komisyonu derpiş edilmiştir.” denilmektedir. **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, Cilt 2, (1961 S. sayı 35).

²⁸ Resmi Gazete: 18.1.1964/11610.

Bütçe ve Plan Komisyonları (Bütçe ve Plan Komisyonu olarak, TBMM Bütçe Karma Komisyonu üyeliğine Senato’ca seçilen 15 üye sayılmaktaydı). İkinci grup olan “Cumhuriyet Senatosu Faaliyetleriyle İlgili Komisyon”u tek komisyon oluşturmaktaydı: Cumhuriyet Senatosu Hesaplarını İnceleme Komisyonu. “Belli Kamu Hizmetleriyle İlgili Komisyonlar” grubunda ise 9 komisyon yer almaktaydı: Bayındırlık, Ulaştırma ve İmar-İskan; Dışişleri, Turizm ve Tanıtma; İçişleri; Mali ve İktisadi İşler; Milli Eğitim; Milli Savunma; Tarım; Sosyal İşler; Gençlik ve Spor Komisyonları.

Genel Kurulca başka komisyonlar kurulabileceği gibi, mevcut komisyonlardan bazıları kaldırılabilir veya komisyonların üye sayıları değiştirilebilecekti. Genel Kurulun gerek görmesi halinde, karma yahut geçici komisyonlar kurulabilecekti.

Cumhuriyet Senatosunun ilgili komisyonlarınca incelendikten sonra Genel Kurula gelen yasa tasarı veya teklifleri, iki defa; gelir ve gider bütçesiyle kesin hesap yasasına, bütçe bölümlerinde aktarma veya olağanüstü ödenek isteklerine ait tasarılar ise yalnızca bir defa görüşülmek suretiyle sonuçlandırılacaktı (md. 69 ve md. 71).

Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, ek ödenek ve aktarma tasarı ve teklifleri Karma Bütçe Komisyonunda; bunun dışında kalan bütçe ile ilgili tasarılarla teklifler ise, Cumhuriyet Senatosu Bütçe Komisyonunda görüşülecekti (md. 86). Üyeler, bütçe kanunu tasarılarının Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamayacaklardı (md. 89).

B. TBMM Birleşik Toplantı İçtüzüğü

17.2.1965 tarihli TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde²⁹ “bütçe” ile ilgili komisyona ve dolayısıyla konumuza dair hüküm yer almamaktaydı.

C. Millet Meclisi İçtüzüğü

Türkiye Büyük Millet Meclisi için bir İçtüzük hazırlanması yönündeki girişimler 1963 yılında başlamış ve İçtüzük ancak 1973 yılında

²⁹ Resmi Gazete: 1.3.1965/11941 [TBMM Birleşik Toplantısı Tutanak Dergisi, Dönem 1, Cilt 4, Birleşim 1 (1965)]

çıkartılabilmektedir.³⁰ “Komisyonların adları” başlıklı 20 nci madde, Millet Meclisinde 11 komisyonun oluşturulmasını öngörmekteydi: Anayasa; Adalet; Milli Savunma; İçişleri; Dışişleri; Milli Eğitim; Sanayi ve Teknoloji ve Ticaret; Bayındırlık, Ulaştırma ve Turizm; Tarım ve Köy İşleri; Sağlık ve Sosyal İşler; Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonları. Komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla tayin edilecekti. Komisyonlar her yasama dönemi başında iki yıl için seçilecekler ve görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam edecekti. 21 inci maddeye göre de, Başkan, komisyonda siyasi parti gruplarına düşen üye sayısını saptayacaktı.³¹ İçtüzüğün komisyonları düzenleyen 20 nci maddesinde 17.3.1977 günü yapılan bir değişiklikle, 12 nci komisyon olmak üzere, “Sayıştay Komisyonu” kurulmuştur.³²

VI. ARA DÖNEM (12 EYLÜL 1980'DEN 1982 ANAYASASI YÜRÜRLÜĞE GİRİNCEYE KADAR)

27.10.1980 gün ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Yasanın 1 inci maddesine göre, 1961 Anayasası ile değişiklikleri, bu Yasada belirtilen istisnalar saklı kalmak üzere, yeni bir anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar yürürlükte kalacaktı. Anayasada TBMM'ye, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkiler 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren geçici olarak Milli Güvenlik Konseyince yerine getirilecekti (md. 2).

³⁰ Girişimlerden ilki 1963 yılında, ikincisi 1968 yılında ve üçüncüsü de 1972 yılındadır. 1972 yılı sonuna doğru, Millet Meclisi Başkanlığına, 6 Milletvekilinin imzasını taşıyan bir İçtüzük Teklifi sunulmuştur. Teklif 274 maddeden oluşmaktaydı. Millet Meclisi Anayasa Komisyonu, 25.11.1972 tarihli Raporunda Teklif'e ilişkin görüşünü belirtmiş ve madde sayısını 162'ye düşürmüştür. İçtüzük teklifi ve madde gerekçeleri ile Anayasa komisyonu Raporu ve bu Komisyonun değiştirisi için bkz. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 3, Cilt 29, (1972), S. Sayısı 763. Millet Meclisi Başkanı Sabit Osman Avcı'nın Başkanlığında Millet meclisinde grubu bulunan partilerden ikiye üye almak suretiyle teşkil olunan bir Özel Komisyon'ca hazırlanan 274 maddelik bir “Millet Meclisi İçtüzüğü Projesi” için bkz. Armağan, **a.g.e.**, s. 439-551. İçtüzüğün 184 üncü maddesine göre, Anayasanın geçici 3 üncü maddesi gereğince Millet Meclisince uygulanmakta olan 1.11.1956 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi Millet Meclisi İçtüzüğünün yürürlüğe girdiği 1.9.1973 tarihinde yürürlükten kalkacaktı.

³¹ İçtüzükte adı zikredilmeyen Bütçe Karma Komisyonu ise, dayanağını Anayasadan (md. 94) alan bir komisyon idi. Komisyon, değinilen Anayasa hükmü uyarınca, 35 Milletvekili ile 15 Senatörden oluşacaktı. 1961 Anayasası döneminde yasaların ve bütçe yasalarının görüşülme ve kabul edilme yöntemleri Anayasanın 92 ve 94 üncü maddelerinde düzenlenmekteydi.

³² 641 sayılı Karar. **Millet Meclisi Tutanak Dergisi**, Dönem 4, Toplantı 4, Cilt 26, (17.3.1977).

29.6.1981 tarihli ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Yasa, Kurucu Meclisi, iki organdan oluşturmaktaydı: Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi. Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından Danışma Meclisine sunulacaktı (md. 27). Bütçenin görüşülmesi de izleyen maddede düzenlenmekteydi.

VII. 1982 ANAYASASI³³ DÖNEMİ

Anayasanın birçok yerinde İttüzüğe atıfta bulunulmuş, Geçici 6 ncı maddede ise, yeni İttüzük yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İttüzüğünün (Millet Meclisi İttüzüğü) Anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmıştır. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra Millet Meclisi İttüzüğü çerçevesinde 13 komisyon mevcut idi: Anayasa; Adalet; Milli Savunma; İçişleri; Dışişleri; Milli Eğitim; Bayındırlık, Ulaştırma ve Turizm; Sayıştay; Sağlık ve Sosyal İşler; Tarım ve Köyşleri; Sanayi, Teknoloji ve Ticaret; Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; Bütçe Komisyonu.³⁴

1984, 1987 ve 1990 yıllarında yasal düzenleme ile üç yeni komisyon daha kurulmuştur. Bunlar, 1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Yasa ile kurulan Dilekçe Komisyonu, 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Yasa ile kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu ile 5.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı Yasa ile kurulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur.³⁵ Komisyon sayısı 16'ya yükselmiştir.

Millet Meclisi İttüzüğünün 20 nci maddesinde 1992 yılı başında bir değişikliğe gidilmiştir. Değişiklik teklifinde, çevre sorunlarının bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de önemli boyutlara ulaşmış bulunduğu, ormanlarımızın tahrip olduğuna, topraklarımızın erozyona uğradığına, kıyılarımızın yanlış yapılanma sonucunda beton yığına dönüştüğüne, tarihi ve kültürel değerlerimizin, tabii

³³ Bütçe Komisyonu 40 üyeden oluşacaktır. Bütçe Komisyonunun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde bulundurulacaktır. Bütçe Komisyonu, bütçe yasa tasarıları üzerindeki görüşmelerini ellibeş gün içinde tamamlayacak, Tasarı mali yılbaşına kadar yasalacaktır. (md. 162).

³⁴ Bütçe Komisyonunun adı 30.1.1984 tarihli ve 3067 sayılı Yasa ile Plan Komisyonların tüzel dayanakları konusunda bkz. Bakırcı, **a.g.e.**, s. 312 vd.

³⁵ Yasa ile kurulan bu 3 Komisyon ancak 1996 yılında ve 424 sayılı TBMM Kararı ile TBMM İttüzüğünün 20 nci maddesinde zikredilmiştir. Bu konuda ve yasa çıkarılarak komisyon kurulmasının olası sakıncaları hakkında Bakırcı, **a.g.e.**, s. 315-6 ve Teziç, **a.g.e.**, s. 25.

güzelliklerimizin yok olmak üzere olduğuna, bu olumsuz gelişmeler nedeniyle ülkemizde Çevre Bakanlığının kurulmuş bulunduğuna işaretlerle, daimi bir “Çevre Komisyonu”nun kurulmasının mecburiyeti vurgulanmıştır. Genel Kurul’un 20.2.1992 tarihli 39 uncu birleşiminde Teklif kabul edilmiş ve İçtüzüğün 20 nci maddesinin 12 nci sırasındaki Sayıştay Komisyonunun adı “Çevre Komisyonu” olarak değiştirilmiş,³⁶ komisyon sayısında her hangi bir değişiklik olmamıştır.

Adı ve içeriği ile 1961 Anayasası döneminin izlerini taşıyan İçtüzükte (Millet Meclisi İçtüzüğünde) en geniş kapsamlı değişiklik 1996 yılında gerçekleştirilmiştir³⁷. İçtüzüğün adı başta olmak üzere çok sayıda maddesi değiştirilmiş, 1961 Anayasası dönemine özgü bazı maddeler, diğer bazı ibareler çıkarılmış ve İçtüzük 1982 Anayasası ile uyumlu hale getirilmiştir.

İçtüzük değişikliğine dair Teklifin Anayasa Komisyonunca son biçimi verilen 7 nci maddesi, İçtüzüğün 20 nci maddesini yeniden düzenlemektedir³⁸.

³⁶ 163 sayılı Karar. Millet Meclisi İçtüzüğünde değişiklik öneren Teklif ve buna ilişkin Anayasa Komisyonu Raporu için, bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 19, Yasama Yılı 1, Cilt 4, S. Sayısı 13, (1992). Tutanaklarda ve Karar’da hangi komisyonun çıkarılarak yerine Çevre Komisyonunun eklendiği belirtilmemektedir. Bakırcı ise, bu Kararla 20 nci maddenin 12 nci sırasından çıkarılan Komisyonun Sayıştay Komisyonu olduğuna işaret etmektedir. Bakırcı, **a.g.e.**, s. 316.

³⁷ 424 sayılı Karar. 1996 yılına dek “Millet Meclisi İçtüzüğü” adını taşıyan İçtüzük, bu değişiklikle, 1982 Anayasasına uyarlanmış ve adı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü” biçiminde değiştirilmiştir. İçtüzük adının değiştirilmesinin ötesinde, 16.5.1996 tarih ve 424 sayılı söz konusu kararla, Millet Meclisi İçtüzüğünün toplam 85 maddesinde geçen bazı ibare, kelime, yıl ve sayılar ile içerik değişikliği yapılmış, toplam 10 maddesinde geçen bazı kelime, cümle ve ibareler ile İçtüzüğün 1 maddesi İçtüzükten çıkarılmış, toplam 4 maddeye bazı kelime, cümle ve ibareler eklenmiş, ayrıca İçtüzüğe yeni madde olarak toplam 24 madde eklenmiştir. Bu değişiklikler doğrultusunda da diğer madde numaraları teselsül ettirilmiş ve atıflar düzeltilmiştir.

³⁸ Anayasa Komisyonundan geçen Teklif’te “Komisyonların Adları” başlıklı 20 nci maddede sayılan 14 komisyon şunlardır: 1. Anayasa; 2. Adalet; 3. Dışişleri ve Milli Savunma; 4. İçişleri; 5. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor; 6. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma, Çevre ve Turizm; 7. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler; 8. Tarım ve Köyüşleri; 9. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilim ve Teknoloji; 10. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; 11. Dilekçe; 12. Plan ve Bütçe; 13. Kamu İktisadi Teşebbüsleri; 14. İnsan Haklarını İnceleme. Maddenin müteakip fıkraları aşağıdaki gibidir:

(12) ve (13) üncü bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir.

Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder.”

İçtüzüğün 20 nci maddesine ilişkin değişiklik teklifi TBMM Genel Kurulunun 16.5.1996 günkü 53 üncü birleşiminde³⁹ ele alınmış ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Milli Savunma Komisyonu Dışışleri Komisyonundan ayrılarak ayrı bir komisyon olmuş, aynı biçimde Çevre Komisyonu da yine ayrı bir Komisyon haline getirilmiştir. 2 nci fıkrada 12 nci ve 13 üncü bentlere yapılan atıflar da sırasıyla 14 üncü ve 15 inci bentlere yapılacak biçimde değiştirilmiştir.

TBMM ihtisas komisyonlarına bir ekleme de 15.4.2003 tarihli ve 4847 sayılı Yasa (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanunu) ile yapılmıştır.⁴⁰ Yasa, üye sayısı Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenecek Avrupa Birliği Uyum Komisyonunun kurulmasını hükme bağlamıştır. Kurulan komisyon, TBMM bünyesindeki 17 nci ihtisas komisyonu olmuştur. Henüz İçtüzüğe işlenmemiştir.

TBMM İçtüzüğünün 20 nci maddesinde, Mayıs 2005 itibariyle, 16 komisyonun adı zikredilmektedir: Anayasa Komisyonu; Adalet Komisyonu; Milli Savunma Komisyonu; İçişleri Komisyonu; Dışışleri Komisyonu; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Çevre Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Tarım ve Köyışleri Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu; Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu; Dilekçe Komisyonu; Plan ve Bütçe Komisyonu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu. Plan ve Bütçe Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu hariç, komisyonların her

³⁹ 424 sayılı Karar sonrasında “Komisyonların Adları” başlıklı 20 nci maddede sayılan komisyonlar şunlardır: 1. Anayasa; 2. Adalet; 3. Milli Savunma; 4. İçişleri; 5. Dışışleri; 6. Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor; 7. Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; 8. Çevre; 9. Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler; 10. Tarım ve Köyışleri; 11. Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji; 12. Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme; 13. Dilekçe; 14. Plan ve Bütçe; 15. Kamu İktisadi Teşebbüsleri; 16. İnsan Haklarını İnceleme.

Maddenin müteakip fıkraları aşağıdaki gibidir:

(14) ve (15) üncü bentlerdeki komisyonlar hariç, komisyonların her birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenir.

Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder.” Görüşmeler için bkz. **TBMM Tutanak Dergisi**, Dönem 20, Yasama Yılı 1, Cilt 5, Birleşim 53 (16.5.1996), s. 534-540.

⁴⁰ 19.4.2003 tarihli ve 25084 sayılı Resmi Gazete.

birinin üye sayısı, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca işaret oyuyla belirlenecektir. Komisyonlar için, bir yasama döneminde iki seçim yapılacaktır. İlk seçilenlerin görev süresi iki, ikinci devre için seçilenlerin görev süresi üç yasama yılıdır. Görev süreleri yenileri seçilinceye kadar devam eder. Yakın zamanda kurulan Avrupa Birliğine Uyum Komisyonunun TBMM bünyesindeki onyedinci sürekli komisyon olduğuna yukarıda değinilmiştir.

VIII. SONUÇ

Bu çalışmada, parlamento hukukumuzda “bütçe komisyonu”nın durumu ve geçirdiği evrim ele alınmıştır.

Parlamentolar, kendilerinden beklenen işlevi yerine getirmek üzere, bünyelerinde “ihtisas komisyonları” (bu arada, en geleneksel işlevleri olan “bütçe” için de “bütçe komisyonu”) bulundurlar. Bu komisyonların çalışmaları, çoğunlukla, “yasa” olarak nitelenmeyen bir yasama belgesinde, yani “İçtüzük”te düzenlenir. Ülkemizin yüz yılı aşan parlamenter geçmişinde “bütçe” komisyonu konusunda azımsanamayacak bir birikiminin olduğu söylenebilir. Parlamentolarımız bünyesinde “bütçe” ile ilgili ayrı bir ihtisas komisyonu hep var olmuştur. Komisyonun adı 1877-1927 arasında “Muvazene-i Maliye Encümeni”, 1927 yılından 1961 Anayasasının yürürlüğüne kadar olan dönemde ise “Bütçe Encümeni” veya “Bütçe Komisyonu”dur. 1961 Anayasası döneminde komisyonun adı, çift Meclis dolayısıyla, “Bütçe Karma Komisyonu”dur. 1982 Anayasası döneminde ise, Anayasa “Bütçe Komisyonu” nitelemesini benimsemiştir. Buna karşılık, 1984 yılından sonra Millet Meclisi İçtüzüğünde ve 1996 yılında aldığı adla Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde komisyona verilen ad, “Plan ve Bütçe Komisyonu”dur. Bütçe ile ilgili komisyonun üye sayısı 15 ile 50 arasında değişmiştir. Eğilim, üye sayısında artış olması yönündedir. 1877-1878’de 15, 1920-1927’de 20, 1927-1947’de 25, 1947-1957’de 35, 1961-1980’de 50 ve 1982 Anayasası döneminde 40’tır.⁴¹

Halen mer’iyette olan TBMM İçtüzüğü’nün 23 üncü maddesine göre, yasa tasarı ve tekliflerinin hangi komisyonlarda görüşüleceğini, hangi komisyonun esas komisyon, hangi komisyon veya komisyonların ise tali komisyon olacağını TBMM Başkanlığı saptamakta ve buna göre havale

⁴¹ 1973 yılına kadar, Bütçe Encümeni (Komisyonu) yanı sıra Maliye Encümeni (Komisyonu) da var olmuştur. 1924 Anayasası döneminde Divanı Muhasebat ve Sayıştay Encümenleri (Komisyonları) vardır. 1977-1992 devresinde de komisyonlar arasında Sayıştay Komisyonu yer almıştır.

yapmaktadır. Yasa tasarısı ve teklifleri çoğunlukla mali bir husus (teşkilat düzenlemesi, kamu personelinin özlük hakları veya kamu gideri öngören hususlar) içerdiği için, sıklıkla esas komisyon olarak, bazen de tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. TBMM web sitesinde Mayıs 2005 itibarıyla Komisyonlarda bulunan tasarı ve tekliflerin sayılarına göz atıldığında da⁴² Plan ve Bütçe Komisyonunun yükünün ağırlığı hemen fark edilmektedir.

5018 sayılı Yasa (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) en önemli yeniliği, hesap verme sorumluluğunu getirmesidir. Faaliyet raporları Sayıştay tarafından değerlendirilecek ve TBMM’ye rapor sunulacaktır. Daha önce de belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü çerçevesinde Sayıştay tarafından TBMM’ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir. Yasama organının bu yeni işlevini hakkıyla yerine getirebilmesi için Plan ve Bütçe Komisyonunun yukarıda sözü edilen iş yükünün hafifletilmesi gerekmektedir. Ancak bu sayede Komisyon Sayıştay rapor ve değerlendirmelerini gerektiği ölçüde irdeleyebilir. Bütçe görüşmelerinin, bir içtüzük değişikliği yapılarak, örneğin “karma” komisyonlarda yapılması düşünülebilir. Parlamento hukukumuzda 1973 yılına kadar benimsenen modelde olduğu gibi, bir Maliye Komisyonu kurularak, Plan ve Bütçe Komisyonunun asıl yükünü oluşturan yasa tasarısı ve tekliflerini görüşme işlevi bu yeni komisyona bırakılabilir. Faaliyet raporlarının, bir Sayıştay Komisyonu kurulmak suretiyle, Plan ve Bütçe ve Sayıştay Karma Komisyonlarında ele alınması da düşünülebilir. Bu önerilerin çoğaltılması olanaklıdır. Plan ve Bütçe Komisyonunun, 5018 sayılı Yasanın öngördüğü yeni işlevleri hakkıyla yerine getirmesi için bir şeyler yapılması gerektiği, açıktır.

⁴² Örneğin, sözü edilen sayı, Adalet Komisyonu için 284, Tarım ve Köyşleri Komisyonu için 84, çoğunlukla üç maddeden ibaret tasarıların bulunduğu Dışişleri Komisyonu için 357, buna karşılık, Plan ve Bütçe Komisyonu için 811’dir.

KAYNAKÇA

- Armağan, Servet, **Memleketimizde İktüzükler**, İstanbul, İ.Ü.H.F. yayını, 1972.
- Bakırcı, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.
- Cambo, F., “Diktatörlükleri Doğuran Sebeplerden Parlamentarizm Buhramı”, **Fikir Hareketleri**, Sayı 13, (18.1.1934).
- Gözübüyük, A. Şeref - Zekai Sezgin, **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yayını, 1957.
- Kili, Suna - A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri - Senedi İttifaktan Günümüze**, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.
- Maliye Teşkilatı Tarihçesi ve Mevzuatı**, (2. Baskı), Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, 1994.
- Teziç, Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1980, s. 12.
- Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.
- Yüksel, Nahit, **Fikir Hareketleri Dergisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- Türk Hukuk Lugatı**, (4. Baskı), Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1998.
- Anayasalar ve Yasalar
- İktüzükler (Nizamnameler)
- TBMM Tutanak Dergileri

DOKTRİN VE MEVZUAT İŞİĞİNDA KAMUOYU DENETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Murat ALTUN[♦]
Erdal KULUÇLU[♦]

1. GİRİŞ

Günümüzde, kamuoyunun devlet fonksiyonlarının ifasında ve denetiminde aldığı rol büyük önem arz etmektedir. Siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel gelişmeler, toplumu yönetilen taraf olmaktan yöneten ve denetleyen taraf olmaya yöneltmektedir. Yönetim ve denetim alanındaki toplumsal fayda, kamuoyu duyarlılığı oranında artmaktadır. Kitlelere mal edilemeyen münferit çabalar akim kalmakta, hayati önem taşıyan çoğu mesele fert bazında ele alındığından ve toplumsal tabanda destek görmediğinden dolayı unutulup gitmektedir. Bazı yazarlar tarafından süpergüç olarak vasıflandırılan kamuoyu, iyi yönlendirilir ve organize edilirse önemli görevlerin ifasında müspet fonksiyonlar icra edebilmektedir.

Bir sorun üzerine halkın genel düşüncesi, halk oyu, amme efkârı, efkârumumiye gibi kavramlarla ifade edebileceğimiz kamuoyu meşru veya gayri meşru amaçlara ulaşmada önemli bir araç olarak kullanılabilmektedir. Son yıllarda kamuoyunun dönüştürücü gücünü keşfedenler ülke iktidarlarını dahi değiştirebilmektedirler. Sırbistan, Gürcistan, Ukrayna ve son olarak da Kırgızistan'da kamuoyu baskılarıyla değişen ülke yönetimleri buna güzel bir örnektir. Önceleri silahların ve maddi gücün gölgesinde yapılan büyük değişim hareketleri, şimdilerde yeni yeni önemini kavramaya başladığımız kamuoyunun yönlendirilmesi sonucu yapılmaktadır.

Kamuoyunun icra edebileceği önemli faaliyetlerden biri de yönetimin denetlenmesinde etkin rol oynamaktır. İdari iş ve eylemlerin muhatabı olan vatandaşların söz konusu iş ve eylemlerin denetiminde söz sahibi olmaları gerekmektedir. Bugün, yönetenlerin icraatlarının farklı yöntemler ve kurumlar tarafından denetlenmesinde, istenen sonuçlara ulaşılması açısından kamuoyunun denetim işlevine katılımı çok önemlidir.

[♦] Sayıştay Denetçileri

2. KAMUOYUNUN OLUŞUMU

2.1. Kamuoyu Nedir?

Üzerinde düşünülen kavramlarla sağlıklı sonuçlara ulaşabilmek için öncelikle yapılması gereken kavramların net olarak tanımlanmasıdır. Bu tanımlama, konunun kapsamını tayin bakımından da önemlidir.

Kamuoyu kelime anlamı itibariyle kamu ve oy kelimelerinin birleşiminden oluşur. Kamu; toplumu meydana getiren bütün kesimleri ifade eder. Sosyolojik anlamda grup kelimesi ile eşanlamlı olarak kullanılır. Burada ifade edilen grup, aynı konu üzerinde dikkatleri toplanmış, bu konuyla ilgili fikir ayrılığı gösteren ve tartışan, mesafeli–ilişkili sosyal bir gruptur. Oy kelimesi ise bireyin belli bir konu üzerindeki tercih ve kanaatini ifade etmektedir. *“Oy; belirli somut bir sorun etrafında, grubun çoğunluğu tarafından desteklenen, benimsenen kanaat olarak tanımlamak da uygun olur.”*¹

Kamuoyu; kendisini oluşturan kelimelerden yola çıkarsak, en basit yaklaşımla halkın tercihlerini, kanaatlerini ifade etmektedir. Bu tanımda kamuoyu pasif ve edilgen bir yapı arz etmektedir. Kamuoyunu, etkileyen ve yönlendiren boyutlarıyla ele alan görüşler de mevcuttur. *“Kamuoyu, etkileme arzusunu da taşıyan hakim görüşün ifadesidir. Asla atıl ve pasif duramaz, daima kendini ifade etmeye yönelir.”*²

Toplumu oluşturan bireylerin bireysel oylarının aynı istikamette toplanması sonucu oluşan kamuoyunu (kamu oyları); ferdi taleplerin kolektif talebe dönüşmesi şeklinde tanımlayabiliriz. Toplumu teşkil eden fertlerin tamamının aynı düşünce etrafında birleşmesi mümkün değildir. Kamuoyu nisbi çoğunluğu ifade etmektedir. Hatta medyanın kendi doğal sınırlarını aştığı, dönüştürücü ve yönlendirici olduğu günümüz dünyasında birkaç kişinin isteği kamuoyu isteği olarak lanse edilebilmektedir.

Kamuoyunu *“belli bir zamanda, belli bir tartışılabilir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir.”*³ şeklinde tanımlayan yazarlar olduğu gibi *“Kamuoyu, kendini etkin olarak duyuran kanaattir”*⁴ biçiminde tanımlayanlar da bulunmaktadır.

¹ Mümtaz’er TÜRKÖNE, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara 2003, s. 316.

² Mümtaz’er TÜRKÖNE, **a.g.e.** s. 317.

³ Mümtaz’er TÜRKÖNE, **a.g.e.** s. 317.

⁴ K.Yücel TUTKUN, “Türkiye’de Kamuoyu Oluşturmada Etkili Olan Kuruluşların Rolü, Görevi ve Sorumlulukları”, www.caginpulisi.com.tr . 25.02.2005.

2.2. Kamuoyu Nasıl Oluşur?

Dünya üzerinde ilk insan topluluklarının oluşumundan itibaren kamuoyunun varlığından söz edebiliriz. Ancak günümüzdeki mana ve muhtevastından farklılık arz etmektedir. İnsanlar uzun süre gücünü Tanrı'dan aldıklarına inandıkları kralların emri altında ve feodal beylerin tasarrufunda hayat sürdüklerinden bireysel tercihler gelişmemiş; bu nedenle ortak kanaatler bu günkü kadar etkili olmaktan uzak kalmıştır. Toplum zihninde yer alan tercihler inanç düzleminde kalmış, dış dünyada etkili olamamıştır.

Fertler ve toplumlar arası ulaşım ve iletişimin yaygınlaşmasından sonradır ki belli konularda zihinsel sorgulamalar başlamış, sonuçta dünya tarihini derinden etkileyen Fransız İhtilali ortaya çıkmıştır. Bu sürecin en önemli ayaklarından biri, matbaanın Johannes Gutenberg adlı Alman tarafından 1440'larda icat edilmesidir. *“Johannes Gutenberg adlı Almanın 1440'lardaki bu icadı tarihte yeni bir çağ açmıştı. Matbaa bilgiye ulaşmak isteyen herkese düşünce ve kültür hayatından payını alma imkanı sunmuştu. Bilgiye ulaşma o yıllara kadar sadece varlıklı olanların bir ayrıcalığıydı. Bunlar pahalı el yazmalarını satın alabilen ya da kopya ettirebilen, veyahut iyi korunan kütüphanelere girip çıkabilen az sayıda insandı 15'inci yüzyıla kadar. İnsanların ne kadar bilgiye sudadığı matbaacılığın kısa bir sürede bütün Avrupa'ya yayılmasından anlaşılabilir. 1500 yıllarında Avrupa'da tahminen 1120 matbaa bulunuyordu ve bunlar 260 şehre yayılmıştı. Matbaanın icadından sonraki ilk 50 yıl içinde basılanlar ortaçağda birkaç yüzyıl içinde elle yazılabilenlerden daha fazlaydı.”*⁵

Matbaanın icadı ile bilgi akışı hızlanmış bilginin yaygınlaşması zihinsel devrime yol açmış, sonuçta dogmalar sorgulanmaya başlanmıştır. Zihnen uyanan fertlerde kendilerini ilgilendiren konularda karar alma, bu kararları uygulama ve sonuçlarını kontrol etme süreçleri başlamıştır.

2.3. Kamuoyunun Oluşma Şartları

Kamuoyu dediğimiz ‘halkın ortak kanaatlerinin’ oluşumu için bazı şartların tahakkuk etmesi gerekir.

- Fertlerin zihinsel yapılarının gelişmesi gerekir. Bununla, insanın şüpheli olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. Alternatif düşüncelere kapalı bir toplumda kamuoyundan bahsedilemez.

⁵ Acar SEVİM, “Martin Luther'in İncil Çevirisinin Ortak Alman Dilinin Oluşmasındaki Rolü” www.insanbilimleri.com .27.02.2005.

- Düşünen, fikir üreten ve sorgulayan bireylerin bu fikirlerini ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri özgür bir ortamın varlığı gerekmektedir. Bu ise demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır. “*Demokrasi, toplum içinde var olan veya ortaya çıkabilecek tüm yaşam, inanç ve çalışma biçimlerinin yan yana durmalarını sağlayan bir toplumsal örgütlenme ve varoluş biçimidir*”.⁶ Demokrasilerde idare edenler güçlerini yönetilen halktan almaktadırlar. Bu nedenle idare edenler halkın ortak tercihlerini dikkate almak zorundadırlar.

- Fikirlerin yayılmasını kolaylaştıran iletişim araçlarının yaygın ve kullanımının sınırsız olması gerekir. Kamuoyunu etkili ve etkileyici kılan en önemli etkenlerden biri medya ile olan bağıdır. Medyanın temsil ettiği güç bu bağ dolayısıyla uygulamasını halk kanaatinde göstermektedir. Çok kısa bir zamanda medyanın görüşü kamuoyunun görüşü haline gelmektedir.

2.4. Kamuoyu Türleri

Globalleşen dünyada iletişim ağının baş döndürücü bir şekilde gelişmesiyle belli konularda oluşan kamuoyu ülke sınırlarının dışına taşmıştır. Ülkesel veya bölgesel çaptaki problemler uluslararası platformlarda yer işgal etmektedir. Ülkemizde son dönemlerde iç yargı yollarının ardından sık sık Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuru yapıldığını duymaktayız. Bu nedenle bize ve coğrafyamıza ait tartışmalı hususlar etrafında uluslararası kamuoyu oluşmaktadır.

Kamuoyunu üç ana başlık altında tasnif edebiliriz:

Yerel Kamuoyu: Ülke vatandaşlarının oluşturduğu kamuoyudur.

Bölgesel Kamuoyu: Ülkenin bir bölümünde veya ülkeler arası teşekkül eden kamuoyudur.

Uluslararası Kamuoyu: Dünyadaki insanların oluşturduğu kamuoyudur. Uluslararası kamuoyu; bütün ülkeleri ilgilendiren bir mesele etrafında oluşabileceği gibi (ozon tabakasının delinmesi ve buna karşı dünya çapındaki duyarlılık, çevre kirliliği veya terörizmle mücadele vb.) yerel veya bölgesel bazdaki çatışmaların (Güney Asya felaketi ve yardım kampanyaları, yıllardır ülke olarak başımızı ağrıtan Kıbrıs meselesi veya Ermenilerin iddia ettikleri katliam vb.) uluslararası arenaya taşınması şeklinde de oluşabilmektedir.

⁶ Ahmet İNSEL, **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, Birikim Yay., İstanbul 1995, s. 226.

3. TÜRK HUKUK DÜZENİNDE KAMUOYU

Kamuoyunun oluşumunun en önemli şartlarından birisinin düşünce ve ifade özgürlüğü olduğunu yukarıda belirtmiştik. Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmayan hak ve özgürlükler bir anlam ifade etmemektedir. Hukuk sistemimizde kamuoyunun, yönetimin icraatları konusunda bilgilenmesi, yönetime ve denetime katılımını düzenleyen hükümler son zamanlarda artmıştır. Vatandaşın bu gelişmelerden haberdar olması ve hukuki düzenlemelerle getirilen hakları kullanma iradesi, en az bu düzenlemeler kadar önemlidir.

3.1. 1982 Anayasası

1982 Anayasası'na baktığımızda kamuoyunun oluşumuyla ilgili sayısız madde gözümüze çarpmaktadır. 1982 Anayasası'nın çeşitli maddelerinde yer alan; haberleşme hürriyeti (Md.22), düşünce ve kanaat hürriyeti (Md.25), düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti (Md.26), basın hürriyeti (Md.28) ve basın araçlarının korunması (Md.30) vb. düzenlemeler nihayeti itibarıyla kamuoyu oluşturma ve bu oluşumu yönlendirmeye matuf hareketlerin Anayasal çerçevesini belirlemektedir.

1982 Anayasası'nın '*Kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme araçlarından, yararlanma hakkı*' başlıklı 31 inci maddesinde "*Kişiler ve siyasî partiler, kamu tüzelkişilerinin elindeki basın dışı kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu yararlanmanın şartları ve usulleri kanunla düzenlenir.*

(Değişik: 03/10/2001 – 4709/11 md.) *Kanun, millî güvenlik, kamu düzeni genel ahlâk ve sağlığın korunması sebepleri dışında halkın bu araçlarla haber almasını düşünce ve kanaatlere ulaşmasını ve kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyici kayıtlar koyamaz*" hükmü yer almaktadır.

1982 Anayasası prensip olarak kamuoyunun serbest oluşumunu kabul etmiş ve konunun önemine binaen istisnaları saymıştır.

3.2. 5272 Sayılı Belediye Kanunu

5272 Sayılı Belediye Kanununun 55 ve 56 ncı maddelerinde; "55 - Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur.

56- Belediye başkanı, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir.

Faaliyet raporu mart ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır” hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu kanun; denetim ve faaliyet raporlarının kamuoyuna açıklanması gerektiğini hükme bağlamakta ve hizmetten faydalananların Belediyelerin faaliyet ve denetim raporları hakkında bilgi sahibi olmalarına imkan vermektedir.

3.3. Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı

Taslağın ‘Raporların kamuoyuna duyurulması’ başlıklı 43 üncü maddesinde “Sayıştay raporları, Türkiye Büyük Millet Meclisine veya ilgili kamu idarelerine verildiği tarihten itibaren onbeş gün içerisinde Sayıştay Başkanı veya görevlendireceği yetkili tarafından, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar hariç kamuoyuna duyurulur” hükmü yer almaktadır.

Aynı taslağın 31 inci maddesinde ise Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri de dikkate alınarak denetim stratejik planlarını ve yıllık denetim programlarını hazırlamak Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu’nun görevleri arasında sayılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler bağlamında hukuk sistemimiz; kamuoyunu, pasif ve edilgen biçimde tanımlamıştır. Faaliyet raporlarının veya denetim raporlarının kamuoyuna duyurulmasını istemiş, ancak bu duyurulmanın usul ve esaslarına dair hükümler vazetmemiştir. Yine de bu hükümleri kamuoyu denetimi için altyapı çalışmaları mesabesinde görebiliriz. Denetimin yapılabilmesi için öncelikle kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekir ki bu da idarenin iş ve eylemlerinden kamunun haberdar olmasıyla olur.

4. DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ

4.1. Denetim Nedir?

Denetimin ne olduğu konusunda birçok tanım yapılmıştır. Bunlardan bazılarını kavramın anlaşılması ve kamuoyu denetimine geçişte ön hazırlık olması bakımından vermek yerinde olacaktır.

Denetimi *“bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin bütçelere, standartlara, kurallara uygun şekilde yürütülmesinin yada işlemlerinin sağlanması amacıyla incelenmesi”* şeklinde tanımlayanlar olduğu gibi, *“önceden yapılmış olan işlemlerin belirli kriterlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgililere bildirmek amacıyla tarafsız şekilde kanıt toplayan ve bunları değerlendiren sistematik bir süreç”*⁷ şeklinde tanımlayanlar da bulunmaktadır.

Denetimi, yönetimin içinde ele alan onu yönetimin bir parçası sayan tanımlamalara da rastlamaktayız. *“Denetleme, yönetme unsurlarının tamamlayıcısıdır. İstenilen bir şeyi, istenilen bir amaca uygun olarak gerçekleştirmeye yardım eder”*.⁸

Uluslararası Denetim Komisyonu ise denetimi şöyle tanımlamaktadır. *“Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre tarafsızlıkla analiz etme, ölçme suretiyle değerlendirerek gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlılığını sağlama ve ulaşılan sonuçları ilgililere duyurma sürecidir”*.⁹

Denetim Kavramları Komitesinin denetim tanımı ise *“iktisadi faaliyet ve olaylarla ilgili iddiaların önceden saptanmış ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçları ilgi duyanlara bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve bu kanıtları değerleyen sistematik bir süreçtir”*¹⁰ şeklindedir.

Denetim tanımlarında üzerinde durulan önemli unsurlardan birisi, denetim bulgu ve sonuçlarının ilgililere (kamuoyuna) duyurulmasıdır. Uluslararası tanımlara baktığımızda da, denetim sonuçlarının kamuoyunun bilgisine sunulması, denetimin önemli bir unsuru olarak tanımlarda yer almaktadır.

⁷ Ersin GÜREDİN, **Denetim**, 9. bs., Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul 1999, s. 5.

⁸ Nuri TORTOP, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, s. 27, Mart 1974.

⁹ Tolga DEMİRBAŞ, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, T.C Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001, s. 30.

¹⁰ Ersin GÜREDİN, **A.g.e.**, s. 5.

4.2. Genel Olarak Denetim Türleri ve Kamuoyu Denetimi

Yönetimler, çeşitli yollarla denetlenmektedir. Bu denetim yolları, farklı alt başlıklar altında tasnif edilmektedir. Denetimi, uygulama alanlarına, denetlenen kurumlara, uygulanan denetim tekniklerine, denetimin zamanlamasına, amacına, kapsamına, konusuna, denetim yaklaşımlarına vb. göre çeşitli sınıflara ayırmak mümkündür.¹¹ Buradaki önemli ayrımlardan biri de, denetimi yapan organlar açısından denetimin tasnif edilmesidir. Yapan kurumlar açısından denetim:

Yasama Denetimi: Parlamenter sistemlerde yasama organının en önemli görevlerinden birisi hükümetin ve yönetimin iş ve eylemlerinin denetlenmesidir.¹² Bu denetim türünü yasama denetimini de içine alacak şekilde politik denetim şeklinde ele alanlarda bulunmaktadır. Yönetim, politik organın kararlarını yürüten bir organdır. Şu halde karar alan politik organ, ulusal egemenliğin sahibi olarak, yönetimi denetlemeye yetkilidir.¹³

Yasama organı, Anayasada belirtilen şekliyle soru, gensoru, genel görüşme, meclis soruşturması ve meclis araştırması yollarıyla idarenin eylemlerini denetlemektedir. Politik denetleme, yalnız yasama organlarınca yapılan denetlemeden ibaret değildir. Ulusal düzeyde Yasama Organı ve Bakanlarca yapılan denetleme yerel düzeyde, yerel meclis üyeleri ve bu yerel yerinden yönetimlerin seçilmiş başkanları tarafından yapılmaktadır.¹⁴

İdari Denetim: İcraat makamı olan idare kendi iş ve eylemlerini kendi teşkilatları eliyle de denetlemektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu denetim şekli için denetim olarak nitelendirmiştir.

İdari denetim, teftiş kurulları eliyle yapılabileceği gibi vesayet denetiminde olduğu şekliyle merkezi hükümet tarafından da yapılmaktadır. Vesayet denetiminde; yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları yasaların öngördüğü durumlarda merkezi hükümet tarafından denetlenmektedir (Anayasa 127. madde 3 üncü fıkra).

Yargı Denetimi: İdarenin denetim yollarından birisi de yargı denetimidir. Bu denetim şekli de ana çerçevesini Anayasanın 125 inci maddesindeki *“İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”* hükmünden almaktadır.

¹¹ H. Ömer KÖSE, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 12, Ankara 2000, s. 8.

¹² Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitapevi, 1997, s. 200.

¹³ Nuri TORTOP, **a.g.m.** s. 30.

¹⁴ Nuri TORTOP, **a.g.m.** s. 31.

Yönetilenler rahatsızlık duydukları idari iş ve eylemlere karşı yargı yoluna başvurmaktadırlar. Ülkemizde İl ve İlçe İdari Kurulları, Danıştay, Askeri İdare Mahkemesi, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulları idari yargı kapsamına giren görevler yapmaktadırlar.¹⁵

Sayıştay ihraz ettiği düal yapı (denetim ve yargı) dolayısıyla, bir yandan Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim görevini yapmakta, diğer yandan da sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktadır.

Kamuoyu Denetimi: Kamuoyu denetimi, bireylerin zihinsel uyanmalarıyla doğru orantılı gelişen bir denetim türüdür. Kamuoyunun denetleme fonksiyonlarını ifa edebilmesi için toplumu oluşturanların entellektüel yapılarının çağın getirileriyle örtüşmesi gerekmektedir. İdare üzerindeki denetim yollarından biri de, kamuoyu denetimidir.¹⁶

Günümüzde kamuoyunun yüklendiği önemli fonksiyonlardan birisi de denetimdir. Kamuoyu denetimi ülkemiz açısından yeterince anlaşılamayan ve kullanılamayan bir denetim türüdür.

Siyasal hak ve özgürlükler alanında tarihsel gelişime baktığımızda; insanların ilk edinimleri, idare edenlerin yanında karar alma sürecine katılmaları olmuştur. Bunu karar almanın yanında alınan kararların uygulanmasına katılma takip etmiştir. Son olarak ta bu karar ve uygulamaların denetiminde aktif rol üstlenme süreci başlamıştır.

Devleti yönetenler, demokratik bir düzende, kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Diğer yönden kamuoyunun uyanık ve bilinçli olması denetlemenin etkinliği açısından önemli bir unsurdur.¹⁷

Kamuoyu denetimi “*Örgütlenmiş halk tarafından, yönetimin icraatının takip edilmesi, haksız eylem ve işlemlerine karşı gerekli tepkisini, eğilimini ve isteklerini ortaya koymasudur*”.¹⁸

Kamuoyu denetimi; halkın ortak çıkarlar etrafında yönetimin karar ve uygulama sonuçlarını geçmişe ve geleceğe dönük olarak etkileme gücünü ifade

¹⁵ Nuri TORTOP, **a.g.m.**, s. 38.

¹⁶ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara 1998, Cilt. 1, s. 747.

¹⁷ Nuri TORTOP **a.g.m.**, s. 48.

¹⁸ Korkmaz TAĞMA, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yay., İstanbul 2002, s. 95.

eder. Yönetimin kararları performans kriterlerine göre denetlenmektedir. Medyanın da tetiklemesiyle siyasi kararlar tartışma konusu olabilmekte ve kamuoyu idari kararları yönlendirmektedir.

Rüşveti önlemenin, birinci yolu demokrasi bilincinin, kamu yararı anlayışının, vatandaşlık kavramının ve dolayısıyla, kamu denetiminin geliştirilmesidir.¹⁹

5. ÜLKEMİZDE KAMUOYU DENETİMİNİ YÖNLENDİREN ETMENLER

5.1. Ülkemizde Kamuoyu Denetiminin Yasal Altyapısı

5.1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Hukuk literatürümüze 5018 sayılı Kanunla getirilen önemli kavramlardan biri de kamuoyu denetimidir. Yasal düzenlemelerde genellikle pasif yönüyle ele alınan, sadece duyma fonksiyonu verilen kamuoyu bu Kanunla denetim olgusunun içinde kendine yer bulmuştur. Kamuoyunu etken haline getiren, denetim gibi ülkenin bu günüyle beraber yarınını da etkileyen bir konudaki bu düzenlemeyi çok iyi değerlendirmek gerekir.

5018 sayılı Kanunun 7 nci maddesi “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- a) *Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,*
 - b) *Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,*
 - c) *Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,*
 - d) *Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,*
- Zorunludur.*

¹⁹ Emre KONGAR, “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu”, <http://www.kongar.org>. 01.03.2005.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir” hükmünü amirdir.

Göröldüğü üzere yasa koyucu denetim bulgularının kamuoyuna duyurulması gibi soyut ve belirgin olmayan ifadeler yerine kamuoyunun zamanında bilgileneşmesi ve bu bilgilerin ulaşılabilir olması gibi daha somut ve gerçekçi kriterler öngörmüşür.

Bu düzenlemeye göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasının kamuoyu tarafından denetlenmesi için görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması gerekmektedir. Çünkü sahibi, yetkilisi ve sorumlusu belli olmayan karar, iş ve eylemlerin denetimi de mümkün olmamaktadır.

İdarenin iş ve eylemlerinin denetlenmesinde kamuoyunun aktif rol üstlenebilmesi için bu iş ve eylemler konusunda kamuoyunun bilgileneşmesi gerekmektedir. Ne olup bittiğinden haberi olmayan bireylerin oluşturduğu bir toplumda kamuoyu denetimi mümkün değildir.

5.1.2. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Halkın bireysel veya toplumsal denetime iştirak etmesi onun idarenin karar ve uygulamaları konusunda bilgi sahibi olması ile mümkündür. Demokratik ve şeffaf yönetimin gereğı olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 4982 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerini kapsamaktadır.

Söz konusu Kanunun 4 üncü maddesi, *“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteycekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.*

Türkiye’nin taraf olduğı uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlölükleri saklıdır” hükmüyle bilgi edinme hakkını, 5 inci maddesiyle ise, *“Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.*

Bu Kanun yürürlüğe girdiğı tarihten itibaren diğerk kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz” hükmüyle kurum ve kuruluşların bilgi verme yükümlölüğünü düzenlemektedir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 15 ve devamı maddelerinde, bilgi edinme hakkının sınırları belirlenmiştir. Devletin yüksek menfaatleri için bir kısım bilgi ve belgeler, bilgi edinme hakkının dışında tutulmuştur. Ancak bu gizli bilgi ve belgelerin mahiyeti ve gizliliğe esas tutulan kriterler somut bir şekilde ortaya konmamıştır.

Biri “Kamusal Gizlilik Kanunu Tasarı Taslağı” adıyla Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV),²⁰ diğeri “Devlet Sırları Kanunu Tasarısı” adıyla Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan²¹ iki ayrı çalışmada, Bilgi Edinme Hakkı Kanununda sözü edilen gizli belgelerin tayinine ait kriterler belirlenmiştir. Hangi belgelerin, kimler tarafından ve hangi ölçülere göre gizli belge sayılacağı ve bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulacağı bu tasarı ve taslakta ortaya konmaya çalışılmıştır.

Kavramların oldukça yıprandığı ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, devlet sırrı veya kamu düzeni gibi kapsamı belirsiz ifadelerle vatandaşın bilgi ve belge taleplerine olumsuz cevap vermektedirler. Söz konusu tasarı ve taslaktaki düzenlemeler hayat hakkı bulduğu takdirde, kamusal denetim içinde önemli bir adım atılmış olacaktır. Bilgi ve belgelere ulaşan bireyler idareyi daha dikkatli olmaya sevk edecektir.

5.1.3. 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun

Dilekçe hakkının yazılı olarak ilkin İngiltere’nin 1245 tarihli Magna Carta’sında yer aldığı genel kabul görmektedir.²²

Dilekçe hakkı Anayasanın 74 üncü maddesi ile ana çerçevesi belirlenen bir düzenlemedir. Söz konusu 74 üncü maddede “-(*Ek : 03.10.2001 – 4709/26 md.*) *Vatandaşlar, ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.*

(*Ek: 03.10.2001–4709/26 md.*) *Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.*

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir” hükmü yer almaktadır.

²⁰Devlet Sırları Yasa Tasarısı Taslağı II., <http://www.tesev.org.tr>. 04.02.2005

²¹Devlet Sırları Kanunu Tasarısı, <http://www.kgm.adalet.gov.tr>. 04.03.2005

²²Yahya AKMAN, 13/03/2003 Tarihinde Komisyon Çalışmaları İle İlgili Milletvekillerine Dağıtılan Bilgi Notu. <http://www.tbmm.gov.tr>. 25.02.2005

3071 sayılı Kanunda yer alan dilekçe hakkı ile vatandaşlara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı verilmiştir. Kanunun 3 üncü maddesinde “*Türk vatandaşları kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptirler*” hükmü yer almaktadır.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun arasındaki en temel fark; 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kamu kurum ve kuruluşlarına yasayla düzenlenen ayırık durumlar dışında, ilgililere bilgi ve belge vermek zorunluluğunu getirmiş olmasıdır. Buna karşın 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda ise ilgililere iki ay içinde cevap verilmesinden bahsedilmiş, herhangi bir bilgi veya belge arzından söz edilmemiştir.

Dikkat çekici bir başka fark da 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 4 üncü maddesi ile herkesin bilgi edinme hakkına sahip olmasına karşılık 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda sadece Türk vatandaşlarına dilekçe hakkının tanınmış olmasıdır. Ancak bu farklılık 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanunla ortadan kaldırılmıştır. Böylece 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun Anayasanın 74 üncü maddesi ile uyumlu hale getirilmiştir.

Ayrıca 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda 4778 sayılı Kanunla yapılan **değişiklikle** dilekçeye cevap süresi 60 güne sınırlandırılmış ve idare için geçerli olan 2 aylık süre de 30 güne indirilmiştir.

Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanmaktadırlar.

5.1.4. 5272 Sayılı Belediye Kanunu

İdarenin nihai amacı, hizmet vermeye çalıştığı vatandaşın memnuniyetidir. Ülkemizde vatandaş kamu hizmetlerine yönelik tercihlerini genellikle seçim **dönemlerinde** izhar etmekte, kamusal kararların uygulama aşamasında devreye girmekten istinkaf etmektedir. Bunun nedenleri ayrıca üzerinde durulacak bir konudur ancak en temel nokta bireylerin kamu hizmetlerinde kendilerini taraf olarak görmemeleri, aksaklıklar konusunda sorumluluk hissetmemeleridir.

07.12.2004 tarihli 5272 Sayılı **Belediye Kanununun** ‘Hizmetlerde aksama’ başlıklı 57 inci maddesinde “*Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.*

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Kanun doğrudan doğruya hizmetten yararlananlara sulh hukuk hakimliğine başvuru imkanı vermemekte, bu yetkiyi İçişleri Bakanlığının talebine bağlamaktadır. Hizmetlerin aksaması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemesi karşısında ilgililer doğal olarak İçişleri Bakanlığını harekete geçirebileceklerdir.

Yerel hizmetlerde; münferit şikayetler, ilgililerin konunun önemini kavraması açısından yetersiz kalabilir. Aynı konuda kamuoyu oluşturma ve genel kanaati yetkililere aktarma, sonuç alma açısından daha etkin olacaktır. İşte, yukarıdaki düzenleme dolaylı da olsa yerel hizmetlerden faydalananlara bu imkanı vermektedir.

5.1.5. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu Yönetimi ve denetimi konusunda çok şeyler vaadeden tasarının 41 inci maddesi “*Gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.*

Kamu kurum ve kuruluşları, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kesinleşen faaliyet ve denetim raporları uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilir. Mahalli idarelerde bu raporlar meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulur” demektedir.

Tasarı 42 nci maddesiyle her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere mahalli idareler halk denetçiliği müessesesini öngörmektedir.

5.1.6. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Kamu yönetimindeki zihniyet değişimi yavaş yavaş yasal düzenlemelere de yansımaktadır. Ülkemizde kamu yönetiminin ve buna bağlı olarak da yerel yönetimlerin hukuki çerçevesini belirleyen mevzuat değişmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerden birisi olan 5302 sayılı Kanunda; il özel idarelerinin kararlarının ve uygulamalarının kamuoyuna duyurulmasını öngören düzenlemeler mevcuttur.

5302 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin son fıkrasına göre; İl Özel İdarelerinin karar organı olan İl Genel Meclisinin kesinleşmiş karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulmalıdır.

Aynı Kanunun 16 ncı maddesiyle kurulan ihtisas komisyonlarının raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve belli bedel mukabili isteyenlere verilmelidir. 38 ve 39 uncu maddelerde ise denetim sonuçlarının ve faaliyet raporunun kamuoyuyla paylaşımı düzenlenmiştir.

Mezkur Kanunun 40 ıncı maddesinde; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda aksaklığın giderilmesinin isteneceği belirtilmektedir. Bu düzenlemeyle hizmetten faydalananlara doğrudan doğruya sulh hukuk hakimliğine başvuru imkanı tanınmamıştır. İlgililerin, söz konusu maddedeki hususların gerçekleştiği yönünde İçişleri Bakanlığı nezdinde girişimde bulunmalarına mani bir husus yoktur.

5.2. Uluslararası Sistemden Kaynaklanan Etmenler

Son yıllarda ülkemizde, Avrupa Birliği yolunda atılan somut adımlarla birlikte hız kazanan, mevzuatın Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyumlaştırılması sürecinden etkilenen alanlardan birisi de mali kontrol sistemimizdir. Başta 1050

sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu olmak üzere 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun değişmesi süreci Avrupa Birliği'nin (AB) yönlendirmesi ile başlamıştır.

19 Mart 2001 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen²³ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nın '4.29. Mali Kontrol ve Mali ve Bütçesel İşler' bölümünde;

“Denetimin etkili bir raporlama ve muhasebe sistemine dayandırılması, yapılacak düzenleme ile denetim sonuçlarının açık ve ulaşılabilir olması (Konsey Düzenelemesi: 2988/95)

Mali kontrol sisteminin etkinliği açısından, denetim sonuçlarının saydamlığından bahsedilmektedir.

Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu borç ve kamu açıklarına ait istatistikleri toplayacak ve kamuoyuna açıklayacak bir ünite kurulmalıdır”²⁴ şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.

24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Ulusal Program ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin 2003/5930 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve yasallaşması an meselesi olan 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile ilgili değişiklikler vb. birçok düzenlemeye dair taahhütler yer almaktadır.

Kamuoyunun denetim olgusu içinde yer almasının, yasal altyapısının Avrupa Birliği'ne uyum süreciyle doğru orantılı gelişimi düşünüldüğünde, uluslararası gelişmelerin kamuoyunun idarenin iş ve eylemleri konusunda aktif katılımının lokomotif olduğu görülecektir.

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün 'Bilginin Kamuya Açık Olması' başlıklı bölümündeki düzenlemeler bu konudaki uluslararası standartları göstermektedir:

** Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması,*

²³ Türkiye - AB İlişkilerinde Önemli Tarihler Kronolojisi, http://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/trabils.htm, 04.02.2005

²⁴ AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abmankara.gov.tr/yayinlar>

* *Yıllık bütçede, bilgilerin karşılaştırılabilir olması bakımından, gelecek iki yıla ilişkin önemli bütçe bileşenleriyle beraber, önceki iki mali yılın bilgileri de yer almalıdır.*

* *Yıllık bütçe ile birlikte, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerle, vergi harcamalarına ve yarı mali nitelikteki aktivitelere bağlı mali sonuçlar yayınlanmalıdır.*

* *Merkezi idare, borçlarının ve mali varlıklarının seviyesini ve yapısını düzenli olarak yayınlamalıdır.*

* *Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt,*

* *Mali bilgilerin yayınlanması hususunda açık somut taahhütler olmalıdır. (Bütçe kanunlarında bunlarla ilgili bir madde olması gibi).*

* *Mali raporlamaların yayın takvimi kamuoyuna önceden duyurulmalıdır.²⁵*

IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğündeki kriterler esas alındığında kamuoyu ısrarla işe müdahil olmaya davet edilmektedir. Bu bir bakıma kamuoyunun sorumluluğunun farkına varması için bir uyarıdır. Zira hükümetler bu kriterler çerçevesinde kamu faaliyetlerini halka duyurmak zorundadırlar. Kamusal faaliyetlerin halktan toplanan gelirlerle finanse edildiği düşünüldüğünde, vatandaşlar da bu bilgileri yasal istisnalar dışında talep etmeleri, en doğal hakları olarak görülecektir.

Denetimin yapılabilirliğinin önemli adımlarından biri, kamudaki yetki ve sorumlulukların açıkça ortaya konmasıdır. IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü'nün 'Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması' başlıklı bölümünde;

- *Devlet sektörü ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılmalı, politika ve yönetim rolleri çok iyi tanımlanmalıdır,*

- *Devlet sektörü ve ekonominin geri kalan kısmı arasındaki sınır çok iyi tanımlanmış ve anlaşılır olmalıdır.*

- *Devlet sektörü, merkezi idareyi ve daha alt seviyedeki idareler ile bütçe dışı faaliyetleri de kapsamalıdır.*

- *Ekonominin geri kalan kısmında devlet müdahalesi (yönetmelik düzenlemeler ve mülkiyet eşitliği gibi) kamuya açık olmalı, ayırım gözetmeyen net kurallar ve uygulamalar esas alınmalıdır.*

- *Devletin farklı kademeleri ile yürütme, yargı ve yasama organları arasındaki sorumlulukların dağılımı açıkça tanımlanmış olmalıdır.*

²⁵ IMF, "Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü Prensipler Duyurusu", IMF Belgesi <http://www.Tescv.Org.Tr>. 21.02.2005

- *Mali yönetim için açık bir yasal ve yönetsel bir çerçeve olmalıdır*” denilmektedir.²⁶

Uluslararası arenada, kamuoyunun bilgi ve belgelere ulaşmasının önündeki engeller bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. Fransa’da kamu reformuyla ilgili 13 Mayıs 1998 tarihli yasa tasarısındaki en önemli hedeflerden birisi; Devlet yönetiminde şeffaflığın sağlanması, bilgi ve belgelere ulaşma kolaylığının sağlanmasıdır.²⁷ Ayrıca halka devlet hizmetleriyle alakalı konularda bilgi vermek üzere ‘Vatandaş ve Kamu Hizmeti Evleri’ kurulmuştur.²⁸

5.3. Ülke Vatandaşlarının Hak Arama Bilinci

Kamuoyunun denetim alanında yürütme erkini yönlendirebilmesi için ülke vatandaşlarının haklarını bilmesi ve bu konuda son derece duyarlı olmaları gerekir. Bu bilme ve duyarlılık, sorgulama ve hak arama eylemlerini beslemelidir. Temel hak ve özgürlükler konusunda bilinçli bireyler etkin devletin önemli ayaklarından birisi olarak kabul edilmektedir.²⁹

Anayasanın ‘*Hak arama hürriyeti*’ başlıklı 36 ncı maddesinde “(Ek: 03/10/2001–4709/14 md.) Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir” denilmektedir. Bu maddedeki düzenlemeyi hak arama hakkı şeklinde de ele alabiliriz. Ülkemizde Anayasal ve yasal haklarla donatılmış fertler, hak arama bilincinden yoksun olukları için kamuoyu oluşturamamakta ve güçlerini yetkililere yeterince hissettirememektedir.

Bilinçli, ülkede olup bitenleri sorgulayan bireylerden teşekkül eden toplumlarda yönetimler gelişi güzel hareket edememekte, hesap verme sorumluluğu içinde hareket etmektedirler. Yönetimlerde olması gereken hesap verme sorumluluğunun yönetilenlerdeki izdüşümü hesap sorma sorumluluğudur.

Toplumda müspet yönde kamuoyu oluşabileceği gibi menfi yönde de oluşmaktadır. Bu da ülkeyi içinden çıkılmaz bir şekilde birbirini besleyen problemler ağına itmektedir. Zira toplumun tüm yönleriyle ayağa kalkması için ferdi çabalar yetmemekte toplumsal mutabakat gerekmektedir. Zira, Türk kamu

²⁶ **A.g.e.**

²⁷ Onur ÖYMEN, **Geleceği Yakalamak, Türkiye’de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu**, Remzi Kitapevi, 2000, s. 357.

²⁸ Onur ÖYMEN. **a.g.e.**, s. 358.

²⁹ Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politik Önerisi**, Sabancı Üniversitesi Yay. 2002. s. 94.

yönetiminde nelerin ve nasıl yapılması gerektiği aşağı yukarı bellidir. Önemli, fakat eksik olan siyasi ve idari mekanizmayı harekete geçirecek olan, kamuoyu baskısıdır.³⁰

“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriligi üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum”³¹ diye kendimize sormamızda yarar var.

5.4. Kamu Yararını Amaç Edinmiş Medya

Medyanın temsil ettiği gücü izaha gerek yoktur. Zira medya, kitleleri etkileme ve yönlendirmede en etkili araçlardan birisidir. Medyayı, ülkemizdeki kuvvet sıralamasında ilk sırada gösterenler azımsanmayacak kadar çoktur. Yasama, yürütme ve yargı üzerindeki medya baskısı gün geçtikçe kendini iyice hissettirmektedir.

Enformasyon çağının en büyük silahı olan medya, bir yandan düşüncelerimizi, duygu ve davranışlarımızı yönlendirmek yolunda bombardımana devam ederken, bir yandan da kendi içindeki çelişkilerin bir ürünü olarak, yine kendi olanaklarıyla, anti-medyayı yaratmaktadır.³²

Bu gün medya, hitap ettiği ve finansal olarak beslediği halka rağmen onun aleyhine yayın politikaları geliştirmekte ve uygulamaktadır. Büyük bir gücü temsil eden medyanın, kamusal amaçlar özellikle de kamusal denetim istikametinde çalışması çok önemlidir. *“Yerel medyanın bir başka özelliği, yönetimleri denetleme şansı vardır. Nasıl genel olarak yaygın medya denilen organizmanın ülkenin bütünlüğü ya da ülkedeki işlerliği denetlediği, denetleyebileceği varsayımı söz konusuysa, aynı şekilde yerel medyanın özellikle yerel yönetimleri denetleyebileceği savından hareket edilir. Burada temel olarak konu, yaşanan bölgenin, şehrin, beldenin, ilçenin yayın organının, orada bizzatibi yaşanan sorunların içerisinde olması ve birebir denetleme şansına sahip olmasıdır. Bu nedenle denetleme noktasına özellikle önem verilir. Bu anlamda da demokrasinin yaygınlaşması ve yönetimin sorgulanabilirliği üzerine bir genel kabul vardır.”³³*

³⁰ Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, a.g.e., s.236.

³¹ Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, ATO Yayın No: 15, Ankara 2001, s. 41.

³² Esra DOĞRU, “Medya Gözcüsü Olmak”, <http://www.medyakronik.com>, 01.03.2005.

³³ Mete BELOVACIKLI, “Yerel Medya ve Demokrasi”, <http://www.byegm.gov.tr>, 02.03.2005.

Toplumsal amaçlara odaklanmış bir medya; yönetimin denetiminde önemli fonksiyonlar ifa edebilmektedir. Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kitle haberleşme araçlarının yaygınlaşması gerekmektedir.³⁴

Medya, yapısı itibarıyla kamuoyu oluşturan ve kamuoyunun kanaatlerini yansıtan bir araçtır. Toplumun ilgilenmediği her hangi bir problemi; medya, rahatlıkla ülke meselesi haline getirebilmektedir. Tırajı yüksek bir iki gazete birkaç kişiyi ilgilendiren olayları ülke gündemine oturtmakta ve gündemi belirlemektedir. Bu da medyaya büyük sorumluluk yüklemektedir. Medya, hitap ettiği kesimleri olumlu yönde motive etmeli ve yönetimin iş ve eylemlerinin kontrolünde halkın sesi olmalıdır.

Kamuoyu oluşturmaının en etkin araçlarından olan medya aynı zamanda kamuoyunda oluşan ortak düşüncelerin seslendirildiği arenadır. Günümüzde gazeteler, televizyonlar ve diğer medya unsurları toplumun gözü, kulağı, eli ayağı haline gelmişlerdir. Bunların duy dediği dinlenmekte, gör dediği görülmekte ve düşün dediği düşünülmektedir.

5.5. Sivil Toplum Kuruluşları

İktidarlar üzerinde etkili olan, onları yönlendiren ve uygulamalarını denetleyen önemli yapılardan biri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil Toplum Kuruluşları (STK) dünyada ve Türkiye’de çeşitli adlarla tanımlanmaktadır. Dernek, vakıf, platform, yurttaş girişimleri gibi bütünüyle gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar meslek, ticaret ve sanayi odaları, kooperatif ve sendikalar, ülkemizde başlıca sivil toplum kuruluşları olarak görev yapmaktadır.

Sivil toplum oluşumlarını, kamuoyunun örgütlenme biçimi olarak da ele alabiliriz. Fertler aynı amacı taşıyan insanlarla birlikte bu amacın tahakkuku için bir araya gelmektedirler. Bu amaçlar iktisadi, sosyal, kültürel vb. olabileceği gibi yöresel, bölgesel ve ülkesel düzeyde de olabilmektedir.

Sivil toplum, devletin doğrudan denetimi altında tuttuğu alanların dışında kalan ve ekonomik ilişkilerin baskısından da görece bağımsız olarak, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerle oluşturulan kurum ve etkinliklerdir.³⁵ Avrupa ve Amerika’dan sonra Türkiye’de de bir güç odağı haline gelmeye çalışan STK’lar

³⁴ A.Ş.GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **a.g.e.**, s.747.

³⁵ Mümtaz’er TÜRKÖNE, **a.g.e.**, s. 357.

yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra “Beşinci Güç”, kamu ve özel kesimden sonra “Üçüncü sektör” olarak tarif edilmektedir.³⁶

Sivil Toplum, mümkün olan her alanda ve her düzeyde, insanların kendileriyle ilgili kararlara katılımını öngörür ve özendirir. Dünyada en gelişmiş toplumlar, organize toplumlardır. Yönetilen bir toplumdan, gerçekten kendini yöneten bir topluma geçmek, bir büyük insanlık düşüdür. Sivil Toplum, siyasal gücün, iktidarın olabildiğince çoğulcu bir biçimde paylaşıldığı bir toplumdur.

Hükümet dışı örgütler de günümüz uluslararası sisteminin önemli aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kimi büyük hükümet dışı örgütlerin bütçelerinin ve kaynaklarının da çok sayıda gelişmekte olan ülkenin bütçesinden daha fazla olduğu herkes tarafından bilinen bir gerçektir. Uluslararası Af Örgütü, Yeşilbarış, Sınır Tanımayan Doktorlar gibi alanlarda önde gelen hükümet dışı örgütlerin, çok sayıda ülkenin bütçesini aşan maddi kaynaklarının yanı sıra, uluslararası kuruluşların ve ülkelerin karar alma mekanizmalarını doğrudan etkileyecek güçleri de bulunmaktadır.

Ankara Ticaret Odası tarafından hazırlanan rapora göre Türkiye’de 80 bin 757 adet dernek faaliyet göstermektedir. Buna göre her 866 kişiye bir dernek düşmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğü verilerine göre Türkiye’de yaklaşık 5 bin vakıf bulunmaktadır.

Dernek kurmak, işletmek ve kapatma faaliyetlerinin zor olması, baskı gruplarını platform şeklinde örgütlenmeye itmektir. Bunun için bir kaç kişinin bir araya gelip bir amaç için toplanması yetmektedir. Bu şekilde dünyada çok sayıda platform faaliyet göstermesine karşılık Türkiye bu alanda da yeterli örgütlenmeyi bir türlü sağlayamamaktadır. (Çağdaş Türkiye Platformu, Avrupa Birliği İletişim Platformu, Bilişim STK Platformu, Ulusal Kalp Sağlığı Platformu, Demokrasi için Mimarlar Platformu, Demokratik Çerkes Platformu, Çağdaş Türkiye Platformu vb.)³⁷

Dünyanın hızla yol aldığı bilgi toplumunun en önemli vasıflarından birisinin insanların oluşturduğu örgütler olacağı ve bu örgütlerin ülkede önemli konumda olacakları ileri sürülmektedir. “*Ortak özellikler, değerler ve amaçlar ile ortak mekan ve çıkarlara sahip kişilerin oluşturduğu sosyal gruplar teşkilatlanmış gruplar olarak sivil hayatta ağırlıklarını ve etkinliklerini göstereceklerdir. Bu gruplar çıkar çatışmasından*

³⁶ Ankara Ticaret Odası, “AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası”, <http://fireball.atonet.org.tr>. 02.03.2005.

³⁷ Ankara Ticaret Odası, AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası...

çok, çıkar uzlaşması ile şu andaki ve gelecekteki ortak amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik dayanışmacı gruplar olacaklardır.”³⁸

6. OMBUDSMAN VE KAMUOYU DENETİMİ

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Ombudsmanlık kurumu, 1913'te İsveç'te kurulmuş ve 1908 yılından itibaren Anayasal bir kurum niteliğine kavuşmuş, bu gün itibarıyla Finlandiya, İngiltere, Fransa, Danimarka ve Norveç başta olmak üzere Libya da dahil olmak üzere 90 ülkede uygulanmaktadır.

Ombudsman, parlamentodan güç alan, yönetimin denetlenmesi yetkisine sahip, geniş bir bağımsızlık içerisinde çalışan, formalitelere bağlı olmayan, vatandaşları korumaya çalışan bir organdır. Ombudsmanın, yönetimin yargı yetkisinin gelişmediği ülkelerde parlamento adına yargısal denetim yaptığını ileri süren görüşler bulunmaktadır.³⁹

Parlamentolar tarafından atanan Ombudsman bütün kamu görevlilerinin iş ve eylemlerinin kanunlara uyumunu takip eder. Genellikle şikayet üzerine harekete geçer ve ihmalî görülenleri uyarır. Bunun yanında gerekli görürse genel mahkemelerde dava açabilir.

Uygulamada Ombudsman, devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda Ombudsmanı harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadır.

Ülkemizde Kamu Denetçisi kavramı uzun süre gündem de kalmasına rağmen bu güne kadar somut bir adım atılamamıştır. Bu amaçla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik önceki dönemde Adalet Bakanlığınca hazırlanıp Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan ve geçen dönemden kadük olan 14.09.2000 tarihli 36 maddelik Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının ülke gündemine yeniden taşınması gerekmektedir.

Tasarıyla; Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı, başında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Türkiye Halk Başdenetçisi bulunan, bağımsız, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, her türlü idarî işlem, eylem, tutum ve davranışları; insan hak ve özgürlüklerine saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ile yerindelik yönlerinden incelemek ve

³⁸ Hasan ÇOBAN, *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Yay. s. 47.

³⁹ Nuri TORTOP, *a.g.m.*, s. 39.

araştırmakla görevli ve tüzel kişiliği haiz Türkiye Halk Denetçiliği Kurumunun kurulması düşünülmektedir.

Ayrıca Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı da gündemdedir. T.C. Anayasasında; başında TBMM tarafından atanan Kamu Başdenetçisi bulunan, kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının işlem ve eylemlerini denetlemekle görevli, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kurulmasına dair değişiklikler düşünülmektedir.⁴⁰

Söz konusu Anayasa değişikliği taslağında; Kamu Başdenetçisi'ne, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisinin verilmesinden de bahsedilmektedir.

Mezkur düzenlemeler hayata geçirilebildiği takdirde idarenin denetimi ve bu denetime halkın katılımı sağlanabilir. Bu şekilde halkın idareye yönelik eleştiri ve şikayetlerinin dinlenmesi ve gereğinin yapılması, kamuoyunda idarenin icraatlarına karşı takındığı umursamazlığı bertaraf edecektir.

Ombudsmanlık Kurumunun hayata geçirilmesi; Avrupa Birliği'ne uyum süreci içinde önemli bir aşama olarak görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üye ülkeler içinde sadece İtalya 'da ulusal ombudsman bulunmamakta; ancak bu ülkede de "Difensero Civico" adıyla bölgesel (regional) düzeyde ombudsman bulunmaktadır. Avrupa Birliği, Maastricht Anlaşması kapsamında, AB bürokrasisi tarafından yapılabilecek yanlış uygulamalara karşı vatandaşların haklarını koruyacak bir ombudsman kurumunu kanunlaştırmıştır.⁴¹

Yukarıda kısmen üzerinde durduğumuz Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 42 inci maddesiyle hayata geçirilmek istenen mahalli idareler halk denetçisini Ombudsman olarak nitelemek zordur. Ombudsmanın yetki sahasında, merkezi yönetim ve mahalli idareler yer almasına rağmen söz konusu tasarıda, halk denetçisinin görev alanı mahalli idarelerle sınırlıdır. İl Özel İdaresi,

⁴⁰ TESEV, Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı, <http://www.tesev.org.tr>, 03.03.2005.

⁴¹ A.g.e.

Belediye ve Köylerden ibaret olan mahalli idareler dışında kalan merkezi idare için halk denetçisi düşünülmemiştir. Bu da tasarı için önemli bir eksikliktir.⁴²

Tasarıda dikkat çeken bir başka nokta, halk denetçisinin il genel meclisi tarafından seçilmesidir. Denetim kapsamında bulunan idarenin bir organı tarafından seçilen halk denetçisinin, Parlamentolar tarafından atanan Ombudsman kadar bağımsız olamayacağı açıktır.

Birçok ülkede uygulanan Ombudsman, idarenin denetiminde önemli görevler üstlenmekle birlikte, bütün olarak kamuoyu denetimini ifade etmemektedir. Kamuoyunun denetim araçlarından biridir. Kamuoyu; yönetimi, yasalarla verilen bireysel başvuru yolları, medya, sivil toplum kuruluşları ve ombudsman gibi çeşitli araçlarla denetlemekte, en azından potansiyel olarak denetleme imkanı bulunmaktadır.

Araçların çeşitliliği önemli olmakla birlikte denetimde tek başına yeterli değildir. Kullananlar olmadığı müddetçe araçlar anlam ifade etmeyecektir. Önemli olan halkın bu araçlarla toplumsal sorumluluğunun gereği olarak idareye hesap sorabilmesi ve denetime ortak olmasıdır.

Hesap sormanın ilk adımı ülkede olan bitenden haberdar olmaktır. TÜSİAD'ın 2002 yılında yaptırdığı Kamu Reformu Araştırmasında; örnek kitleye sorulan, kamu kurumlarına ilişkin bilgilere herkesin serbestçe erişebilmesi ne kadar etkili olur? sorusuna deneklerin %67.6'sı çok etkili olur cevabını vermiştir.⁴³ Araştırma sonucu göstermektedir ki hedef kitlenin %67'si, bilgiye ulaşım serbestliğinin kamu hizmetlerinin kalitesine doğrudan doğruya yansıtacağı kanaatinde dir.

Aynı araştırmada; Türkiye'de daha iyi kamu hizmeti verilebilmesi için yurttaşların hangi konularda söz sahibi olması gerekir? sorusuna ise deneklerin %11.2'si denetim ve yolsuzlukla mücadele şeklinde cevap vermiştir.⁴⁴ Söz konusu cevapla deneklerin %11.2'si denetim alanında söz sahibi olmalarını istemektedirler. Bu noktada vatandaşın bilgiye erişiminin kolaylaştırılması yanında mevcut bilgilerin denetim amaçlı kullanımı için, ülkemizde de

⁴² Yılmaz ARSLAN, "Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan 'Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı' Üzerine Bir İnceleme", <http://www.icisleri.gov.tr>, 03.03.2005.

⁴³ TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yay. No. TÜSİAD-T/2002-12/335, Aralık 2002, s.144.

⁴⁴ TÜSİAD, **a.g.e.**, s.145.

Ombudsman başta olmak üzere diğer kamuoyu denetim araçlarının geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

7. SAYIŞTAY VE KAMUOYU DENETİMİ

Denetim organlarının kamuoyunu yanlarına almaları denetimin etkinliği açısından çok önemlidir. Denetim kurumlarına yasalarla verilen yetkilerin kamuoyu duyarlılığı ile desteklenmesi gerekir. Sayıştay, görev alanına giren konularda çok dolgun raporlar hazırlamasına rağmen, hiç biri 2001 yılında Ankara Ticaret Odası tarafından bastırılan 2000 Yılı Mali Raporu kadar ses getirmemiştir.

Sayıştay bizzat Anayasa tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yaptığı hüküm altına alınan Yüksek Denetim Organıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milletın temsilcisidir dolayısıyla Sayıştay Türk Milleti adına denetim ve yargılama yapmaktadır. *“Özellikle Parlamento adına denetim yapan örgütlerin, halka ait kaynakların kullanımı konusunda halkı bilgilendirmeleri, işlevlerinin bir gereği olduğu gibi, yaptıkları denetimin etkinliği açısından da önemlidir.”*⁴⁵

Sayıştay’ın önemli görevlerinden biri de halkta denetime katılma fikrini uyandırmak olmalıdır. Yüksek Denetim olgusunun temel öğelerinden biri, bu gün ve geçmişle bütün mesaisini harcamak değil, geleceğe yön verecek atılımlara öncülük etmektir. Bu atılımların başında, millet adına yapılan denetim işlevine, kamuoyunun sahip çıkması gerektiğinin her platformda vurgulanması gelmektedir. *“Denetim sonuçlarının medya ya da sivil toplum örgütleri vb. aracılığıyla kamuoyuna duyurulması çağdaş dünyada denetim kurumlarının sahip oldukları bir hak olmanın ötesinde, sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirilmektedir.”*⁴⁶

Kamu kurum ve kuruluşlarının özellikle de ifa ettikleri görevler itibarıyla denetim organlarının kurumsal ciddiyet içinde tanıma ve tanııtma, yönetileni aydınlatma, yönetimin eylem ve işlemlerini ona açıklama, halkın isteklerini, şikayetlerini öğrenme anlamlarına gelen halkla ilişkiler konusunu önemsemeleri gerekmektedir. Kamu yönetiminde; dünyada ve ülkemizde hizmet alan vatandaşlar müşteri olarak kabul edilmektedir.⁴⁷

⁴⁵ H. Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.12. s. 67.

⁴⁶ H. Ömer Köse, **a.g.e.**, s. 67.

⁴⁷ Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, **a.g.e.**, s. 95.

Halkla ilişkilerin temel amacı, kurum ve kuruluşların ilgili çevreleriyle olumlu ilişkiler kurmasını sağlamak, etkin ve verimli bir iletişim ve etkileşim ortamı yaratmaktır. Halkla ilişkiler etkinliklerinin getirisi genellikle uzun süre gerektirmekte, bu nedenle kısa vadede bir sonuç beklemek yersiz olacaktır.

Mali sistemdeki yapılanma nedeniyle değişmesi gereken yasal düzenlemelerden biri de 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunudur. Bu kanunun yerine geçmek üzere hazırlanan ve TBMM’de görüşülmeyi bekleyen 2/394 esas nolu Sayıştay Kanunu Teklifi’nde öngörülen önemli yeniliklerden biri, teklifin 43 üncü maddesi ile Sayıştay raporlarının kamuoyuna duyurulması hükmünün getirilmiş olmasıdır. Söz konusu düzenleme yasalaştığı takdirde, millet adına denetim yapan Sayıştay’ın raporlarını kamuoyuyla paylaşması bir yükümlülük haline gelecektir.

Türkiye’de denetim birimlerinin sayısı 369, denetim elemanı sayısı ise takriben 14.000’in üzerindedir. Ancak denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının fazlalığına rağmen ülkemizdeki denetim hizmetlerinin etkinliğinden bahsetmek zordur. Zira ülkemizde denetim birimlerinin faaliyet ve raporları, bürokratik işleyiş içerisinde kalmakta ve çağdaş dünyada olduğu gibi saydamlığın bir koşulu olarak kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmamaktadır.⁴⁸

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmalarının önemli ayaklarından biri, Sayıştay’ın denetim kapsamının genişletilmesi ve denetimde etkinliğin sağlanmasıdır. TBMM adına denetim yapan Sayıştay’ın denetim yetkisinin kapsamı, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde genişletilmeli, Sayıştay da bu denetimi yapabilecek şekilde güçlendirilmelidir.⁴⁹

Denetimin etkinliği bağlamında, kamuoyu denetimi desteklenecek, bilgi edinme hakkı ve şeffaflık ilkeleri yoluyla kamunun ve TBMM’nin kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma gücü artırılacaktır.⁵⁰

Kamu gücünü kullananlar yasalara aykırı iş ve eylemlerinden dolayı idari, mali ve cezai yaptırımlara maruz kalmaktadır. Bireyde oluşturduğu etkiler nedeniyle kamuoyu tepkisini de yaptırım olarak ele almak gerekir. Çoğu zaman

⁴⁸ Nevzat SAYGILIOĞLU-Selçuk ARI, a.g.e., s.211

⁴⁹ Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s. 60.

⁵⁰ Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ. a.g.e., s. 61

yasal boşluklar nedeniyle yaptırım uygulanamayan kişiler için en caydırıcı unsurlardan biri kamusal tepkilerdir. Bu tepkilerinde denetimin etkinliği açısından kullanılması gerekir.

Denetimin etkinliğinin sağlanması açısından, denetleyen ile denetlenenlerin ayrışması gerekir. Bu noktada dış denetim, uluslararası standartlar bakımından etkili bir denetim türüdür. Kamuoyu da yönetimin dışında olması nedeniyle idarenin denetiminde etkin rol oynayabilmektedir.

8. SONUÇ

Bertrand Russell'ın dediği gibi toplum, ortak amaçlar için işbirliği yapan bireylerin oluşturduğu bir topluluktur.⁵¹ Vatandaşlarımızın ortak amaçları çok iyi belirleyip bu noktalara yoğunlaşması gerekmektedir. Toplumun üzerinde uzlaşması gereken önemli noktalardan biri de toplumsal denetim olgusudur.⁵² Yönetenleri seçmenin yanında halkın, seçilenlerin ve atananların icraatlarını, karar alma ve uygulama süreçlerini kontrol etmesi de gerekmektedir. Toplumsal sorumluluk bunu gerektirmektedir.

Denetimin etkinliği için idare ayağında bulunması gereken hesap verme sorumluluğunun yanında kamuoyunda da hesap sorma sorumluluğu bulunmalıdır. 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Vatandaşlık Hakları Beyannamesinin 15 inci maddesinde dendiği gibi toplumun, tüm kamu görevlilerinden, görevleriyle ilgili olarak hesap sorma hakkı bulunmaktadır.⁵³ Denetimi hukuki prosedürler içerisinde görev yapmaya çalışan kurumlara havale etmekle toplum bu sorumluluktan kurtulmamaktadır.

Anayasal demokraside çoğunluğun değil hukukun üstünlüğü esastır. Bu bakımdan, bağımsız yargı denetimi ve kamuoyu denetimi, işleyen bir demokraside denetimde müessiriyetin olmazsa olmazlarıdır. Demokrasiyi güçlü kılan da yaşıtan da, esas itibarıyla budur.⁵⁴

⁵¹ Bertrand RUSSELL, **Sorgulayan Denemeler**, (Çeviri: Nermin ARIK), TÜBİTAK, 17, 11. Basım, Aralık 1998, s. 194.

⁵² Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, s. 56.

⁵³ 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Bildirisi . <http://www.turkhukuksitesi.com> . 10.03.2005

⁵⁴ 9 uncu Cumhurbaşkanı Sayın Demirel'in, 20. Dönem 4. Yasama Yılı'nın açılışı dolayısıyla TBMM Genel Kurulu'nda yaptığı konuşma: (1 Ekim 1998) . <http://www.tbmm.gov.tr> .02.03.2005

KAYNAKÇA

- AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, <http://www.abmankara.gov.tr/yayinlar>. 04.02.2005.
- AKMAN, Yahya. 13/03/2003 Tarihinde Komisyon Çalışmaları İle İlgili Milletvekillerine Dağıtılan Bilgi Notu, <http://www.tbmm.gov.tr>. 25.02.2005.
- Ankara Ticaret Odası, **AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası**, <http://fireball.atonet.org.t>. 02.03.2005.
- Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, Ankara, 2001.
- ARSLAN, Yılmaz, “Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan ‘Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’ Üzerine Bir İnceleme”, <http://www.icisleri.gov.tr>, 03.03.2005
- BELOVACIKLI, Mete, Yerel Medya ve Demokrasi, <http://www.byegm.gov.tr>. 02.03.2005.
- Cumhurbaşkanı Demirel'in, 20. Dönem 4. Yasama Yılı'nın açılışı dolayısıyla TBMM Genel Kurulu'nda yaptığı konuşma (1 Ekim 1998), <http://www.tbmm.gov.tr> .02.03.2005
- ÇOBAN, Hasan, **Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş**, Ankara, 1996.
- DEMİRBAŞ, Tolga, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara 2001.
- Devlet Sırları Kanunu Tasarısı**, <http://www.kgm.adalet.gov.tr> .04.03.2005.
- Devlet Sırları Yasa Tasarısı II**, <http://www.tesev.org.tr> .04.02.2005.
- DİNÇER, Ömer; Cevdet YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** (Ankara, 2003)
- DOĞRU, Esra, Medya Gözcüsü Olmak, <http://www.medyakronik.com>. 01.03.2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1998.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1997.
- GÜREDİN, Ersin, **Denetim**, 9. Bs., Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1994.

- IMF, **Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü Prensipler Duyurusu**, IMF Belgesi, <http://www.Tesev.Org.Tr/> .21.02.2005
- İNSEL, Ahmet, **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, Birikim Yay., İstanbul, 1990.
- KONGAR, Emre, Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu <http://www.kongar.org> .01.03.2005.
- KÖSE, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 12, Ankara, 2000.
- ÖYMEN, Onur, **Geleceği Yakalamak,Türkiye’de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu**, Remzi Kitabevi, Ankara, 2000.
- RUSSELL, Bertrand. Sorgulayan Denemeler. Çeviri. Nermin **ARIK**. (Ankara, 1998)
- SAYGILIOĞLU, Nevzat -Selçuk ARI. **Etkin Devlet,Kurumsal Bir Tasarı ve Politik Önerisi**, Sabancı Üniv. Yay., İstanbul, 2003.
- SEVİM, Acar, “Martin Luther’in İncil Çevirisinin Ortak Alman Dilinin Oluşmasındaki Rolü”, www.insanbilimleri.com, 27.02.2005.
- TAGMA, Korkmaz, **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul 2002.
- TESEV, “Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı”, <http://www.tesev.org.tr>, 03.03.2005.
- TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974.
- TUTKUN, K. Yücel, “Türkiye’de Kamuoyu Oluşturmada Etkili Olan Kuruluşların Rolü, Görevi ve Sorumlulukları”, www.cagipolisi.com.tr 25.02.2005.
- Türkiye AB İlişkilerinde Önemli Tarihler Kronolojisi.** <http://www.tbmm.gov.tr>. 04.02.2005.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2003.
- TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul, 2002.
- Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, <http://www.tbmm.gov.tr>. 01.03.2005.
- 26 Ağustos 1789 İnsan ve Yurttaş Bildirisi**, <http://www.turkhukuk sitesi.com>, 10.03.2005

BENCHMARKİNG ve STRATEJİK YÖNETİM

Osman SARAÇ*

1. GİRİŞ

Çalışanların yalnızca basit işleri yaparken başarılı olabileceği anlayışı üzerine kurulan örgütlenmeler, giderek daha da karmaşık bir hale gelmiş ve karmaşık organizasyonda maliyetlerin karşılanması zorlaşmıştır.

Kısa dönemde kar getiren bu anlayış giderek çeşitlenen ürün yelpazesi ve üretim tekniklerinin geliştirilmesi sayesinde önemini yitirdi, zamanla piyasalarda rekabet arttı ve “kaliteli ürün” önemli hale geldi, müşterinin istek ve beklentilerini en iyi şekilde yerine getiren işletmeler başarılı oldular ve ön plana çıktılar.¹

Değişimin getirdiği yeniden yapılanma ihtiyacı içerisinde olan işletmeler ayakta kalabilmek ve gelişmelerini devam ettirebilmek için; müşteri ihtiyaçlarından başlayarak, işletmedeki tüm süreçleri yeniden analiz etti, teknolojiyle birlikte ölçek ekonomisine ulaşmada ve küreselleşmeye odaklanmada başarı sağladı, müşterilerdeki, tedarikçilerdeki ve dünya genelindeki değişimleri daha hızlı algılamaya başladı.

Değişen koşullara ve günün şartlarına çok hızlı ve başarılı bir şekilde uyum sağlayamayan, kalitesini iyileştiremeyen, maliyetlerini düşüremeyen ve yenilik yaratamayan şirketlerin ayakta kalması zorlaşmaktadır.²

Bu yönelimler sonucunda işletmeler; yeni bir yönetsel araç olarak “Benchmarking”i kullanmaya başlamıştır. Bu çalışmanın birinci bölümünde Benchmarking tanımlanarak; Dünya’da ve Türkiye’deki gelişimi kısaca incelenecek; ikinci bölümünde kavramın özellikleri, ilkeleri, amaçları, faydaları, türleri, uygulama aşamaları ve başarı şartları hakkında bilgi verilecektir.

* Maliye Müfettişi

¹ Hasan Tutar, Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi, Hayat Yayınları, İstanbul, 2000, s. 129-130.

² Coşkun Can Aktan, Değişim ve Yeni Global Yönetim, MESS Yayınları, İstanbul, 1997, s. 27-28; ayrıca bkz: Ebru Güzelcik, Küreselleşme ve İşletmelerde Değişen Kurum İmajı, Sistem Yayınları, İstanbul, 1999, s. 12.

2. BENCHMARKİNG KAVRAMININ TANIMI VE ÖNEMİ

Henüz Türkçe’de, benimsenmiş ve ortak kabul görmüş bir karşılığı bulunmamakla birlikte; örnek edinme, örnek alma, nirengileme, kıyaslama şeklinde Türkçe’ye çevrilmeye çalışılan kavram; bu sözcüklerle tam olarak karşılanamamakta, hatta kavrama yanlış anlamlar yüklenmesine yol açmaktadır.³

“Benchmark” kelimesine İngilizce-Türkçe sözlüklerde “sabit nokta, referans, bir ölçüyü sonradan hatırlayabilmek için kullanılan işaret, arazi üzerinde çalışma yapanların bir kaya, duvar ya da bina üzerine taktıkları nirengi işareti, ölçümlerde referans alınabilecek nokta” gibi anlamlar verilmektedir.⁴ Yönetimsel anlamda benchmarking ise, bir yönetim tekniği ya da yönetsel bir araçtır.⁵

Yönetim literatüründeki kıyaslama tanımlamalarına aşağıda yer verilmiştir;

- Benchmarking, performans düzeyini artırmak için bir organizasyonun kendi içinde ve/veya diğer organizasyonlardaki “en iyi uygulamayı” tespit ederek; kendi organizasyonuna uyarlamasıdır. Benchmarking, sadece kıyaslama yapmak değil, başka organizasyonlarla kıyaslama yaparak; en iyi uygulamaları bulmak ve organizasyonun kendi yapısına ve süreçlerine bunları uyarlamaktır. Bu çerçevede benchmarking kavramını; “en iyi uygulamaların adaptasyonu” olarak tanımlayabiliriz.⁶

- İnsan davranışları yaklaşımları yaklaşımıyla Benchmarking; başkalarının iyi olabileceğini kabul ederek; onlardan öğrenme olgunluğuna erişmek ve “taklit etmenin dayanılmaz hafifliğine kapılmadan” kendine uyarlamayı başarabilmektir.⁷

- Benchmarking; nihai amacı performansı artırmak olan kesintisiz bir öğrenme sürecidir. Daha açık bir tanımla kıyaslama; konusunda en iyi olmak amacıyla, kendi süreçlerini, aynı ya da benzer nitelikte olan kurumlardaki süreçleri, önceden belirlenmiş bir prosedüre göre inceleyen, o süreçlerdeki

³ Pınar Süral Özer, Benchmarking, Vizyon Yayınları, İzmir, 1999, s. 3.

⁴ REDHOUSE Sözlüğü, Redhouse Yayınevi, İstanbul, 1995, s. 84.

⁵ Pınar Süral Özer, “Benchmarking”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1996, Cilt 11, Sayı 2, s. 79.

⁶ Coşkun Can Aktan, 2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, 1999, s. 55.

⁷ Yasemin Özçer, “BENCHSA Ekip Çalışmalarının Etkinliğinin Artırılması”, TÜSİAD-KALDER 7.Ulusal Kalite Kongresi Tebliğleri Kitabı, Cilt 4, İstanbul, 11-12 Kasım 1998, s. 677.

uygulamalardan ders almaya çalışan ve bunu kesintisiz olarak yapan bir çalışmadır.⁸

- Benchmarking; kuruluşun önceliği olan süreçlerinde en iyiyi veya daha iyileri araştırmak, bulmak, öğrenmek ve kendi süreçlerine uyarlayarak; sürekli iyileşmeyi sağlamak sürecidir.⁹

- Kendi alanında ünlü ve en güçlü rakiplere karşı, ürünlerin, hizmetlerin ve süreçlerin sürekli değerlendirilmesidir. Uygulamanın psikoloji yönünü katarsak benchmarking; “başka birinin, bir yönde sizden daha iyi olabileceği gerçeğini kabul etme alçakgönüllülüğünü gösterip, onu nasıl yakalayıp geçebileceğimizi öğrenme ve deneme ustalığına sahip olmaktır.”¹⁰

- Benchmarking; güçlü rakiplere ve lider olarak bilinen örgütlere karşı ürünlerin, hizmetlerin ve uygulamaların sürekli olarak ölçülmesi sürecidir. Kıyaslama; örgütsel etkileşim çevresindeki ürünler ve hizmetlerle ilgili standartları belirleyerek, örgütün hangi düzeyde olduğunu bilmesini sağlar.

- Benchmarking; örgütün kendi kabuğunun dışına çıkmasıdır. Sürekli örgüt içerisindeki olaylarla uğraşmak, çevredeki değişimleri dolaylı yollarla öğrenmek, kendini mükemmel görmek, başka örgütlerden öğrenilecek hiçbir şeyin varolmayacağına inanmak; örgütlerin gelişmesini sınırlayıcı faktörlerdendir. Kıyaslama örgüt dışındaki değişimleri anlayıp; bunları kendi örgütümüze yorumlamayı bilimsel bir süreç olarak ele almaktadır.¹¹

- Benchmarking; öğrenen organizasyon anlayışının önemli bir parçası, bir öğrenme ve öğretme, anlama ve uyarlama, paylaşma ve gelişme sürecidir.

- Benchmarking süreci iki yönlü bir süreçtir ve bu sürece katılan iki kuruluşun da karlı çıktığı bir ortamda, deneyim ve bilgilerin paylaşımı ve transferi sayesinde daha iyiyi, daha hızlı yapabilmek mümkün olmaktadır. Yukarıda bahsedilen bilgilerin ışığında, benchmarking; “Dünyada mevcut en iyi veya daha iyi uygulamaların araştırılması, bulunması ve sürekli iyileştirme amacıyla kendi süreçlerine uyarlanması sürecidir” şeklinde tanımlanabilir.¹²

⁸ John G. Fisher, Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Artırılır?, Rota Yayınları-Etkin Yönetim Dizisi, İstanbul, 1998, s. 16.

⁹ KALDER Benchmarking Uzmanlık Grubu, Kıyaslama (Benchmarking) – Başkalarından Öğrenmek, KalDer Yayınları, İstanbul, 1997, s. 12-13.

¹⁰ Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 5.

¹¹ a.g.e., s. 7.

¹² KALDER Benchmarking Uzmanlık Grubu, a.g.e., s. 12-13.

Tanımlarda benchmarking ile ilgili “ortak hususları” şöyle sıralayabiliriz:¹³

- Sürekli iyileştirme süreci,
- Başkalarından öğrenmek,
- Öğrenilenleri kendi kuruluşuna uyarlamak,
- Müşteri istek ve beklentilerini karşılamak ve gelecekteki beklentilerini de sağlayabilmek için önlem almak,
- Pazarda liderlik ve kalıcı rekabet avantajı sağlamaktır.

Kıyaslama; kopyalama, endüstriyel casusluk, diğer kuruluşlara turistik gezi olarak kesinlikle algılanmamalıdır. Aynı zamanda, pazar araştırma faaliyetleri ve rekabetçi analizlerin de ötesinde bir yaklaşım olup; basit ve kısa sürede gerçekleştirilebilecek ucuz bir araç da değildir.¹⁴

3. BENCHMARKİNG KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

Benchmarking yönetim bilimi alanında yeni bir kavram olmasına karşılık; bu yönde yapılan uygulamaların çok eskilere uzandığını söylemek yanlış olmaz. Birçok birey gerek kendi özel yaşamlarında ve gerekse iş yaşamlarında daima en iyiyi bulma, öğrenme ve bunları benimseme eğilimde olmuştur. Gerçek olan benchmarking tekniğinin bilimsel ve sistematik bir tarzda yönetim bilimi alanında nispeten yakın tarihlerde kullanılmaya başlanmış olmasıdır.

Sertleşen rekabet, işletmelerin sistemlerini sistematik olarak gözden geçirip geliştirmelerini gerekli kılmıştır. Artık sadece mal ve hizmetin değil, bir bütün olarak tüm sistemin kaliteli olması gereklidir.¹⁵ Benchmarking’in yönetsel bir araç olarak kullanılmaya başlamasının altında yatan temel felsefe Uzak Doğu kökenlidir ve Japonca’da kullanılan “Dantatsu” kavramıyla yakından ilişkilidir. “Dantatsu”; en iyinin en iyisi olmak anlamına gelir.¹⁶

En iyi uygulamaları hedefleyen benchmarking’in çıkış noktasını 1970’li yılların sonlarında ABD’deki Xerox firması oluşturmuştur. Xerox kıyaslamayı yönetsel bir araç olarak kullanıp ve çok başarılı sonuçlar elde eden ilk firmadır.

¹³ Mehmet Özkan, “Kıyaslamaya Giriş”, Nisan 2000; <http://www.danismend.com>, (28.03.2004)

¹⁴ Zafer Ağyar, “Benchmarking”, Şubat 2002; <http://www.zaferagyar.cbj.net>, (28.03.2004)

¹⁵ Yılmaz Taptık, Özgül Keleş, Kalite Savaşı, KalDer Yayınları, İstanbul, 1998, s. 23-24.

¹⁶ Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 11-12.

Kıyaslamayı kullanmadan önceki birkaç yılda satışları hızla düşen ve hızla gerileme sürecine giren Xerox; eski gücüne ulaşmak için bir örgütsel analiz yaptıktan sonra, bazı yönetim ve üretim süreçlerini rakiplerinininkiyle kıyaslama kararı almıştır. Bu süreçlerden sonra kar marjında büyük miktarda artış gözlenen Xerox iş dünyasında ön sıralarda yerini almaya başlamıştır.¹⁷ Japonlar da kendi kalkınma hamleleri içerisinde batıyı örnek alma ve belli konularda uyarlamalar yapma yoluyla geliştirme faaliyetlerini kullanmışlardır.¹⁸ Xerox'ta 1983 yılında başlatılan benchmarking çalışmaları aşağıda belirtilen başarılı sonuçları verdi;¹⁹

- Birim üretim maliyetleri yarı yarıya düşürülmüş,
- Makine arızaları % 90 azaltılmış,
- Parça kabul oranı % 99,5 oranında iyileştirilmiş,
- Pazarlama verimliliği % 30 oranında artırılmış,
- Hizmet işgücü maliyetleri % 30 oranında azaltılmış,
- Dağıtım verimliliği % 5'ten % 10'a çıkarılmış,

Kıyaslamanın önemini kanıtlayan başka bir örnek de “Fortune 500” içinde yer alan şirketlerden % 90'ının bu yöntemi kullanmasıdır.²⁰

4. BENCHMARKİNG'İN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Ülkemizde, küreselleşmenin önem kazanması sonucu uluslararası pazarlara girmek, rekabet gücünü artırmak, kaliteli mal ve hizmet üretmek amacıyla; yeni bir yönetim tekniği olarak kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle Tüsiad-Kalder Kalite Ödülü süreci bu anlamda çok etkili bir araç olmuştur.²¹

Sabancı Holding Şirketleri; Beksa-Brisa-Dusa-Kordsa-Olmuxsa tarafından kıyaslama çalışmalarına sistematik bir yapı kazandırmak amacıyla 1997 yılında kurulan “BENCHSA” adlı bir çalışma grubu; kıyaslamayı bir süreç olarak ele alıp, gerekli altyapının oluşturulması ve uygulamaların yaygınlaştırılması için

¹⁷ Coşkun Can Aktan, 2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, 1999, s. 65.

¹⁸ Sedefhan Oğuz, “Kıyaslama İle Yarınlar Doğru”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı 367, Ekim 1996, s. 66.

¹⁹ Coşkun Can Aktan, a.g.e., s. 58-60; ayrıca bkz: Bülent Kaya, “Bir Verimlilik Artırma Tekniği Yaklaşımı: Kıyaslama (Benchmarking)”, Verimlilik Dergisi, 1997/1, s. 63; ayrıca bkz: Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 12-15.

²⁰ John G.Fisher, a.g.e., s. 28-29.

²¹ Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 18-19.

yönlendirmenin ve çalışmaların etkinliğini gözden geçirerek sürekli iyileştirmenin üzerinde önemle durmaktadır. Veri tabanında performans ölçüm sonuçları yer almakta olup, birimler üzerinde mutabakat sağlanarak 3-5 yıllık eğilimler oluşacak şekilde veri tabanı genişletilmiştir.²²

1995 yılında Eczacıbaşı Topluluğu'nda yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde; kuruluşların süreçlerini ve performanslarını sistematik olarak izlemek, ölçme sistemleri geliştirip, verimliliği ve etkinliği artırmak, kuruluşların birbirlerinin deneyimlerinden yararlanmak, sürekli iyileşme ve gelişmeyi sağlamak amacıyla kıyaslama tekniği en uygun araç olarak benimsenmiştir. İlk kıyaslama çalışmaları pazarlama ve satış işlevlerinde uygulanmış ve çalışmaları yürütecek bir takım oluşturulmuştur.²³

5. BENCHMARKİNG'İN ÖZELLİKLERİ VE İLKELERİ

Benchmarking'in temelinde yatan özellikler şunlardır:²⁴

- Aktif ve sürekli değişim ve gelişim odaklılık esastır,
- Atılcı ve olumlu bir yaklaşımdır,
- Değişim için en geçerli kanıttır,
- Yeni fikir ve görüşlere açıktır,
- Uygulamalara yöneliktir,
- Yalnızca en iyi uygulamalara dönüktür,
- Başkalarından önce kendi üstünlüklerini bilmeyi gerektirir,
- Liderlik pozisyonuna odaklanır,
- Taraflar arasında ortak ve karşılıklı bir yararlanmaya dayanır,
- Temel ilkelerini akla uygun şekilde ölçülebilir niteliktedir,
- İlerlemeyi hedefler, kararlı ve disiplinli olmayı gerektirir,

²² Yasemin Özçer, a.g.m., s. 677-678.

²³ Selim Eker, a.g.m., s. 690.

²⁴ Aykut Bedük, "Yeni Yönetim Tekniği Benchmarking", Mart 2001; <http://www.insankaynaklari.com>, (28.03.2004) ; ayrıca bkz: Çetin Bektaş, "Hizmet Süreçlerinin Toplam Kalite Yönetimine Göre Düzenlenmesinde Bir Araç: Kıyaslama Yönetimi ", Standart Ekonomik ve Teknik Dergisi, Yıl 40, Sayı 477, Eylül 2001, s. 47-48; ayrıca bkz: KALDER Benchmarking Uzmanlık Grubu, a.g.e., s. 14-15; ayrıca bkz: Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 20-23.

- Üst yönetim desteğine dayanır.

Sonuç odaklı klasik anlayış ile süreç odaklı benchmarking arasındaki farklar şunlardır:²⁵

Sonuç Odaklı	Benchmarking Temelli
• Sonuçlara bakar, • Neler olduğunu kontrol eder, • Kurum içinde karşılaştırmalar yapar, • Paylaşım olmadan araştırma yürütür, • Daima rekabetçidir, • Gizlilikle sürdürülür, • Birbirinden ayrı çalışır, • Bağımsızdır, • Rakipleri kontrol alışkanlığı vardır, • Amaç kurum bilgisidir, • Kurum ihtiyaçlarına odaklanma esastır,	• Süreçlere bakar, • İşlerin nasıl yapıldığını kontrol eder, • Başka kurumlarla da karşılaştırma yapar, • Karşılıklı kazanç için araştırma yürütür, • Rekabetçi olmayabilir, • Paylaşım esastır, • Ortaklık anlayışı ile çalışır, • İşbirliği, karşılıklı anlaşmaya dayanır, • Gelişme hedeflerine erişme alışkanlığı vardır, • Hedef süreç bilgisidir, • Müşteri ihtiyaçlarına odaklanma esastır,

Benchmarking'in sınırları vardır. Kurumlardan kullanışlı bilgileri almak ve hizmetleri kıyaslamak, çıktıları kıyaslamaktan daha zor olabilir.²⁶ Sürekli iyileştirme amacıyla kıyaslama için en iyi uygulamalar aranırken; profesyonelce iş birliğini kolaylaştırmak, verimliliği sağlamak ve etik düzeyini korumak için bağlı kalınması gereken bazı temel ilkeler vardır:²⁷

²⁵ Özlem Uzun, Nalan Yelkikalan, “İşletmelerde Benchmarking’in Önemi ve Benchmarking Uygulaması Yapan İşletmelerden Örnekler”, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1-2, 1997, s. 312.

²⁶ Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 22.

²⁷ John G. Fisher, a.g.e., s. 65-66; ayrıca bkz: Muhlis Halis, “İşletmelerde Sürekli Geliştirmenin Etkin Bir Aracı Olarak Benchmarking Süreci”, Standart Ekonomik ve Teknik Dergisi, Yıl 40, Sayı 473, Mayıs 2001, s. 56. ; ayrıca bkz: Bülent Kaya, a.g.m., s. 76.

1. Değişim İlkesi: Herhangi bir bilgi sistemi, isteyen benzer bilgiyi aynı ayrıntı düzeyinde vermeye istekli olduğu anlamına gelir. Yani bilgi isteyen taraf aynı zamanda bilgi vermeyi de kabul eder.

2. Gizlilik İlkesi: Kıyaslama için bilgi değişimi, ilgili kişi ve kurumlar içindir. Tarafların onayı ve rızası olmaksızın bu bilgi, 3. taraflara aktarılmamalıdır. Ayrıca bir kurumun kıyaslama çalışmasına katıldığı, izin alınmadan başkalarına duyurulmamalıdır.

3. Kullanım İlkesi: Kıyaslama için işbirliği sonucu elde edilen bilgiler sadece katılan kurumların kendi işlerinde iyileştirme ve ilerleme için kullanılmalıdır. Bir katılımcının adı verilerek; onunla ilgili veri ya da uygulamaların kullanılması ya da duyurulması katılanın iznine bağlıdır.

4. İlk Temas İlkesi: Olanaklar kapsamında kuruluşların diğer kuruluşlarla ilk temasını, kıyaslama için belirlenmiş bir kişi yapmalıdır. Daha sonraki aşamalarda ortak kararlar temas edecek başka kişiler belirlenebilir.

5. Üçüncü Taraf İlkesi: 3. taraflarla ilgili bilgi istendiğinde; kurum ismi verilebilir. Ancak kişisel bağlantı istenirse; önceden o kişinin izni alınmalıdır.

6. Hazırlık İlkesi: Kıyaslama çalışması yapacak olan taraflar; kıyaslama sürecinin ve katılanların verimlilik ve etkinliklerine katkıda bulunacak yöndeki inançlarını göstermek üzere ilk ilişkiden önce uygun hazırlıklar yapmalıdırlar.

Kıyaslamanın yapılacağı organizasyonlar şunlardan birisi olabilir;²⁸

- Sektörün liderleri,
- Rakip işletmeler,
- Paralel rakipler,
- Endüstri dışından firmalar,
- Henüz rekabet gücüne kavuşmamış, fakat gelecekte tehdit oluşturabilecek, gözükmeyen rakipler,
- İşletmenin dahil olduğu grubun diğer işletmeleri,
- Aynı işletmenin şubeleri,
- Aynı işletmenin değişik fonksiyonları,

²⁸ Metin Çolak, “Kıyaslama (Benchmarking)”, TÜSİAD-KALDER 4.Ulusal Kalite Kongresi Tebliğleri Kitabı, Cilt 1, 08-09 Kasım 1995-İstanbul, s. 113.; ayrıca bkz: Bülent Kaya, a.g.m., s. 72.; ayrıca bkz: Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 25-26.

- Tedarikçiler grubu.

6. BENCHMARKİNG'İN AMAÇLARI VE YARARLARI

Benchmarking'in amaçlarını şu şekilde ifade edebiliriz;²⁹

- Organizasyonel performansı artırmak,
- Rekabet edebilme gücünü artırmak,
- Müşteri tatminini artırmak,
- Yeni fikirler edinmek,
- Sürekli gelişmeyi sağlamak,
- İşletmenin amaç ve hedeflerini saptamada yardımcı olmak,
- Rakip olabilecek ya da olmayabilecek işletmeler tanımlamak,
- Sizin süreç ya da uygulamanızı; hedef şirketin “iyi” süreç ya da uygulamalarıyla karşılaştırmak ve farkı belirlemek,
- En yüksek olası standartları belirlemek,
- Kurum kültürünü değiştirmek veya güçlendirmek,
- Kurumun stratejik olarak yönetilmesini sağlamak,
- Maliyetleri düşürmek,
- Çalışanlarda motivasyon sağlamak.

Devamlı iyileştirme ve daima daha iyi performans için kıyaslama şarttır.³⁰ Kıyaslama uygulanmayan dönem ile uygulanan dönemlerin bazı kriterlere göre karşılaştırılması aşağıda belirtilmiştir.³¹

²⁹ Aykut Bedük, a.g.m.; <http://www.insankaynaklari.com>, (28.03.2004); ayrıca bkz: John G. Fisher, a.g.e., s. 24-25; ayrıca bkz: Recep Baki Gündüz, “Günümüz İşletmeleri İçin Örnek Edinme (Benchmarking) Anlayışının Önemi ”, Pazarlama Dünyası Dergisi, Eylül-Ekim 1995, s. 24-25.

³⁰ Tanju Argun, “Performans ve Kıyaslama”, Temmuz 1997; <http://www.tanjuargun.com>, (28.03.2004)

³¹ Bülent Kaya, a.g.m., s. 64.

Kriter	Kıyaslama Yapmadan	Kıyaslama İle
Müşteri İsteklerini Belirleme	• Geçmişe Bağlı, • Sezgi, • Düşük Uyum,	• Piyasa Gerçeği, • Objektif Değerlendirme, • Yüksek Uyum, • Endüstri Eğilimleri,
Efektif Amaçlar ve Hedefler Belirleme	• Dış Gözlem Eksikliği, • Tepkisel • Geri Kalmış Endüstri, • Tarihsel Temelli Rutin Artışlar,	• Denenmiş Örnekler Üzerine Kurulu, • Endüstri Öncülüğü,
Verimlilikte Doğru Ölçütler Geliştirme	• Geçici Projelerle Uğraşma, • Bilinmeyen Avantajlar ve Zaaflar, • En Kolay Yolu İzleme,	• Gerçek Sorunları Çözme, • Ürünleri Anlama, • En İyi Endüstriyel Uygulamalara Dayalı,
Rekabetçilik	• İç Kapanma, • Evrimsel Değişim, • Düşük Katılım,	• Rekabet Anlayışının Somutlaştırılması, • Güvenilirliği Kanıtlanmış Uygulama ve Teknolojileri Çok Hızlı Bir Şekilde Uygulayarak İyileştirme, • Yüksek Katılım,
Endüstride En İyi Uygulamalar	• Henüz Keşfedilmedi, • Az Miktarda Çözüm, • Endüstriyel İlerlemenin Ortalaması, • Rakibi Çılgınca Yakalama Arzusu,	• Yeni Çekim Merkezleri ve Teknolojiler Üzerine Araştırmalar, • Çok Seçenek, • İş Uygulamasında Atılım, • Üstün Performans

7. BENCHMARKİNG'İN TÜRLERİ

Kıyaslama seçilen ortağa göre ve odaklanılan noktaya göre ayırma tabi tutulabilir:

7.1. Seçilen Ortağa Göre Benchmarking Türleri³²

7.1.1. İçsel Benchmarking

Bu benchmarking türünde organizasyonun kendi içinde işlemler ve süreçler arasında kıyaslamalar yapılarak; en iyi uygulamalar tespit edilmeye çalışılır. İç kıyaslama ile kuruluşun kendi içindeki benzer süreçleri kıyaslayarak; verimli hale getirmeye çalışır. Kuruluş içi kıyaslama mükemmele ulaşmak için sadece bir basamaktır.

7.1.2. Rekabetçi Benchmarking

Bu yöntemde aynı hizmet kolunda rekabet eden kuruluşlar ile kıyaslamalar yapılarak “en iyi uygulamalar” tespit edilir ve organizasyona uyarlanmaya çalışılır. Bu yöntemle kurumlar; kendi uygulamalarının dışındaki oluşumları görme fırsatı elde edebilirler. Bir tek değil, birden çok organizasyonla aynı anda kıyaslamalar yapılabilir. Karşılaştırılabilirlik esastır.

7.1.3. Fonksiyonel Benchmarking

Bu yöntem, rekabetçi benchmarkingde olduğu gibi organizasyon dışı bir benchmarking tekniğidir. Burada aynı hizmet kolunda olmayan, hizmet süreçleri benzerlik gösteren kuruluşların işlemleri, fonksiyonları ve süreçleri analiz edilir ve tespit edilen en iyi uygulamalar organizasyona uyarlanmaya çalışılır. İki ayrı sektörde faaliyet gösteren iki organizasyon arasında satış ve pazarlama yönünden benchmarking yapılabilir. Örneğin , bir otel ve hastane arasında hastaların veya müşterilerin kabulü ve ağırlanmasında benchmarking yapılabilir.

7.1.4. Türdeş Benchmarking

Bu yöntemde; farklı alanlarda dünya çapında başarılı olmuş kuruluşların ve organizasyonların yapı, sistem ve süreçleri hakkında genel bir takım bilgiler edinilmeye çalışılır ve bunlar organizasyona uyarlanmaya çalışılır. Sizinle aynı

³² Çetin Bektaş, a.g.m., s. 49-50; ayrıca bkz: Metin Çolak, a.g.m., s. 114; John G. Fisher, a.g.e., s. 18-21; Muhlis Halis, a.g.m., s. 56; KALDER Benchmarking Uzmanlık Grubu, a.g.e., s. 16; Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 56-60.

süreci ama sizden çok daha iyi bir şekilde uygulayıp, sınıfının en iyisi olarak ün kazanmış kuruluşlar kıyaslanabilir.

7.2. Odaklanılan Noktaya Göre Benchmarking Türleri³³

7.2.1. Ürüne Odaklı Benchmarking

En eski ve uygulamada en sık rastlanan çalışmadır. Başka bir üreticinin ürününü parçalara ayırmayı ve dikkatlice incelemeyi içeren bir uygulamadır.

7.2.2. Sürece Odaklı Benchmarking

Kuruluş içi faaliyetlerin daha etkin ve verimli hale getirilmesi için faaliyetlerin bütünsel bir bakışla yeniden gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Bu tür bir benchmarking; üretim, pazarlama, eğitim, insan kaynakları v.b. süreçlere uygulanabilir.

7.2.3. Stratejik Benchmarking

Başarılı bir stratejinin anahtar unsurlarını belirlemek için farklı kuruluş stratejilerinin karşılaştırılmasıdır. Bu tür benchmarking'de amaç; başarılı olarak kabul edilen kuruluşların ardında yatan stratejiyi ortaya çıkarmaktır.

8. BENCHMARKİNG'İN UYGULAMA AŞAMALARI

Kuruluşlar benchmarking sürecini beş aşamalı olarak ele almalıdır³⁴: Neyin benchmarking'e konu olacağını belirleme, benchmarking ekibini oluşturma, benchmarking ortağını belirleme, benchmarking bilgilerini toplama ve analiz etme, harekete geçme.

Kıyaslamaya Hazırlık ve Planlama Aşaması: Bu aşamada öncelikle kıyaslama ekibi oluşturulmalıdır. Kıyaslama ekibinin yapacağı çalışma ile kuruluş içinde kıyaslanması gereken kritik süreçler bulunur. Süreçlerin belirlenmesi için akış şemaları, neden-sonuç algoritmaları, matris diyagramlar vb. metotlar kullanılabilir. Tüm bu çalışmaların sonucunda ölçülebilir (somut) kritik süreçler belirlenmiş ve kurum içinde sahiplendirilmiş olmalıdırlar. Süreçler belirlendikten sonra önem derecesine göre sıralandırılırlar. Elde edilen verilere uygun olarak kıyaslama ortakları için seçim kriterleri ve veri toplama standartları belirlenir. Kısaca neyin kiminle kıyaslanacağı ortaya konur.

³³ Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 49-56.

³⁴ Muhlis Halis, a.g.m., s. 59.

Kıyaslama Durum Analizi ve Verilerin Toplanması Aşaması: Bu aşamada şirket/kurum içinde önceden belirlenen süreçlerin aynısını ya da benzerini, başarıyla ya da en iyi şekilde uygulayan bir kuruluş bulunmalıdır. Öte yandan kurum içi süreçlerin analiz edilmesiyle ortaya ölçülebilir değerler çıkacaktır. Bu değerler ve elde ediliş yöntemleri ile kıyaslanacak kurumun değer ve yöntemleri uyumlu olmalıdır. Aksi halde kıyaslamalar gerçeği sunmaz. Kıyaslama ortağı ile kıyaslanabilecek olası kritik süreçler ise;³⁵ kıyaslamının türlerine göre veriler, kurum içi çalışanlardan (iç kıyaslama ise), resmi olan ve olmayan basın, yayın ve kurumlardan, seminer, konferans, Internet vb. iletişim kanallarından, kurum ziyaretleri ve görüşmeler sırasında doldurulan anket vb. formlardan elde edilebilir. Bilgisizlik, kültür farklılıkları, beklentilerin farklı çıkması, anlaşılama gibi nedenler kıyaslama çalışmalarının ziyaretler sırasında ortaya çıkabilecek potansiyel engelleridir.

Uyarılama Aşaması: Bu aşamada kıyaslanacak kurumun analizi yapıldıktan sonra, işletmenin uyguladığı süreç ve yöntemler değerlendirilir. Kıyaslama uygulamaları ve elde edilen bulgular üzerinde çalışılarak; yeni fikirler geliştirilir. Bu aşamada kabul edilebilir projeler değerlendirilerek; aradaki “boşluğun “ kapatılması için sürecin entegrasyonu sağlanır.

Uygulama Aşaması: Önceden belirlenmiş prosedürler çerçevesinde kıyaslama uygulaması yürütülür. Elde edilen veriler güvenli bir şekilde saklanıp, gereken yer ve ortamlarda anlaşılır formatlarda sergilenebilir. Verilerden elde edilen sonuçlar ise yine Toplam Kalite Yönetimi kapsamında dokümanite edilir ve yayınlanır.

Olgunluk Aşaması: Elde edilen gelişmeler değerlendirilir. Yeni süreçler ve yöntemler bütün olarak kurumun birimlerine uyarlanmış olur; sağlanmış olan yenilikler özümser ve kurum kültürünün bir parçası haline gelir, bu döngü devam ettirilerek; sürekli gelişme sağlanır.

Her örgüt kıyaslama çalışmasının başında, örnek kıyaslama süreçlerini inceleyerek kendi kıyaslama sürecini geliştirmelidir.³⁶

³⁵ John G. Fisher, a.g.e., s. 31.

³⁶ Aykut Bedük, a.g.m., <http://www.insankaynaklari.com>, (28.03.2004)

9. BAŞARILI BİR BENCHMARKİNG İÇİN GEREKLİ KOŞULLAR

Her yönetsel araç için olduğu gibi benchmarking için de dikkat edilmesi gereken incelikler ve uygulamasının başarılı olması için gerekli olan bazı ön koşullar vardır ve bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:³⁷

- En iyiyi almaya istekli olmak,
- Lider kurumların farkına varmak,
- Kendi benchmarking sürecini “sahiplenmek ve uygulamak”,
- Öncelikle iyileştirme ihtiyacı olan süreçleri seçmek,
- Kuruluşun değişime açık olması,
- Başkalarından öğrenmeye gönüllülük,
- İki yönlü bir süreç olarak işletilmesi,
- Kıyaslama öncesi hazırlık yapılması,
- Takım çalışmasıyla ele alınması,
- Başarılı benchmarking çalışmaları ödüllendirme kapsamına alınmalı,
- Üst yönetimin desteği ve kararlılığı,
- Hedefleri iyi belirlemek,
- Uygulanabilir süreçleri ortaya koymak,
- Sürecin sahiplerince başlatılması, tüm çalışanların uygulamasının sıkı takipçisi olması,
- Yetkilerin işi yapanlara devredilmesi, organizasyon içinde problem çözen ve yaptıkları işi sahiplenen kişilerin tam yetki ile donatılması,
- Kurumdaki insan potansiyelinden tam olarak yararlanmak için Benchmarking sürecine her kademede iş görenlerin tam katılımını sağlamak,
- Liderlik sağlanması ve iş görenlerle sürekli iletişim kurulması,
- Bir yönetim komitesi ve destek yapısı oluşturulması,
- Takımlarda, işlevinde bilgili ve uzman olan bireyler kullanılması ve mümkün olan en az sayıda bireyin takıma alınması,

³⁷ Bülent Kaya, a.g.m., s. 59-65; ayrıca bkz: Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 79-87.

- İş görenler ve takım elemanlarının eğitilmesi (Eğitim bir yatırım olarak kabul edilmeli ve Benchmarking uygulamasına yoğun eğitimle başlanmalı ve eğitim süreklilik göstermelidir),

- Türünün en iyisi olan kuruluşun bulunması, başarılı uygulamaların belirlenmesi ve kullanılması,

- Hedeflenen kurumu yerinde ziyaret etmek için planlar yapılması,

- Ziyaretlerden sonra analizler yapılarak gerekli dokümanlar oluşturulması,

- Benchmarking'ın sonuçlarının uygulanması ve amaçlarla karşılaştırılması,

- Benchmarking sürecinin sürekli izlenmesi ve güncelleştirilmesi.

Bazı araştırma sonuçlarına göre; aşağıdaki faktörler nedeniyle benchmarking uygulamaları başarısız olmaktadır;³⁸

- Veri toplamak için üstlenilen maliyetlerin genellikle yüksek olarak değerlendirilmesi,

- Kuruluşların benchmarking yapacak bir kurum olmadığını düşünmesi,

- Kaynak yetersizliği,

- Üst yönetimin özellikle tepe yöneticisinin gereken ilgiyi ve öncülüğünü göstermemesi,

- Benchmarking'ı yeterince anlamadan ve gerekli eğitimleri yapmadan uygulamaya geçilmesi,

- Yönetim ve organizasyon bütünlüğünün sağlanamaması,

- Uygun ortak bulamama ya da yanlış ortak seçilmesi,

- Benchmarking takımına yanlış insanların seçilmesi, takım elemanlarının işlerini anlamaması ve takıma aşırı iş yüklenmesi,

- Tanımların açık ve net olarak yapılmaması ve uygun hedeflerin belirlenmemesi,

- Süreçten çok hedefler üzerinde yoğunlaşılması,

- Alternatiflerin göz ardı edilmesi,

- Zaman kısıtlaması,

- Kurum stratejisinde Benchmarking'ın yerinin belirlenmemesi.

³⁸ Muhlis Halis, a.g.m., s. 61-62.; ayrıca bkz: Pınar Süral Özer, a.g.e., s. 79-87.

10. BENCHMARKİNG'İN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE UYGULANABİLİRLİĞİ

10.1. STRATEJİK YÖNETİM VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Tüm dünyada globalleşme, hızlı teknolojik değişim ve yeni oluşan pazarlar, müşteri beklentilerinin değişmesi vesaire nedenler sonucu ortaya çıkan ve her geçen gün giderek daha da *eşici rekabet* karşısında organizasyonlar; daha stratejik düşünmek, stratejik planlamaya ve stratejik karar almaya eskisinden daha fazla önem vermek zorunda kalmışlardır. Stratejik yönetim daha ziyade özel sektör alanında sadece çok uluslu şirketler, büyük holding ve şirketler tarafından bilinir ve uygulanırken, bugün çok sayıda organizasyon, stratejik yönetimi araç olarak kullanmaktadırlar.³⁹ Bunun yanı sıra, kamuda da bu konu önemli bir hal almıştır.

Stratejik Yönetim, özel sektör, kamu sektörü ve üçüncü sektörde (kar amacı gütmeyen gönüllü sektörde) faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkan sağlayan bir yönetim tekniğidir.⁴⁰

Stratejik yönetimin en önemli özelliği, organizasyonun hem kendi durumunu, hem de organizasyon dışındaki çevrenin analizine imkan tanınmasıdır. Kendi iç yapısını, sistem ve süreçlerini tanımayan bir organizasyonun başarıya ulaşması mümkün değildir. Aynı şekilde organizasyon dışındaki çevrenin (pazar yapısı, müşterilerin istek ve beklentileri, tedarikçilerin gücü vs.) de analiz edilmesi gerekir. İç ve dış durum analizi yapıldıktan sonra organizasyonun vizyon ve misyonu belirlenir; daha sonra da strateji ve aksiyon planları oluşturulur.⁴¹

Stratejik yönetimde aşağıdaki soruların analiz edilmesi büyük önem taşımaktadır:

- 1 . Strateji NE'dir?
2. Strateji NİÇİN oluşturulmalıdır?

³⁹ Hasan Hüseyin Çevik, Türk Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 132.

⁴⁰ Hasan Hüseyin Çevik, a.g.e., s. 133.

⁴¹ Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara, Mayıs 2003, s. 1-33.; ayrıca bkz: Erol Eren, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s. 1-26.

3. Strateji NE ZAMAN oluşturulacaktır?
4. Strateji oluşturularak NEREYE ulaşılması hedeflenmektedir?
5. Stratejiler NASIL oluşturulacaktır?
6. Stratejiler KİM(ler) tarafından oluşturulacaktır?

Stratejik yönetim, daha önce de belirttiğimiz gibi bir organizasyonda geleceğe yönelik kararlar alınmasında kullanılan bir yönetim tekniğidir. Bu tekniğin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:⁴²

- Stratejik yönetimin amacı; organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, verimliliğinin yükseltilmesidir. Stratejik yönetim geleceğe yönelik vizyon oluşturulmasını amaçlar. Organizasyonda vizyonun belirlenmesinden sonra, bu vizyona ulaşılabilmesi için misyon belirlenir. Organizasyonda vizyon ve misyonun tüm çalışanlar tarafından benimsenmesi ve ortak değerler olarak kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Vizyon ve misyon belirlenmesi organizasyonel başarı için yeterli değildir. Ayrıca, amaca ulaşmak için stratejiler ve aksiyon planları oluşturulmalıdır.

- Stratejik yönetim esasen üst yönetimi ilgilendiren bir konudur. Üst yönetim tarafından oluşturulan stratejik planlama daha alt kademelerde görev alacak stratejistler tarafından uygulanır ve izlenir.

- Stratejik yönetim, organizasyonun dış ve iç çevresini değerlendirmeye imkan veren bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim, organizasyonun kendi iç yapısındaki güçlü ve zayıf yönlerin analiz edilmesine imkan sağlar. Stratejik yönetim, ayrıca organizasyonun diğer organizasyonlar karşısındaki durumunu tespit etmeye imkan sağlar. Organizasyon dışındaki fırsatlar ve tehditler/tehlikeler tespit edilmeye çalışılarak, organizasyonun daha başarılı olması için stratejiler oluşturulmasına çalışılır.

- Stratejik yönetim ekip çalışmasına dayalı olarak organizasyonun hedeflere ulaşabileceğinin önemi üzerinde durur. Stratejilerin tespiti üst yönetimde geniş bir katılım ile yürütülür ve karar verme tekniklerinden kurum için en optimal olanı seçilir.

- Stratejik yönetim, organizasyondaki problemlerin en etkin bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olur. Bu çerçevede toplam kalite yönetimi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanılır.

⁴² Veysel Eren, Ufuk Durna, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Mart 2002, s. 55-57.

10.2. BENCHMARKİNG VE STRATEJİK YÖNETİM İLİŞKİSİ

Strateji, belirlenmiş amaçların ya da temel amaca ulaştıracak alt amaçların saptanmış tarihlerde gerçekleştirilmesine olanak verecek şekilde, eldeki kaynakların dağıtım işlemidir. Strateji sayesinde yenilik ve ilerleme sağlanarak; çevresel değişimlere uyum sağlanabilir. Benchmarking stratejik yönetimin ve özellikle de stratejik planlamanın bir parçası olarak algılanmalıdır. Bunun nedenleri kısaca şu şekilde sıralanabilir:⁴³

- Benchmarking bulguları vizyonun şekillenmesine yardımcı olur,
- Benchmarking ölçümleri vizyon ile varolan performans seviyesi arasındaki farkı ortaya çıkarır,
- Benchmarking bulguları, gerçekçi hedefler konulmasına ve gerçekçi amaçlar belirlenmesine yardımcı olur,
- Benchmarking süreci sonunda performans artırmak ve güçlü olmak için yapılması gerekenler ortaya çıkarılır ki bunlar stratejik planların uygulanmasına yardımcı olur.
- Etkili bir benchmarking uygulaması kuruluşun güçlerini ve zayıflıklarını sayısallaştıran ölçümler geliştirerek; stratejik planlama sürecine dışsal referanslar verir,
- Stratejik yönetimi uygulayan herhangi bir kurum; işin içine benchmarking uygulamalarını dahil ediyorsa; ortak olarak seçtiği kuruluşun, en başta stratejik amaçlarının karşılaştırmasını yapar,
- Her ne kadar örgütsel katılım sağlansa da her iki yaklaşımın sorumluluğu üst yönetime aittir.

10.3. BENCHMARKİNG'İN KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Günümüzde toplumsal sorunların çözümünde ve beklentilerin karşılanmasında kamu sektörü yeterince etkin olamamaktadır. Yönetimsel sorunlar, devletin ve kamu yönetiminin işlevsel faaliyetlerde bulunmasına engel olmaktadır.⁴⁴ Bu sorunlar şunlardır;

- Vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkilerdeki eksiklikler,

⁴³ ÖZER, Pınar Süral, a.g.e. , s. 124-125.

⁴⁴ Hasan Hüseyin Çevik, a.g.e., s. 83-84.; ayrıca bkz: Veysel Eren, Ufuk Durna, a.g.m., s. 57-58.

- Örgütsel yapıdaki yetersizlikler,
- Mali kaynak yetersizliği,
- Yetki belirsizliği,
- Bilgi ve iletişim teknolojisi eksikliği,
- Personel yetersizliği,
- Yönetilenleri yönetim dışında bırakma,
- Bürokratik yönetici anlayışı ve katı bürokrasi,
- Kamu sektöründe rekabet benzeri koşulların olmayışı ve tekeli yapı.

Kamu yönetimi beklentilere cevap verebilmek için son zamanlarda yeni arayışlara girmiş ve bu bağlamda “Toplam Kalite Yönetimi”, “Amaçlara Göre Yönetim”, “Öğrenen Organizasyon”, “Dış Kaynaklardan Yararlanma”, “Yalın Yönetim”, “Süreç Yenileme, Hizmet Kıyaslaması ve Personel Güçlendirme” gibi modern işletme yönetimi yaklaşımlarını kullanmaya başlamıştır. Bu yaklaşımlar, özel sektör açısından net hedefleri varolduğunu, kar veya ekonomik amaçlar taşıdıklarını, hareket etmek için sınırsız yetkiye sahip, gizli gelişme, yaptıklarından sınırlı sorumluluk ve mali sonuçlara işaret eden pazar mekanizmalarıyla yönetme gibi özelliklere sahip olduğu kabul edilir. Ancak kamu örgütlerinde söz konusu özellikler yoktur ya da geçerli değildir.⁴⁵

- Oldukça çeşitlenmiş kamu hizmetlerinin; eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine uygun olarak yerine getirilebilmesi,
- Vatandaş ve kamu çalışanlarının memnuniyetinin sağlanması,
- Kaynakların etkin kullanılması,
- Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması,

için bir takım hedeflerin ortaya konması, bunun için de kıyaslama yapılarak; en iyi yaklaşımların ve çözümlerin öğrenilmesi gerekir. Kamu kurumları bu karşılaştırmayı; hem kamu sektöründeki diğer birimlerle (içsel benchmarking) hem de özel sektör kuruluşlarıyla (dış-rekabetçi benchmarking) yapabilirler.⁴⁶

Kamu yönetiminde kıyaslamanın olumlu etkileri şunlardır⁴⁷:

⁴⁵ Veysel Eren, “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak “Hizmet Karşılaştırması” Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, s. 61-62.

⁴⁶ Veysel Eren, a.g.m., s. 64-65.

⁴⁷ A.g.m., s. 67.

- Kurumda rekabet benzeri sonuçlar doğurması,
- Kuruluşlarda yenilikleri teşvik etmesi,
- İç motivasyonu sağlaması,
- Sürekli öğrenme ve iyileştirmeye neden olması,
- Örgüt ve personel geliştirmeyi desteklemesi.

Kıyaslama yapmanın temel nedeni; kamu sektöründe eksik olan rekabeti tesis etmektir. Özellikle eğitim sistemimizde rekabetin tesis edilememiş olması bir çok sorunun temelindeki gerçeği yansıtmaktadır. Rekabetin sağlanması için aşağıdaki ilkelerin yerine getirilmesi gerekir:⁴⁸

- Hizmetlerin, hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre ifa edilmesi,
- En uygun kaynak tahsisinin sağlanması,
- Hizmet ilkesine dayalı bir gelir dağılımının sağlanması,
- Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi,
- Ürün ve üretim teknolojisinin taleplerdeki ya da devletin tespit ettiği çerçeve ve değişimlere esnek uyumunun sağlanması,

Değinen ilkeler oluşturulduktan sonra sorumluluk alanlarının kesin bir biçimde tesis edilmesi gerekir. Kamusal bir hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda; sorumlu bir kimsenin açık bir biçimde bilinir hale getirilmesi hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını sağlayacaktır. Bunun için;

- Hizmetlerin yerine getirilmesi için sorumlu kimselerin açıkça belirtilmesi ve her işin sınırlarının çizilmesi gerekir.

• Kamu kurumlarında esneklik ve serbest hareket alanı oluşturarak merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşılmalıdır.

• Hizmetlerin görülmesi esnasında personel sorumluluğu, finansman sorumluluğu ve örgütsel sorumluluk mümkün olduğu kadar alt yada yerel kurumlara verilmelidir.

- Politika ve yönetim arasında sorumluluklar iyi belirlenmelidir.
- Yapan ya da üreten devletten garantör devlete geçilmelidir.⁴⁹

⁴⁸ Veysel Eren, a.g.m., s. 66.

⁴⁹ A.g.m., s. 67-68.

10.4. KAMU SEKTÖRÜNDE HİZMET KIYASLAMA SÜRECİ

Kamusal faaliyetlerin birçoğu karşılaştırma konusu yapılabilir. İşletmeler için söz konusu olan stratejik karşılaştırma, uygulama karşılaştırması ve yönetim karşılaştırması şeklindeki sınırlandırma kamu kurumları içinde kullanılabilir.⁵⁰

• **Stratejik Karşılaştırma:** Başarılı kurumların (özel yada kamusal) izlediği stratejilerin ve temel unsurların incelenmesi ve karşılaştırmaya tutulmasını ifade eder.

• **Uygulama Karşılaştırması:** Maliyet unsuru olan her faaliyetin kıyaslanmasını ifade eder.

• **Yönetim Karşılaştırması:** Yönetim fonksiyonları arasındaki karşılaştırmayı ifade etmektedir.

Kamu hizmetlerinin karşılaştırma süreci için çeşitli modeller kullanılmakla birlikte; süreci aşağıda tabloda belirtildiği üzere 3 safhaya ayırabiliriz:⁵¹

Kamu Sektöründe Hizmet Karşılaştırma Modeli

1. Hazırlık	1. Karşılaştırma objesinin tespiti,	2. Karşılaştırma grubunun tespiti,	3. Performans değerlendirmesi için büyüklük tespiti,	4. Karşılaştırma partnerinin tespiti,
2. Analiz	1. Bilgi kaynaklarının analizi,	2. Performans ve maliyet yetersizliklerinin analizi,	3. Yetersizlik nedenlerinin analizi,	4. Sonuçların etkileşimi,
3. Uygulama	1. Yetersizliklerin giderilmesi için strateji ve hedef tanımlama	2. Uygulama için aksiyon planının tespiti,	3. Uygulama planının tatbiki,	4. Uygulama sürecinin denetimi,

⁵⁰ A.g.m., s. 71.

⁵¹ Veysel Eren, a.g.m., s. 71-72.

11. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüzde de eskiden olduğu gibi işletmeler için önemli olan 3 tane temel kavram vardır; müşteri, rekabet ve değişim. Müşteri-üretici ilişkilerinde artık baskın güç üretici değil, müşteridir. Değişim sürekli ve ısrarcı bir hale gelmiştir. Yaşamı devam ettirebilmenin temel koşulu “değişebilmek”tir. Globalleşen dünyada acımasız rekabet koşullarına rağmen ayakta kalmaya, büyümeye çalışan şirketlere, hatta değişen dünya koşullarında yeni yerini almaya çalışan ülkelere kadar, bütün sistemler devamlı değişim halindedir.

Son yıllarda iş dünyası tarafından en çok benimsenen yöntemlerden biri olan benchmarking; bir şirketi kendi rakipleri, diğer sektörler ve dış pazarlardaki uygulamalar ile karşılaştırıp, en iyi uygulamaları örnek alarak zayıf yönlerini geliştirmeyi sağlayan bir tekniktir. Başka bir deyişle benchmarking, rakip firmalara göre nerede bulunulduğunu belirleyerek, gelişme hedeflerinin ve önceliklerin tanımlanmasını ve bu yolla pazarda rekabet avantajı sağlamayı amaç edinen bir yönetsel uygulamadır. Kısaca, bir çeşit kıyaslama ve ölçümleme yöntemidir. Ama iş sadece kıyaslama ile bitmemektedir. Şirketin bu çalışma sonucunda edindiği bilgiyi kendi bünyesine uyarlaması ve daha iyi olma konusunda kullanması gerekmektedir.

Kamu sektöründe karşılaştığımız ve kronikleşen bir çok sorunun çözümünde Benchmarking etkili bir yol olarak kullanılabilir. Var olan sorunların tespit edilip, bu sorunları aşmış olan kurumlara ulaşmak ve bir kıyaslama sürecini başlatmak hiç de zor olmasa gerek.

Benchmarking; mucizeler yaratan kolay bir yöntem değildir. Yönetimden daha çok operasyonel personelin, uzun vadeli katılımına ve inancına ihtiyaç vardır. Bir danışmanlık şirketi tarafından yürütülemez, bu yaklaşıma kurumun bizzat kendisi sahip çıkmalı ve detaylı bir şekilde hayata geçirmelidir. Örgütteki herkesin katıldığı bir eğitim hazırlığını da kapsamalıdır.

Bu yöntemi uygulamaya başlayan bir kurum her şeyden önce “kurum körlüğünden” kurtulur. Gerçekçi bir biçimde rekabet konumunu belirler ve yeni fikirlere açıklık kazanır. Benchmarking ile ortaya çıkarılan sonuçlar ve buna bağlı olarak yapılması gereken değişimler çalışanlarca çok daha kolay benimsenir, çünkü benchmarking ekip çalışmasını öngörür. İlk uygulamalar zaman alıcı ve maliyetli olsa da sonraki uygulamalar çok daha zahmetsiz ve hatasız olacaktır. Kendini ülkenin ve dünyanın en iyileriyle kıyaslayıp üstün uygulamaları

uyarlayabilmek, sonuçta sistematik bir yaklaşım olan Benchmarking'i kullanmaktan geçer.

Küreselleşen toplumsal yaşam gittikçe karmaşıklaşmakta, devletten ve kamu yönetiminden beklentiler artmaktadır. Devletin ve kamu yönetiminin meşruluğu, farklılaşan beklentilere cevap verebildiği, çalışanlarının ve vatandaşlarının memnuniyetini göz önünde bulundurduğu ölçüde sağlanmış olacaktır.

Modern işletme tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılmaya başlaması, kamu yönetimini özel sektörün gerisinde kalmamaya itmektedir. Ancak kamu yönetimi, özel sektör gibi dinamik bir yapıya sahip olmaması ve hizmetlerini tekeli bir yapıda sürdürdüğü için özel sektörün dinamizmini sağlayan rekabet unsurundan yoksundur. İşte kıyaslama, kamu yönetimine rekabetçi bir anlayış kazandırmakta ve sistemi kendi içinde, diğer kuruluşlarla ve özel sektörle adeta rekabete hazırlamaktadır. Ayrıca hemen belirtelim ki, kamu sektörünün yukarıda saymış olduğumuz tekeli yapısı dolayısıyla benchmarking uygulamalarında iyi örnek bulmakta zaman zaman zorlanılsa da, bu yaklaşımın özel sektöre göre daha rahat ve geniş bir alanda uygulanabilme kolaylığı bulunmaktadır.

Bunun yanında kıyaslama, kamu hizmetlerinin şeffaf yürütülmesine olanak vermekte ve hizmetten yararlanan vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesini, niteliğini ve verimliliğini sorgulayabilmesine imkan vermektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AKTAN, Coşkun Can, (1997), Değişim ve Yeni Global Yönetim, MESS Yayınları İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, (1999), 2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri, TÜGİAD Yayınları, İstanbul.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2001), Türk Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DPT, (2003), Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara.
- DRUCKER, Peter, (1994), Kapitalist Ötesi Toplum, (Çeviren: Belkıs ÇORAKÇI), İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- DRUCKER, Peter, (1993), Yeni Gerçekler, (Çeviren: Birtane KARAÇANAKÇI) T.İş Bankası Yayınları, Ankara.
- EREN, Erol, (2002), Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayınları, İstanbul.
- FİŞHER, John G., (1998), Kıyaslama (Benchmarking) Yoluyla Performans Nasıl Artırılır?, Rota Yayınları-Etkin Yönetim Dizisi, İstanbul.
- GÜZELCİK, Ebru, (1999), Küreselleşme ve İşletmelerde Değişen Kurum İmajı, Sistem Yayınları, İstanbul.
- KALDER Benchmarking Uzmanlık Grubu, (1997), Kıyaslama (Benchmarking) – Başkalarından Öğrenmek, KalDer Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, Pınar Süral, (1999), Benchmarking, Vizyon Yayınları, İzmir.
- REDHOUSE Sözlüğü, (1995), Redhouse Yayınevi, İstanbul.
- TAPTIK, Yılmaz-KELEŞ, Özgül, (1998), Kalite Savaşı, KalDer Yayınları, İstanbul.
- TUTAR, Hasan, (2000), Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi, Hayat Yayınları, İstanbul.

MAKALELER

- AĞYAR, Zafer, (2002), “Benchmarking”, <http://www.zaferagyar.cbj.net>
- ARGUN, Tanju, (1997), “Performans ve Kıyaslama”, <http://www.tanjuargun.com>
- BEDÜK, Aykut, (2001), “Yeni Yönetim Tekniği Benchmarking”, <http://www.insankaynaklari.com>

- BEKTAŞ, Çetin, (2001), “Hizmet Süreçlerinin Toplam Kalite Yönetimine Göre Düzenlenmesinde Bir Araç : Kıyaslama Yönetimi”, Standart Ekonomik ve Teknik Dergisi, Yıl 40, Sayı 477, s. 46-50.
- BİRCAN, İsmail, (2002), “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon”, DPT Planlama Dergisi-Özel Sayı, s. 11-19.
- ÇOLAK, Metin, (1995), “Kıyaslama (Benchmarking)”, TÜSİAD-KALDER 4. Ulusal Kalite Kongresi Tebliğleri Kitabı, İstanbul, Cilt 1, s. 113-118.
- EKER, Selim, (1996), “Kıyaslama Tekniği ve Eczacıbaşı Topluluğu’nda Kıyaslama Uygulamaları”, TÜSİAD-KALDER 5. Ulusal Kalite Kongresi Tebliğleri Kitabı, İstanbul, Cilt 3, s. 687-692.
- EREN, Veysel - DURNA, Ufuk, (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1, s. 55-75.
- EREN, Veysel, (2002), “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak ‘Hizmet Karşılaştırması’ Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, s. 61-75.
- GÜNDÜZ, Recep Baki, (1995), “Günümüz İşletmeleri İçin Örneklendirme (Benchmarking) Anlayışının Önemi”, Pazarlama Dünyası Dergisi, s. 21-30.
- HALİS, Muhlis, (2001), “İşletmelerde Sürekli Geliştirmenin Etkin Bir Aracı Olarak Benchmarking Süreci”, Standart Ekonomik ve Teknik Dergisi, Yıl 40, Sayı 473, s. 54-63.
- KAYA, Bülent, (1997), “Bir Verimlilik Artırma Tekniği Yaklaşımı: Kıyaslama (Benchmarking)”, Verimlilik Dergisi, s. 59-78.
- OĞUZ, Sedefhan, (1996), “Kıyaslama İle Yarınlar Doğru”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı 367, s. 66.
- ÖZÇER, Yasemin, (1998), “BENCHSA Ekip Çalışmalarının Etkinliğinin Artırılması”, TÜSİAD-KALDER 7. Ulusal Kalite Kongresi Tebliğleri Kitabı, İstanbul, Cilt 4, s. 677-679.
- ÖZDEMİR, Selçuk, (1997), “Benchmarking”, Beyaz Eşya ve Sanayicileri Derneği Dergisi, Sayı 14, s. 11-16.
- ÖZER, Pınar Süral, (1996), “Benchmarking”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 11, Sayı 2, s. 79-85.
- ÖZKAN, Mehmet, (2002), “Kıyaslamaya Giriş”, <http://www.danismend.com>
- UZUN, Özlem-YELKİKALAN, Nalan, (1997), “İşletmelerde Benchmarking’in Önemi ve Benchmarking Uygulaması Yapan İşletmelerden Örnekler”, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1-2, 1997, s. 310-317.

DEVLET MEMURLARININ GÖREVDE YÜKSELMESİ: SON DÜZENLEMELER ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME

Ahmet BERK*

A- GÖREVDE YÜKSELME

1- YÜKSELME VE ÖZELLİKLERİ

Tanımı ve Amacı

Yükselme sözcüğü (terfi) Türkçe'de bir memurun yetki ve sorumluluklarında ya da ücretinde bir artışı tanımlamak için kullanılmaktadır. Yükselme durumunda genellikle memurun aylığında bir artış olur, ancak yükselmenin ayırıcı özelliği, yetki ve sorumlulukları daha çok olan yeni bir göreve memurun getirilmesidir. Bu nedenle memurun yetki ve sorumluluklarında bir artış olmaksızın aylığında görülen bir artışın yükselme sayılmaması gerekir.¹

Personel yönetiminin en karmaşık ve en tartışmalı konularından birisi olan personeli değerlendirme, hem çalıştıran hem de personel açısından büyük önem taşımakta, örgüte de bir takım yararlar sağlamaktadır. Çalıştıran, örgütün amaçlarının gerçekleştirilme boyutu ve bu amaçlara ulaşma çabalarında personelin katkı biçimi ve derecesi hakkında bilgilenmek, örgütü geliştirmek için gerekli kararları almak zorundadır. Çalışanlar çalışmalarının takdir edilmesini, başarılarının karşılığını görmeyi, çalışanla çalışmayan, verimli ile verimsiz, başarılı ile başarısız arasında bir ayrım gözetilmesini bekler. Çalışanlar bu tür ruhsal gereksinimleri karşılandığı ölçüde örgüte bağlanır, verimleri artar.²

Yükselme, değerlendirme kavramına sıkı sıkıya bağlı bir deyimdir. Olumlu değerlendirmenin sonucu genel olarak yükselmedir. Uygulamada değerlendirme sistemleri genellikle kişinin yükselmeğe ehil olup olmadığını

* Sayıştay Başkanetçisi

¹ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara:TODAİE,1992, s. 293.

² A. Doğan Canman, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1993, s. 4.

saptamaya yönelmiştir. Yükselme, kişinin statüsündeki olumlu bir değişmeyi belirtir. Bu nedenle hem kişiyi hem de yönetimi yakından ilgilendirir.³

Önemi

Bireyin görev, yetki, sorumluluk ve bunların yanında genellikle aylığında bir artışı belirten yükselme, hem kişiyi hem de örgütü yakından ilgilendirir. Bireyi yakından ilgilendirir, çünkü örgüt içindeki statüsünde önemli bir değişiklik olacak ve hiyerarşi içinde daha yüksek düzeyde bir göreve gelecektir. Bu, birey açısından olumlu bir gelişmedir ve her bireyin en büyük özlemi örgüt içinde yükselmedir. Çünkü birey yükseldiğinde örgüt içinde saygınlığı kullanma olanağı bulacaktır. Öte yandan yükselme, yönetimi de yakından ilgilendirir. Yönetim yetenekli elemanlarını örgüt içinde daha yararlı olabilecekleri yerde kullanma olanağını bulacaktır.⁴

Özellikleri

Yükselme hem birey hem de örgüt açısından önemli sonuçları olan bir işlemdir. Bu nedenle yükselme sisteminin bir yandan memurlar arasında huzursuzluk yaratmayacak, öte yandan gerçekten yetenekli elemanların üst derecelere geçmesine olanak sağlayacak biçimde düzenlenmesi gerekir. İyi bir yükselme sisteminin özellikleri şöyle sıralanabilir:

1. Seçim alanı olanaklar elverdiği ölçüde geniş tutulmalı,
2. En yeterli elemanlar seçilip yükseltilmeli,
3. İlerisi kapalı olan memurluklar, birer çıkmaz olmaktan kurtarılmalı ve her çeşit işte daha yukarı mevkilere yükselme olanakları sağlanmalı,
4. Olanaklar elverdiği ölçüde memurlar yeteneklerini geliştirmeye özendirilmeli,
5. Yükselmek için gerekli niteliklere sahip bütün memurlara eşit olanaklar sağlanmalıdır.⁵

³ Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, Ankara:TODAİE,1976, s. 181.

⁴ Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, a.g.k. s.293-294.

⁵ Cemal Mihçioğlu, **Personel İdaresi**: Ders Notları (çoğaltma), Ankara, SBF, 1965-1966, s.161.

2- YÜKSELME TÜRLERİ

Üç türlü yükselmeden bahsedilebilir: Kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ve sınıf yükselmesi.

Kademe İlerlemesi

Memurun görev, yetki ve sorumluluklarında bir artış olmaksızın aylığındaki artışı belirtir. Bunun için kişinin olumlu sicil almış olması yeterlidir. Bu ilerleme normal koşullarda belli sürelerde otomatik olarak gerçekleşen bir işlemdir.

Derece Yükselmesi

Memurun görev, yetki ve sorumluluklarında bir artış anlamına gelir. Derece, yetki ve sorumluluk düzeyinin karşılığı bir kavramdır. Yetki ve sorumluluk düzeyindeki artışla birlikte kişinin aylığında da genellikle bir artış olur. Derece yükselmesi için kural olarak belli bir süre, iyi sicil ve sınav ya da seçme gibi koşulların yerine getirilmesi gerekir.

Sınıf Yükselmesi

Bir alt sınıftaki memurun bir üst sınıfa geçmesidir. Örneğin büro hizmetleri sınıfından yönetici sınıfa, beççilikten polisliğe, yardımcı hizmetler sınıfından büro hizmetleri sınıfına yükselme gibi.

3- YÜKSELME YÖNTEMLERİ

Yükselmenin gerekli olduğu üzerinde bir kuşku yoktur. Ancak yükselmenin nasıl ve neye göre yapılacağı konusu tartışmalara yol açmaktadır. Bu konuda beş yöntem üzerinde durulur:

- Öğrenim ve tecrübe durumlarının karşılaştırılması,
- İşteki başarı durumlarının karşılaştırılması,
- Deneme,
- Beceri ve yeteneklerin nesnel bir biçimde ölçülmesi (sınav),
- Kıdem.

Bu yöntemlerden birine, bir kaçına, ya da tümüne dayanılarak yükselme yapılabilir.⁶

⁶ Cahit Tutum, a.g.k. s. 182.

Karşılaştırma Yöntemi

Ölçütlerin ilk ikisi kayıt sistemine dayanır. Kayıt sisteminin özü, sicil raporları ve özlük işleri kayıtlarıdır. Sicil raporları kişinin işteki başarı durumunu belirtir. Memurun kişisel dosyası, sicil raporu dışında sınav kayıtları, özel yetenekleri, öğrenim ve eğitim durumu, ilgi duyduğu konular hakkında ayrıntılı bilgileri içine almalıdır. Bu kayıtların tümü, belli aralıklarla gözden geçirilmeli, yenilik ve değişiklikler işlenmelidir. Kayıt sistemi kurulduktan sonra bu kayıtların değerlendirilmesi önem kazanır. Bunun için genellikle üç aşamalı bir çalışma yapılır. Birinci aşamada personel müdürleri önemli rol oynarlar. Bu aşamada açık yer için uygun gözüken tüm adaylar ortaya çıkarılır. İkinci aşamada bir "kurul" işe karışır. Kurul, doldurulacak mevkiiin özelliklerini, o güne kadar kullanılan yükselme ölçütleri ve adayların taşıdıkları nitelikleri göz önünde tutarak önüne gelecek adaylar arasında sıkı bir ayıklama yapar. Üçüncü aşamada ise kurul tarafından saptanan aday listesi atamaya yetkili amirin seçimine sunulur. Aday listesi her açık yer için en az iki en çok beş adayı içine alacak biçimde düzenlenmelidir.⁷

Deneme

Bu yöntem, özellikle yüksek sorumluluk mevkileri için önerilen bir yöntemdir. Buna göre aday önce geçici olarak atanır ve belli bir süre o mevkide denenir. Bu yöntemin kullanılma alanı ve olanağı bir hayli sınırlıdır. Bir çok yüksek mevkiler uzun süre vekaletle idare edilmeğe elverişli değildir. Öte yandan bir mevki için uygun aday sayısı birden çok olabilir. Bu takdirde her birinin denenmesi güçlükler doğurur. Bununla birlikte deneme yönteminin kolaylıkla kullanılabileceği durumlar da vardır. Örneğin amirin izinli bulunduğu sırada astların sıra ile ona vekalet etmeleri uygun bir deneme fırsatı doğurur.⁸

Yarışma Sınavı

Sınav genellikle nesnel bir yöntem olarak kabul edilir. Ancak sınavın yükselme amacı için kullanılma olanağı bir hayli sınırlıdır. Özel nitelikleri gerektirmeyen bazı amirlik mevkilerinin doldurulmasında ya da büyük örgütlerde özellikle büro ve mekanik işlerle ilgili mevkiler için ehil eleman sayısının çok fazla olması halinde yarışma yolu seçilebilir.⁹

⁷ Cahit Tutum, a.k. s. 182-183.

⁸ Cahit Tutum, a.k. s. 183.

⁹ Cahit Tutum, a.k. s. 183.

Kıdem

Yükselmenin kıdeme dayanması en çok tartışılan konulardan birisidir. Yöntemin en güçlü yönü kayırcılığı önlemesidir. Öte yandan yetenekli elemanlara hızlı yükselme olanağı vermediği için eleştiri konusudur. Kıdemin tek başına bir ölçü olamayacağı ortadadır. Uygulamada diğer ölçütlerle birlikte kullanılmaktadır.

B- ÜLKEMİZDE YÜKSELME

1. YASAL DURUM

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan temel ilkelerden biri "kariyer" ilkesidir (md.3) . Yasaya göre bu ilkenin anlamı, "Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun bir şekilde, sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır." Bu hüküm açıkça yükselmeyi sistemleştiren bir düzeni öngörmektedir.

Yükselme Türleri

Yasa'da devlet memurları için yatay ve dikey olmak üzere iki türlü hareketlilik öngörülmüştür. Bunlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesidir. Yasada bunların niteliği ve gerçekleştirilme koşulları belirtilmiştir.¹⁰

Kademe İlerlemesi: "Derece içerisinde görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, devlet memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleme adımıdır." Bu hükümden kademe ilerlemesinin sadece bir aylık artışı olduğu, kişinin görev, yetki ve sorumluluk durumunda bir değişikliği içermediği anlaşılmaktadır.

Derece Yükselmesi: Yasada derecenin ne olduğu tanımlanmamış fakat derece yükselmesinin koşulları belirtilmiştir. Yasanın ilk biçiminde derecenin ne olduğu tanımlanmıştı. Ancak daha sonra yapılan bir değişiklikte derece tanımına ilişkin madde kaldırılmıştır. Kaldırılan hükme göre derece, kişinin yetki ve sorumluluğunun artışı anlamına gelmekte idi.

Yükselme Koşulları ve Yöntemi

Yasaya göre, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi için çeşitli koşulların oluşması gerekmektedir.

¹⁰ Doğan Canman, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE, 1995, s.170.

Kademe ilerlemesinin gerçekleşmesi için yasada şu koşullar aranmaktadır (md.64):

- Bulunduğu kademedede en az bir yıl çalışmış olmak,
- O yıl içinde olumlu sicil almak,
- Bulunduğu derecede ilerlenebilecek bir kademe bulunmak.

Bu koşulları yerine getiren memurların kademe ilerlemeleri, hak kazandıkları tarihten geçerli olmak üzere başka bir işleme gerek kalmaksızın gerçekleştirilir. Yönetimin bu konuda (disiplin hükümleri ayrık olmak üzere) bir takdir yetkisi yoktur.¹¹

Derece yükselmesinin koşulları Devlet Memurları Yasası'nın 68. maddesinde yer almaktadır.

- Üst dereceden boş bir kadronun bulunması,
- Derecesi içinde en az 3 yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde 1 yıl bulunmuş olmak,
- Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olmak,
- Sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğu saptanmış olması.

Derece yükselmesi işlemleri, kural olarak atamaya yetkili amir onayı ile yerine getirilmektedir. Bakanlar Kurulu Kararı ya da ortak kararname ile atanmalarda ve görev değişikliği niteliğinde olmayan derece yükselmelerinde onay mercii, ilgili Bakandır.

2. UYGULAMA DURUMU

Ülkemizde öteden beri uygulanmakta olan kariyer sistemi, devlet memurları için düzenli bir yükselmeyi öngörmüştür. Bu sistemde, öğrenim düzeyleri eşit olan kimseler, normal koşullar altında emeklilik tarihinde büyük bir olasılıkla aynı derecede bulunurlar. Bu, sistemin öngördüğü sürekli ve düzenli yükselme ilkesinin bir sonucudur. Öğrenim düzeyleri ve hizmet süreleri eşit iki kişi arasında bir farkın doğması, olumlu sicil alamama durumu bir yana bırakıldığında ancak birinin boş kadro bulamaması yüzünden olabilir. Yükselmelerde tek fren boş kadro bulma güçlüğüdür. Bu, özellikle alt düzeyde

¹¹ Doğan Canman, a.g.k. s.171.

öğrenim görmüş olanlar için önemli bir sorundur.Yargı kararları boş kadro engelini büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır.

3- KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA GÖREVDE YÜKSELME VE UNVAN DEĞİŞİKLİĞİ ESASLARINA DAİR GENEL YÖNETMELİK

Görevde yükselme esasları ile ilgili olarak 99/12647 karar sayılı "Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik" in yürürlüğe konulması; Bakanlar Kurulu'nca 15/3/1999 tarihinde kararlaştırılmış, yayımlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girmek üzere 18/4/1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu yönetmelik, yürürlük maddesi ile birlikte 18 maddeden oluşmaktadır.

30.05.1999 tarih ve 23710 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 30.04.1999 tarih ve 99/12865 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yönetmeliğe küçük eklemeler yapılmıştır.

Yönetmeliğin 15. maddesine göre kurumlar, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşünü alarak 6 ay içinde kendi yönetmeliklerini çıkaracaklardır. Söz konusu yönetmeliklerin çıkarılması ve uygulanması sırasındaki aksaklıklardan dolayı temel yönetmelikte değişiklikler yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bunun üzerine 21.12.2000 tarih ve 24267 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 21.05.2000 tarih ve 2000/1231 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yönetmeliğin 8 maddesinde değişiklikler yapılmış, ayrıca yönetmeliğe 4 de yeni madde eklenmiştir.

Bu değişikliklerden sonra tekrar yeni düzenlemeye gerek duyulmuştur. Bunda, peş peşe çıkarılan Avrupa Birliği uyum yasalarının da etkisi olsa gerek. Yönetmeliğin adını değiştiren (Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik) yeni düzenleme, 21.09.2004 tarih 2004/8246 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılmış; 28.12.2004 tarih ve 25684 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. En son duruma göre yönetmelik 18 madde olup 4 ek, 6 da geçici maddeden müteşekkildir.

Yönetmeliğin amacı, "liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak Devlet memurları ile 399 sayılı KHK kapsamındaki KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personelin görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemek" olarak saptanmıştır (Md:1).

Yönetmeliğin kapsamına; genel ve katma bütçeli kurumlarda, il özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak çalışan memurlar ile KİT'ler ve bağlı ortaklıklardaki memurlar ile sözleşmeli personelden müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme suretiyle atanacaklar dahildir. Daha üst görevliler, istisnai memurluklar, hakim ve savcılar, emniyet hizmetleri kadroları, mülki idare amirliği hizmetleri kadroları, yarışma sınavı ile girilen kariyer meslekler, Dışişleri Bakanlığı uzmanlıkları, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı kadroları bu yönetmelik hükümlerine tabi değildir (Md:2).

“Görevde yükselme; 657 sayılı Devlet memurları Kanununa tabi görevlerden bu yönetmeliğin 5. Maddesinde sayılan görevler ile kurumlarca çıkarılacak özel yönetmeliklerde belirlenen görevlere aynı veya başka hizmet sınıflarından yapılacak atamalar”; “görevde yükselme eğitimi, görevde yükselmeye ilişkin olarak görevlerin özelliklerine göre verilecek hizmet içi eğitim”, “görevde yükselme sınavı, görevde yükselme eğitimini tamamlayanların tabi tutulacağı yazılı sınav” şeklinde tanımlanmıştır (md:4).

5. maddede memurların hangi görevler için hangi öğrenimi bitirmiş olmaları gerektiği konusu ele alınmıştır. Bunlar, görevin niteliğine göre yüksek öğrenim (iki ve dört yıllık) ve en az orta öğrenimdir. Maddenin devamında ise hizmet alanına ilişkin öğrenim görenler ile en az iki yıl süreli meslek kursu bitirenler için özel hükümler getirilmiştir (md:5).

Atamalar için memurların hizmet süresiyle ilgili olarak 657 sayılı kanunun 68/B maddesi hükümleri uygulanacaktır. Bu sürelerin en az iki yılının atamanın yapılacağı kurumda geçmiş olma şartı vardır, istisna hükümleri saklıdır (md:6).

Atama için başvuranların sicil notları olumlu ve son üç yıllık ortalaması 70 ve üzeri olmalıdır. Bununla ilgili diğer konular özel yönetmelikte belirlenir (md: 7).

Atama yapılacak kadrolar için memurların görevde yükselme eğitimi almaları, eğitim sonunda yapılacak sınavda başarılı olmaları şarttır. Bu eğitim en az 75 saat sürer. Boş kadro sayısının en çok iki katı kadar memur eğitime çağrılır, eğitimi tamamlayanlar yazılı sınava katılmaya hak kazanır. Sınavda başarılı olanların, başarı sırasına göre boş kadrolara ataması yapılır (md:8-14).

Kurumlar, kendileri ile ilgili ayrıntılı ve özel durumları, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşünü alarak çıkaracakları yönetmelikle düzenlerler (md:15).

Atama yapılacak görevleri yapabilecek özörlöülerin eğitim ve sınavı için kurumlar gerekli tedbirleri alır (md:16).

DEĞERLENDİRME

Görevde yükselme ile ilgili yönetmelik, bu alandaki boşluğun doldurulması açısından olumlu bir çalışmadır. Bu yönetmelik, uygulamadaki görevde yükselmeyle ilgili sıkıntıları giderebilmek, haksızlıkları önlemek, kayırcılığa son verebilmek açısından atılması gereken bir adımdı. Amaç, bu konuyla ilgili genel bir çerçeve çizmek, ayrıntıların belirlenmesi işini de kurumların kendilerine bırakmaktır. Çünkü, her kurumun kendi alanıyla ilgili özel durumlarının olması doğaldır.

Bu yönetmeliğin çıkarılması yerinde bir karar olmakla birlikte uygulamada sıkıntılara sebep olabilecek bazı hususları da içermektedir. Bu konuları maddeler halinde şöylece sıralayabiliriz:

- Yönetmeliğin, "kapsam" başlıklı 2. maddesinde söz konusu yönetmeliğin nerelerde ve kimler için uygulanacağı belirlenmiştir. Maddenin 2. bendinde, yönetmelik hükümlerinden istisna tutulan kurumlar sayılmıştır. Bu şekildeki bir uygulama ile yönetmeliğin alanı epey daraltılmış olmaktadır. Ayrıca, aynı konumda olup da farklı kurumlarda çalışanlar arasında uygulama farklılığı olma olasılığı vardır ki bu da eşitlik ve adalet düşüncesine aykırı bir durumdur.

Öte yandan, yönetmeliğin, müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme suretiyle atanacaklar hakkında uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Halbuki atamalarda en büyük sıkıntı il ve bölge müdürleri seviyesinde yaşanmaktadır. Bu kadrolar, yoğun siyasi baskılara maruz, sık sık eleman değiştirilen yerler haline gelmiştir. Aynı anda, bir yerde, birden fazla il müdürü veya bölge müdürü olması olağan hale gelmiştir. Bu kadroların yönetmelik hükümleri dışında tutulması, söz konusu sıkıntılı durumların devam edeceği anlamına gelmektedir.

- Yönetmeliğin, "Öğrenim düzeyi" başlıklı 5. maddesinde hangi görevler için hangi düzeyde öğrenim gerektiği ile ilgili bilgiler vardır. Bu durum, yerinde bir uygulama olmakla birlikte, maddenin son fıkrasında getirilen istisnai durumlar maddenin işlerliğine darbe vurmaktadır. Çünkü, müdür ve müdür yardımcısı olmak için istenen dört yıllık yüksek öğrenim şartı, bazı özel durumlarda aranmamaktadır ki bu hüküm, sıkıntı doğurabilecek bir istisnadır.

- Görevde yükselme eğitimi ile ilgili 9. maddede ise eğitime, boş kadro sayısının iki katı kadar eleman çağırılması hüküm altına alınmıştır. Katılan eleman sayısına getirilen sınırlama da fırsat eşitliğine aykırı bir durumdur. Eğitime katılma açısından objektif koşullarda eşitlik olduğu zaman seçim için subjektif koşullar ortaya çıkacaktır.

Yönetmelik ilk çıktığında görevde yükselme eğitimi için yeterli olamayacak bir süre (en az iki hafta, en çok sekiz hafta) tespit edilmişti (md:8). Bu süre değişiklikle en az 75 saat şeklinde düzenlenmiştir. Görevde yükselme eğitimi ile ilgili 9. maddede ise "eğitimde başarılı olanlar sınava alınırlar" gibi bir hüküm yer almaktaydı. Sınav, eğitim sonunda yapılacağına göre eğitim sırasındaki başarı ölçütünün ne olduğu konusu belirsizdir. Bu hüküm de "bu eğitimi tamamlayanlar ilgili görevde yükselme sınavına katılmaya hak kazanırlar" şeklinde değiştirilmiştir. Yönetmeliğin, "sınavın şekli" başlıklı 12. maddesine göre, yazılı sınavda başarılı olanlar, gerekli görülürse sözlü veya uygulama sınavına alınırdı. Bu madde hükmü de adam kayırcılığa yol açabilecek bir nitelik taşıdığından sözlü veya uygulama sınavı kavramı kaldırılmıştır. Çünkü, sözlü sınavların olduğu yerde objektifliğin olma şansı çok azdır.

28/12/2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan düzenlemenin geçici birinci maddesinde

"Geçici Madde 1 - Kurum ve kuruluşlarca daha önce yürürlüğe konulmuş görevde yükselme yönetmelikleri, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınarak, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içerisinde bu Yönetmeliğe uygun hale getirilir."

hükmü yer almaktadır. Buna göre Yönetmeliğin 2. maddesinin kapsamında olan tüm kamu kurumlarının en geç 28/06/2005 tarihine kadar mevzuat değişikliğini yapması gerekmektedir. Ancak şu ana kadar sadece 3 kamu kurumu (DPT, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı) yönetmeliğini değiştirmiştir.¹²

Her şeye rağmen, böyle bir yönetmeliğin çıkarılması ve yapılan yerinde değişiklikler olumlu bir gelişme olarak görülmelidir. Uygulamada sıkıntı doğurabilecek hususların en kısa zamanda dikkate alınıp yeniden düzenlenmesi, yönetmelik kapsamının genişletilmesi ve görevde yükselmelerle ilgili konuların objektif kriterlere bağlanması yerinde bir uygulama olacaktır.

12 www.memurlar.net/haber_22.05.2005

KAYNAKÇA

- Canman, Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE, 1995.
- Canman, Doğan, **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1993.
- Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı-09.07.1956 tarih ve 9353 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır).
- Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (15.03.1999 tarih ve 99/12647 sayılı BKK; 18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır)
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara 1992.
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik (21.09.2004 tarih 2004/8246 sayılı BKK; 28.12.2004 tarih ve 25684 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).
- Mihçioğlu, Cemal, **Personel İdaresi**: Ders Notları (çoğaltma), A.Ü. SBF, Ankara 1965-1966.
- Tutum, Cahit, **Personel Yönetimi**, Ankara: TODAİE, 1976.
- www.memurlar.net/haber-22.05.2005

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINDA TEK ÇATI ÇALIŞMALARI ÜZERİNE

Ercüment ÖZTÜRK*

I- GİRİŞ

Ülkemizde uzun yıllara dayanan sosyal sigorta kurumlarında reform çalışmaları yürütülmektedir. Reform çalışmalarına gerekçe olarak aşağıda genel hatları ile sunulan hususlar etkili olmuştur:

- Sosyal güvenlik kurumlarının 1994 yılından itibaren giderek artan miktarlarda finansman açıkları içinde bulunmaları, reform çalışmalarının ana gerekçesi olmuştur. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının finansman krizi yaşadığı, bu krizin bütçe dengelerinden genel ekonomik dengeye uzanan çizgide bir fay oluşturduğu, önlem alınmadığı takdirde şiddetli bir depremin nedeni olacağı bilinmektedir. Böylece kamunun borçlanma ihtiyacı artmakta, bu ise, daha yüksek faizlerle borçlanması sonucunu getirmektedir. Dolayısıyla, artan faiz yüküne paralel olarak, gelir dağılımı zengin kesim lehine bozulmaktadır. Ayrıca, bütçede hızla artan faiz yükü nedeniyle, gelir dağılımında en altta bulunan kesime yeterince yardım yapılamamaktadır.
- Diğer taraftan sunulan hizmet kalitesinin düşüklüğü, sigortalıların sızlanmalarını arttırmış, medyanın sürekli haber kaynağı haline gelmesi, sistemi sürekli tartışılır bir atmosfere itmiştir.
- Sosyal güvenlik kurumları arasında norm ve standart birlikteliğinin olmaması, hatta aynı sigorta kurumunda bile bunun sağlanamaması, kurumlara olan güvenin yitirilmesinde başka bir sebeptir.
- İthal ikameci kalkınma modelinden, ihracata yönelik modele geçerken maliyetlerin düşürülerek, firmalarımıza uluslararası rekabet avantajı sağlamak maksadıyla, gayri resmi olarak desteklenen

* SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

kayıtdışılık, sosyal güvenlik sistemlerini dejenere etmiştir. Böylece emekli sayısının, çalışan sigortalı sayısına oranının (sistem bağımlılık oranının) yüksekliği sonucuna götürmüştür.

- Sosyal güvenlik kurumlarında uygulanması gereken en temel sigorta ilkesi olan “nimet külfet ilişkisi” müdahalelerle ortadan kaldırılmıştır. Erken emeklilik uygulamaları, prim alınmadan yapılan sigorta ödemeleri, prim gelirleri ile ödenen aylıklar arasındaki ilişkinin zayıflığı, borçlanma kanunları, ödenmeyen primlerin gecikme cezalarına uygulanan afları bunlar arasında saymak mümkündür.
- Uzayan ortalama ömür nedeniyle artan aylık ödemeleri ve sağlık yardımları.
- Belki de bunlara ilk adımda sebep olan önemli etkenlerden biri de kurumlarda, kurumsal kültürün oluşmamasıdır. Zira sistemde meydana gelen veya meydana gelebilecek aksaklıkları en iyi bilen veya bilmesi gereken muhataplar, sisteme müdahaleler karşısında, meydana gelebilecek tahribat konusunda; karar sürecinde gerekli sorumluluğu almamış veya alamamıştır.
- Prim tahsilat oranı düşüktür (Özellikle Bağ-Kur’da).

Bu problemlerin yapılan bir kısım reform veya değişikliklere rağmen çözülmemiş olması nedeniyle, uzun zamandır tartışılan sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı altında toplanması projesine, işlerlik kazandırmak amacıyla bir yasa taslağı hazırlanması yoluna gidilmiştir.

Aşağıda sosyal güvenlik kurumlarında reform gerekçelerine yönelik finansman yapıları ve tek çatı çalışmaları arasında ilişki kurulmak suretiyle çözüm önerimiz açıklanmıştır.

II- SOSYAL SİGORTA KURUMLARINDA FİNANSMAN

Sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmişlik düzeyleri ile uyguladıkları ekonomik ve siyasi sistemlerine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Genel olarak dünyada sosyal sigortaların finansmanı üç farklı sistemle sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi tamamen veya tamamına yakın kısmı vergilerle karşılanan katılımsız rejim, ikincisi yalnızca çalışanlardan alınan primler ile karşılanan bireysel tasarruf, üçüncüsü karma bir yöntem olarak çalışan, işveren ve devlet katkılarıdır.

Dünyada sosyal sigorta sistemlerinin finansman krizi içine girmesine neden olan unsurlar genel olarak yüksek oranlı işsizlik, sağlık hizmetlerinde maliyetlerin artışı, işgücü yapısı ve sektörel dağılımda farklılaşma, yeni istihdam türlerinin ortaya çıkması, nüfusun yaşlanması ve hayatta kalma beklentisinin yükselmesini saymak mümkündür. Bu yönüyle dünyada yaşanan sosyal güvenlik sistemleri finansman krizi ile ülkemizde yaşanan kriz, birçok bakımdan benzerlik göstermektedir.

1. Türkiye’de Sosyal Sigorta Kurumlarında Finansman

2003 yılı verilerine baktığımızda, Ülke nüfusunun, %49,92’si SSK, %15,07’si Emekli Sandığı, %22,46’sı Bağ-Kur, %0,42 Özel Sandıklar olmak üzere toplam %87.87’si sosyal sigorta kuruluşları kapsamındadır. Ancak toplam sosyal sigorta kuruluşları kapsamındaki nüfusun %20’si sigortalı olup %80’i aylık ve gelir alanlar ile aile fertlerinden oluşmaktadır¹.

Ülkemizde sosyal sigorta kurumları finansmanı işçi, işveren ve devletin katıldığı; kapitalizasyon yöntemine yakın karma bir sistem esas alınarak sağlanmaktadır. Kuruluşlarında aktüeryal dengeler gözetilerek, biriken fonların değerlendirilip, finansman dengesinin sağlanması amaçlanmıştır. Ancak zaman içinde sigortacılık ilkeleriyle bağdaşmayan ölçüsüz hizmet borçlanmaları, erken emeklilik, sıklıkla çıkarılan af yasaları, karşılığı bulunmayan ödemeler, fonların işletilememesi vb. uygulamalar sonucu finansman dengesi bozulmuş; gelirler ile giderler arasında oluşan açıkların, genel bütçeden alınan transferlerle karşılanması zorunluluğu doğmuştur. Dolayısıyla sosyal sigorta kurumlarının finansman yöntemi, ağırlıklı kapitalizasyon yönteminden, giderek dağıtım yöntemine kaymıştır.

Aşağıda kabaca sosyal güvenlik kurumlarının finansman analizi yapılmıştır.

a. SSK’nın Finansman Analizi

SSK’nın 1999’dan 2005/Ocak dönemi verilerinde sigortalı sayısına baktığımızda; 1999’da 6.355.639 olan sigortalı sayısı 2000’de 6.565.167, 2001 yılında 6.136.107, 2002 yılında 6.563.187, 2003 yılında 6.750.460, 2004 yılında 7.059.824, 2005/Ocak ayında ise 6.856.884 olduğunu görmekteyiz. Sigortalı

¹ Bkz. SSK Başkanlığı, İstatistik Yıllığı, 2003 s. 6.

² Bu bölümde kullanılan istatistiki veriler için bkz.

http://www.ssk.gov.tr/sskBilgiBankasi/9999/0/20050426_023418.xls

sayısı; zorunlu sigortalı, isteğe bağlı sigortalı, çıraklar ve topluluk sigortalıları toplamından oluşmaktadır.

İncelemeye çalıştığımız bu dönem içinde ülkemizin ekonomik durumuna bakalım. 1999 yılının ilk aylarında Rusya'daki krizin etkileri gecikerek hissedilmiş, aynı yılın ikinci yarısında ise, Türkiye'deki sanayi kuruluşlarının yüzde 5'ini, işgücünün yüzde 6'dan fazlasını barındıran, ülkede yaratılan katma değer ise yaklaşık yüzde 15'ini sağlayan Marmara Bölgesinin doğusunda iki büyük deprem meydana gelmiştir. Son olarak da 2001 yılı, Türkiye'de 1950'lerden bu yana yaşanan en derin ekonomik krizin patlak verdiği yıl olarak tarihe geçmiştir.

Zira zorunlu sigortalı sayısı ülkenin ekonomik durumuna bağlı olarak, 1999 yılında 5.005.403, 2000 yılında 5254.125, 2001 yılında 4.886.882, 2002 yılında 5.223.283, 2003 yılında 5.615.238, 2004 yılında 6.345.118, 2005/Ocak ayında ise 6.132.851 şeklinde değiştiğini görmekteyiz. Çırak sayısı 1999 yılında 229.816 iken, zorunlu eğitime bağlı olarak 2001 yılında 191.187'ye gerilemiş, takip eden yıllarda periyodik olarak yükselerek, 2005/Ocak ayında 245.061'e yükselmiştir. İsteğe bağlı sigortalı sayısı 1999 yılında 901.265, 2000 yılında 843.957, 2001 yılında 888.675, 2002 yılında 942.024' iken, 4842 sayılı kanunla isteğe bağlı sigortalılık şartları zorlaştırıldığından - özellikle prim oranlarını yükseltilmiş olması nedeniyle - 2003 yılında 697.630, 2004/Aralık ayında 274.568, 2005/Ocak ayında ise 278.286 olarak gerçekleşmiştir. Tarım sektöründe sigortalı sayısı 1999 yılında 193.826'iken, genel tarım politikasının yansıması olarak tarım sektöründe çalışan sayısının azalması sonucu, 2005/Ocak ayında 178.000'e gerilemiştir.

Topluluk sigortasında ise yurt dışında iş yapan Türk firmaları tarafından çalışmaya götürülen işçilerin sayısı ise 1999 yılında 25.329, 2003 yılında 40.479, 2005/Ocak ayında 22.686 olarak değişmiştir.

Toplam prime tabi sigortalı sayısında böyle bir değişme söz konusuysen diğer taraftan emekli sayısında belirgin bir artış bulunmaktadır. 1999 yılında 3.148.826 olan emekli sayısı 2005/Ocak ayında 4.133.367'ye yükselmiştir. Toplam prime tabi sigortalı kişi sayısının emekli sayısına oranını belirleyen aktif/pasif oranı, 1999'da 2,33'iken, 2005/Ocak ayında 1,66'ya gerilemiştir.

Sigortalılara bağımlı olan aile fertlerinde belirgin artış sürmekte, bu sayı 1999'da 21.469.875 iken, 2005/Ocak ayında 26.645.065'ye yükselmiştir. Bağımlı nüfusun artma nedenleri arasında kayıt dışı çalışma bulunmaktadır. Zira kendi çalışmalarına bağlı olarak zorunlu sigortalı olması gereken aile ferdi, ana-baba

veya eşine bağlı olarak sağlık yardımlarından yararlanması nedeniyle sigortasız çalıştırılma, sigortalı çalışmaya tercih edilmektedir.

Sigortalı sayısında bu şekilde bir değişim yaşanırken, kurumun gelir gider dengesinde 1992 yılından başlayan açık her geçen yıl artarak devam etmiştir. 1999 yılında, 4447 sayılı yasa ile getirilen sigorta primine esas kazanç miktarlarının taban-tavan tutarlarının yükseltilmesi, TÛFE ve GSYİH artış oranlarına endekslenmesi, sigorta prim oranlarının bazı çalışan grupları için arttırılması, bazıları için ise yeni primler getirilmesi (emekli aylığı alarak çalışmaya devam eden avukat ve noterlerin emekli aylıkları üzerinden kesilmek üzere %15 oranında, hastalık sigortasından yararlanmak isteyen sigortalı için getirilen staj süresi), eksik gün bildirimleri için belge zorunluluğunun getirilmesi gibi yasal düzenlemelerle kısa vadede gelir artışı sağlanmıştır. Bu gelişmenin sonucu olarak Kurumun, 2000 ile 2001 yılında açığın azaldığı ancak bu düzenlemenin etkisinin uzun vadede devam etmediği görülmüştür³.

Kurumun en önemli geliri primler, gideri ise sigorta ve sağlık harcamalarıdır. 2004 yılında gelir gider durumunda kısmen bir iyileşme öngörülmüş olursa bile, uzun dönemde beklenen iyileşmenin gerçekleşeceği kuşkuludur. Çünkü genel sağlık sigortasına geçiş sürecinde sağlık kuruluşlarının ortak kullanımı, teşvik uygulamaları karşısında sigortalı sayısının beklenenden az olması, öngörülen açığın üzerinde bir rakamla karşılaşacağımız anlamına gelmektedir.

Prim gelirlerinin artması sigortalı sayısının artmasından değil sigorta primine esas kazancın artmasından kaynaklanmıştır. Tahakkuk edilen primlerin tahsili anlamında ortalama %80-85 arasında bir oran bulunmaktadır.

Prim gelirlerinin bazı yıllarda emekli ödemelerini dahi karşılayamadığı, bu nedenle sağlık giderlerinin hazine tarafından karşılanmak zorunda kaldığı bilinmektedir.

Sağlık giderlerine baktığımızda yıllar itibariyle arttığını, Kurumun kendi sağlık tesislerinden sağlanan hizmetler ile dışarıdan alınan hizmetlerin toplam sağlık gideri içindeki oransal durumunun belirgin şekilde değişmediği anlaşılmaktadır. Ancak SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devrinden sonra, sağlık giderlerinin artması beklenilmektedir. Zira SSK, kendi hastanelerinde daha ucuza malettiği sağlık giderlerini daha pahalıya başka kurum ve kuruluşlara ait hastanelerden almak durumunda kalmaktadır.

³ Bkz. <http://www.ssk.gov.tr/sskBilgiBankasi>

Diğer taraftan sigorta primine esas kazançların sektörler, cinsiyet ve prim ödeme gün sayılarına göre dağılımına bakıldığında; 2003 yılı III. Dönem itibariyle özel sektörde kadın ve erkeklerin önemli bölümünün en düşük iki gelir aralığında olduğu, gün sayılarının da diğer gelir aralığındaki sigortalılardan düşük olduğu, en yüksek gelir aralığında ise sigortalı sayısında artış, gün sayısında azalma olduğu görülmektedir. Bunun nedeni olarak ülkenin ekonomik durumu çerçevesinde yoğun işsizliğin yol açtığı asgari ücret üzerinden çalışma, işgücü niteliğinin düşüklüğü, genel olarak en az sigorta primine esas kazanç üzerinden bildirme eğilimi sayılabilir. Özel sektörde kazanç aralığı yükseldikçe kadın ve erkeklerde çalışan sayısı azalmakta gün sayısı ise nispi olarak artmaktadır. Kamu kesiminde kadın ve erkeklerde orta gelir dilimleri ile düşük gelir dilimlerinde bir yoğunlaşma olup, diğer kazançlarda da dengeli bir dağılım gerçekleşmiştir.

Yaş gruplarına göre sigortalılık süresi ile sigorta gün sayısı değerlendirildiğinde orta yaş gruplarında sigortalılık süresi ile sigorta gün sayısının arttığı, genç yaş ve ileri yaşlarda düştüğü görülmektedir. Bunun anlamı, yakın gelecekte sisteme katılan emekli sayısının hızla artacağı ve mevcut krizi derinleştireceğidir.

b. Bağ-Kur'un Finansman Analizi

Yıllar itibariyle Bağ-Kur aktif sigortalıların⁴ sayısında önemli bir değişiklik yaşanmamaktadır. Aktif sigortalı sayısının 2000 yılında 2.424.049, 2001 yılında 2.436.656, 2002 yılında 2.420.641, 2003 yılında 2.450.408, 2004 yılında 2.436.375 olduğu görülmektedir. Buna karşılık emekli sayısı her geçen yıl artmaktadır. Emekli sayıları ise 2000 yılında 994.558, 2001 yılında 1.042.118, 2002 yılında 1.078.292, 2003 yılında 1.111.548, 2004 yılında 1.143.609 olarak artmıştır. Böylece 2002 yılında 2,4 olan aktif pasif oranı, 2004 yılında 2,1'e düşmüştür⁵.

2926 sayılı Tarım Kanununa göre aktif sigortalılarda zorunlu sigortalıların sayısının her geçen yıl arttığı, isteğe bağlı sigorta sayısında önemli bir değişimin olmadığı, toplamda aktif sigortalıların arttığı, emekli sigortalılarda yaşlılık aylığı alanların her geçen yıl yaklaşık 10.000 artarak 2004 yılında 128.230 olduğu, malullük sigortasında belirgin bir artış yaşanmazken, ölen sigortalıların hak sahiplerinde yıllık ortalama 3.100 artarak 2004 yılı verileriyle 70.825'e ulaştığı

⁴ Aktif sigortalılar içinde zorunlu, muhtarlar ve isteğe bağlı sigortalılar bulunmaktadır.

⁵ Bkz. <http://www.bagkur.gov.tr/istatistik>

anlaşılmaktadır. Aktif pasif dengesi ise 2000 yılında 8,3 iken 2004 yılında 5,5'e gerilemiştir.

1479 ve 2926 sayılı Kanunlara göre sigortalılık kapsamı her geçen yıl artmıştır.

Aktif sigortalıların basamaklar olarak dağılımında; sigortalıların 1-12. basamak arasında toplandığını 13-24. basamak arasında sigortalı sayısının azaldığını görmekteyiz. Haliyle bu durum emekliliğe de yansımaktadır.

Bağ-Kur kapsamında özellikle tarım sigortalı sayısının azlığı dikkati çekmektedir. Özellikle nüfusunun %35-45'i tarımda bulunan ülkemizde bu alanda büyük bir kayıt dışılığın bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bağ-Kur'a bütçe transferleri her geçen yıl artmış, bu artışın bir kısmının nominal, diğer kısmının ise reel olduğu, bunda aktif pasif oranlarının etkili olduğu muhakkaktır.

c. Emekli Sandığı'nın Finansman Analizi

Emekli Sandığında aktif pasif oranının gittikçe azaldığını görmekteyiz. Kurumun gelir ve gider arasındaki açık reel olarak artmıştır.

Kurumun asıl gelirleri kesenek, karşılıklar ve ek karşılıklardır. Kurumun gelirlerindeki artış nominaldır. Emekli Sandığı giderleri içinde önemli kısmının emekli aylık ödemeleri ile emekli sağlık giderleri olduğu, emekli aylık ödemlerinin kesenekler karşısında nisbi azaldığı, ancak emekli sağlık giderlerinin hızla arttığı görülmektedir.

Sağlık harcamalarında en maliyetli kurumun Emekli Sandığı, sonrasında Bağ-Kur, en düşük maliyetli sağlık giderinin ise SSK olduğu görülmektedir. Bunun nedeni SSK'nın kendi sağlık kuruluşlarında hizmet sunmasıdır.

Emekli Sandığına yapılan bütçe transferleri içinde Sandığın faaliyetleri ile doğrudan ilgisi olmayan ve çeşitli Kanunlarla Sandığa verilen görevleri kapsamakta olup (Emekli İkramesi, Ölüm yardımı, Makam ve Kadrosuzluk Tazminatları, Yaşlılık Aylığı, Vatani Hizmet, Şeref, Kore ve Kıbrıs aylıklarıyla benzer ödemeler) Hazine adına yapılmakta, daha sonra Hazineden tahsil edilmektedir. 2003 yılında Emekli Sandığına yapılan bütçe transferi 6.145 Trilyon TL iken bunun 2.664 Trilyon TL'si faturalı ödemelerden kaynaklanmıştır⁶.

⁶ Bkz. http://www.emekli.gov.tr/saglik_mali_istatistik.html

2. Sorunun Tespiti

Genellikle diğer ülkelerin sosyal sigorta finansman sistemlerinde de yaşanan bu kriz, finansmana devletin doğrudan katılması ve sisteme prim ödeyen aktif sigortalılar arttırılarak aktüeryel denge kurulurken, ülkemizde bütçeden yapılan dolaylı transferlerle açık kapatılmaya çalışılmaktadır.

Bütçeden yapılan transferlerin giderek bütçe açıklarının önemli bir kalemini teşkil etmesi, dikkatleri sosyal sigorta kurumları üzerine yoğunlaştırarak sistemi tartışılır duruma getirmiştir. Yaşanılan kriz sistem içinde algılanmıştır. Nitekim sistem içinde gelir arttırıcı, gider azaltıcı bir kısım düzenlemeler yapılmış, ancak sistem dışı unsurların hesaba katılmaması nedeniyle arzu edilen başarı elde edilememiştir. Sosyal sigorta kurumlarının idari yapısı, alt yapı oluşturulmadan, kamuoyunda yeterince tartışılmadan, tarafların uzlaşısı sağlanmadan değiştirilmiş, bununla kurumların finansman yapısı, sunulan hizmetlerin düzeleceği umut edilmiştir. Geline nokta bu umutların gerçekleşmediğini görmekteyiz.

İşin açıkçası yapılan çalışmaların asıl gerekçesi olan finansman krizinin sistemin dışından kaynaklanan nedenleri görmezlikten gelinmiştir.

3. Çözüm Önerisi

Öncelikli hedef istihdam yaratıcı ekonomik büyüme olmalıdır. Bu manada ülkenin istihdam yapısı nazara alınarak işgücüne nitelik kazandırılmalıdır. İyi işleyen işgücü piyasası beraberinde sosyal sigorta kurumlarının finansman krizinin de çözümü olacaktır.

Sosyal sigorta kurumlarının finansman krizine yönelik çözüm önerilerini iki başlık altında toplamak mümkündür. Birincisi kapsamdaki SSK ve Bağ-Kur bakımından sigortalı sayısını arttırıp aktif pasif oranını 4'e yaklaştırmak, böylece geliri arttırmaktır. Emekli Sandığı bakımından ise biriken fonların değerlendirilmesine dönük sigortacılık ilkelerini uygulamaktır. İkincisi ise idari yapıyı değiştirip hizmetleri daha ucuza daha kaliteli sunarak, giderleri azaltmaktır.

Kapsamdaki aktif sigortalı sayısını arttırmak ancak kayıtdışı istihdam ile mücadele ile mümkündür. Gayri resmi kalkınma modeli olarak görülen kayıtdışı istihdamla mücadele edilmelidir. Zira kayıtdışı istihdam sosyal sigorta kurumları yanında artık ekonomik ve siyasi bakımdan önemli tehditler içermektedir. İlk bakışta kayıtdışı istihdamın sosyal sigorta finansman sistemine olumsuz etkisinin bulunmayacağı varsayılabilir. Ancak ülkemizdeki sosyal sigorta kurumlarının kapsadığı nüfus yapısına baktığımızda; sigortalı sayısına göre büyük oranda bağımlı bulunmakta, bunların sağlık sigortasından yararlanmaları nedeniyle

çalışırken sigortalı olunmamakta, dolayısıyla sağlık giderleri artarken prim gelirlerinden mahrum kalınmaktadır. Diğer taraftan yapılan suiistimaller nedeniyle kayıt dışında bulunan nüfusun bir kısmı, sigortalıların üzerinden sağlanan yardımlardan faydalanmaktadır.

Kayıtdışı istihdamla mücadele için beş temel araç önerilmektedir. Bunlar cezaların artırılması, işyeri denetimlerinde kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve bilgi değişimi, işverenin üzerindeki vergi ve sigorta primi gibi mali yükümlülüklerin indirilmesi, işverenin işyeri açmasını ve kayıtlılığını teşvik edici bürokratik işlemlerin azaltılması ve bilgilendirme ve bilinçlendirme kampanyalarıdır. Sayılan beş temel araç birlikte uygulandığı takdirde kayıt dışılık azalmaktadır.

Sigorta prim oranları üzerinde devlet %5 direkt katkıda bulunmalı, ücretler üzerinde vergi yükü %5'e düşürülmeli, uygulama tedricen yapılmalıdır. Oluşan prim ve vergi kaybı ise temel tüketim, sağlık ve eğitim harcamaları dışında kalan lüks harcamalar için % 1-2 oranında "Sosyal Güvenlik Vergisi" konulmak suretiyle karşılanabilir.

Kayıtdışı istihdama yönelik eğitim faaliyetleri sistematik hale getirilerek örgün ve yaygın eğitim müfredatı içinde değerlendirilmeli, bilgilendirme çalışmaları ise kesintisiz sürdürülmelidir. Özellikle tarım kesimine yönelik eğitim politikaları geliştirilmelidir.

III- TEK ÇATI HAKKINDA

Bu günlerde sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı altında birleştirilmesi için önemli uğraş verildiğini görmekteyiz. Dağınık ve parçalı sosyal güvenliğin tek çatı altında yapılandırılması ancak; tek sosyal güvenlik numarası ve veri tabanı oluşturulması, insan gücü yönetiminde iyileştirme teknolojik altyapı ve finansal kaynakların etkin kullanımı, sosyal hizmet ve yardımların tek çatı altında toplanması, sağlık hizmetlerinde temel teminat paketinin belirlenmesi ve fiyatlandırılması, primlerin tespit edilmesi ile mümkün olacaktır. Zira önceden yapılan çalışmalarda anılan hususlarda projeksiyon çalışması yapılarak, yol haritası çıkarılmış, ancak uygulamada aksaklıklar yaşanmıştır.

Kurumlar arasında sağlanan haklar ile yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ile mevzuatta dağınıklık bulunmakta, koordinasyon ve işbirliği gerçekleştirilememektedir. Bu nedenle idari anlamda ortaya konulması gereken, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlam ve düzgün işleyen yapıya kavuşturulması gereğidir. Diğer taraftan norm ve standart birlikteliğinin sağlanmasıdır. Bunu

gerçekleştirmede sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması bir çözüm olarak sunulmaktadır.

Tek çatının niteliği konusunda önümüzde üç seçenek bulunmaktadır. Bunlardan birincisi tam bir birleşme yani norm ve standart birlikteliği; rejimleri farklı olmasına rağmen sağlanan haklar ile yardımlarda kriter ve standart farklılıkları ortadan kaldırılarak mevzuatta birlikteliği sağlamaktır. Diğer ikincisi ise “sosyal güvenlik hakkı”nın bütünleşmiş bir örgütlenme tarafından yerine getirilmesidir. Üçüncüsü ise mevcut idari yapının korunarak, yukarıda anılan projeksiyon çalışmasını revize etmek suretiyle işlerlik kazandırıp, aynı zamanda mevzuatta bulunan norm ve standart farklılıklarının ortadan kaldırılmasına mukabil tek çatının sürece yayılarak gerçekleştirilmesidir.

Burada bugünün önemli bir tespitini ortaya koymak gerekmektedir. Bu da farklı çalışan grupların çıkarlarını aynı yer ve temel üzerinde gerçekleştirmenin güç olacağıdır. Ülkemizde genel rejim sigorta sistemine bağımlı çalışanlar için uygulanırken, özel rejim olarak bağımsız çalışanlar ve memurlar bulunmaktadır. Üç rejime tabi sigortalıların kendilerine özgü, çalışma ilişkilerinden kaynaklanan farklılıkları bulunmakta olup, özellikle tahsis düzenlemeleri konusunda belirgin bir handikap bulunmaktadır. Sisteme her müdahale yeni farklılıkları beraberinde getirecektir. Bu nedenle yapılabilecek prosedür standart birlikteliğinden başlanılarak, hak ve sorumluluk ve yükümlülüklerde norm eşgüdümüne gidilmesidir.

Yukarıda bahsedilen birinci seçeneğin ilk planda gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü gerek gerçekleşmesi durumunda ihtiyaç duyulan mali kaynak, gerekse sosyal şartlar elvermemektedir.

Önerilen ikinci alternatif ise halihazırda yapılan taslağı ifade etmektedir. Görünürde yukarıda sayılan sorunlara çözüm getirmekten uzak olmakla birlikte, değişime dair idari manada eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunabilir. Ancak eşgüdümün sağlanması ise yasal bir düzenleme ile kurumların tek çatı altında toplanması yerine günümüz teknolojisi kullanılarak gerçekleştirilebilir.

Üçüncü alternatif ise, bize süreci sürekli test etme fırsatı verecektir. Sistem dışı unsurlarda meydana gelen değişimler karşısında yeni alternatif çözümlere götürecektir. Bu yönüyle risksiz ve maliyeti daha düşük olacağı muhakkaktır. İlk planda yapılması gereken ise tek çatının amaç, usul ve sürecini belirleyen bir çerçeve kanun çıkarılmasıdır.

IV-SONUÇ

Ne üzücüdür ki şimdiye kadar sosyal güvenlik kurumlarının yapısal sorunları sürekli tartışılırken asıl sorun görmezlikten gelinmiştir. Bu sorun yenilerde gündeme getirilen kayıt dışı ekonomi ile birlikte değerlendirilen kayıt dışı istihdamdır. Bu yazı aslında şunu ifade etmektedir; Sosyal güvenlik kurumlarında en mükemmel kurumsal yapı oluşturulsa bile ekonomide istihdam yaratılarak işgücü piyasasının bu yapıyı nitelik ve kayıtlılık bakımından desteklememesi durumunda istenilen başarıyı sağlamak mümkün olmayacaktır. Çünkü kurumsal değişimi, kurumların alt yapısı olan sigortalılardan bağımsız düşünmek mümkün değildir.

Sosyal güvenlik kurumlarında tek çatı uygulamasına, süreç takvimi oluşturularak, norm ve standart birlikteliği kademeli olarak sağlanılmak suretiyle gidilebilir. Zira Sosyal Sigorta Kurumlarının halihazırdaki genel durum ve mali yapıları göz önünde bulundurulduğunda, öngörülen tek çatının hayata geçirilmesi halinde, beklenen sonuçlara ulaşmakta zorlanılması olasıdır.

YENİ BELEDİYE YASASI İLE MAHALLE YÖNETİMİ

Seyit KOÇBERBER*

1.GİRİŞ

Mahalle sözlük anlamı ile belediyelerin sınırları içinde meskun alanlarda yer alan ve bu belirli sınırları içinde yaşayan hemşehrilerle ilgili bazı hizmetleri gören küçük idari birimlerdir (Aytaç, 1995:29). Bu kuruluşlara mahalle idaresi de denilmektedir. Yerel seçimlerle iş başına gelen mahalle muhtarı, yerel bir yönetici gibi algılanmasına rağmen gerçekte merkezi yönetimin bir görevlisidir. Bir çok kanunda mahalle muhtarına görev verilmiş ancak görevlerini gerçekleştirebilmesi için hiçbir yetki verilmemiştir. Mahalle muhtarlığının tüzel kişiliğinin olmaması nedeniyle, muhtar, gerekli yerlerde mahalleyi temsilde edemez.

Hukuki durumu özetle bu halde olan mahalle yönetimi, 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yeniden tanımlanmış, 1580 sayılı eski Belediye Kanunundan farklı olarak yeni kanunda mahalle yönetimi ile belediye yönetimi daha çok ilişkilendirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma da mahalle yönetiminin tarihi gelişimi ele alınacak, hukuki durumu tespit edilecek ve yerel yönetim anlayışı açısından yeni belediye yasasının ne gibi değişiklikler getirebileceği irdelenmeye çalışılacaktır.

2. MAHALLE YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Osmanlıdan günümüze taşınan bir kurum olan mahalle yönetiminin tarihi belediye yönetiminden daha eskidir. Osmanlıda mülki, beledi (kentsel) ve adli teşkilatın ilk basamağını mahalleler oluşturur (Palabıyık, Atak, 2002:334). Mahalle, kaza, nahiye biçiminde örgütlenme arasında farklılıklar bulunur. Kazaları kadılar, nahiyeleri naipeler, mahalleleri ise imamlar idare etmektedir. Geleneksel Osmanlı mahallesi sınıf ve statü farklılığına göre değil, etnik ve dinsel farklılığa göre biçimlenmiştir (Ortaylı, 1979:196). Bu anlamda Müslüman mahallelerinden imamlar sorumlu olurken, gayri Müslim mahallelerinden ise "kocabaşı" ve papazlar sorumludur (Eryılmaz, 1992:215).

* Sayıştay Başdenetçisi

İmamlar mahalle halkının tercihleri de göz önünde tutularak, kadının önerisi ve padişahın fermanıyla atanmaktadır. İmamlar dini görevlerinin yanında doğum, ölüm, evlenme, boşanma, ikametgah değiştirme gibi nüfus işlemlerini takip edip, medeni hal kayıt ve sicilleri tutmuşlardır. Cenaze defin izinlerini vermişlerdir. İmamlar aynı zamanda halkın küçük anlaşmazlıklarını çözme görevini de yüklenerek bir nevi sulh hukuk mahkemesinin görevini ifa etmişlerdir (Palabıyık, Atak, 2002:335).

Günümüz anlamında mahalle yönetiminin temelini oluşturan ilk muhtarlık örgütü İstanbul'da 1829 yılında kurulmuştur. Yeniçeri ocağını kaldıran II. Mahmut İstanbul'un güvenliğini sağlamak amacıyla muhtarlık örgütünü kurdurmuştur. İlk muhtarlığın seçimle mi yoksa atanmayla mı geldiği konusunda İdare teşkilatı tarihçileri arasında ihtilaf vardır. Prof. Dr. Osman Nuri Ergin Muhtarların seçimle işbaşına geldiğini söylerken, Prof. Dr. Musa Çadırcı ise atandıklarını bildirmektedir. İmanın görevlerini üstlenen muhtarlar bu dönemde imamlara göre daha yetkilidirler (Palabıyık, Atak, 2002:336).

Mahalle yönetimine ilişkin ilk yasal düzenleme 1864 yılında "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi" ile yapılmıştır. Bu nizamnamece mahalle oluşumu, muhtar ve ihtiyar heyetinin seçimi ve muhtarın görevleri belirlenmiştir. Daha sonrasında 1876 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile mahalle yönetimin görevleri daha ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir.

1913 tarihinde çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati" ile mahalle yönetimleri ile ilgili tüm düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Buna rağmen mahalle yönetimlerinin gördüğü hizmetlerin hangi kurumlarca görüleceği düzenlenemediği için mahalle yönetimleri, yasal dayanağı olmadığı halde devam etmiştir. (Palabıyık, Atak, 2002:337).

Bu fiili durum, Cumhuriyetin ilanından sonra da, 1930 tarihli 1580 sayılı "Belediye Kanunu" çıkarılana değin sürmüştür. 1580 sayılı kanunun 8 inci maddesinde mahalle kurulması düzenlenmesiyle birlikte fiili durum yasal hale gelmiştir. Fakat, Belediye Kanunu'nun çıkarılmasından sadece üç yıl sonra 10.03.1933 tarih ve 2295 sayılı Kanunla mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri tekrar kapatılmıştır. Ancak, geçen zaman içinde mahalle yönetimin yokluğunun neden olduğu boşluk doldurulamadığı için 05.04.2004 tarih ve 4541 sayılı Kanun ve 26.04.1945 tarih 3/2413 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Tüzük ile mahalle muhtarlığı tekrar düzenlenmiştir. Adı geçen yasal düzenleme küçük bazı değişikliklerle birlikte günümüze kadar gelmiş ve günümüzde de geçerliğini korumaktadır.

3. MAHALLE YÖNETİMİNİN HUKUKİ DURUMU

Mahalle Yönetimi 10.4.1944 tarih ve 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanuna” göre bir muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşur. Mahallenin nasıl kurulacağı 5272 sayılı Belediye Kanununda* gösterilmiştir; buna göre Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.

Belediye Kanununda mahalle kurulması için ne gibi şartların aranacağı hakkında açıklayıcı hüküm yoktur. Ancak, 4541 sayılı Kanuna dayanan ve 4.4.1945 tarih ve 3/2412 no’lu Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkarılan “Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğüne” göre mahallelerin hane sayısının 300 ila 1000 arasında olması ve her apartman dairesinin bir hane sayılması öngörülmüş ise de, uygulamada bu kayıt ve şarta hiç dikkat edilmediği görülmektedir.

Mahalle kurulmasında açık bir kriterin olmaması belediyelerimizi gelişmiş mahalle kurmaya sevk etmekte ve bazı hallerde belediye ile mülki idare amirleri veya idare kurullarını birbirine ters duruma düşürmektedir. Özellikle büyük şehirlerde kontrolsüz gecekondulaşma nedeniyle çok kere mahalle kurulmasında gecikmeler yaşanmakta ve gecikmeden doğan sakıncalar ortaya çıkmaktadır (Aytaç, 1995:37).

Mahalle yönetimi köy yönetiminden farklı olarak yerel yönetim kuruluşu değildir. Mahalle muhtarlığı merkezi ve yerel idarenin şehir ve kasabaların mahallelerinde bulunan mümessilligidir. Yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla kurulan kamu tüzel kişileridir. 1982 Anayasasının 127 inci maddesine göre yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köyden oluşur. Tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimlerin bütçesi ve örgütü vardır. Tüzel kişiliği, bütçesi, personeli ve genellikle bürosu olmayan mahalle muhtarlığı merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcisi ve yardımcısı olan geleneksel bir kuruluştur. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 81-111/235 sayılı yazısında “... mahalli idarelerde bulunması gerekli niteliklere sahip olmadıkları, tüzel kişiliklerin bulunmadığı dikkate alınarak mahalle

* Anayasa Mahkemesi 5272 sayılı Belediye Kanununu, T.B.M.M.’nce yapılan oylamanın usulüne aykırı olduğu gerekçesi ile iptal etti. Ancak, yeniden düzenleme yapılabilmesi için TBMM’ye 6 ay süre verildiğinden, 5272 sayılı Kanun 6 ay boyunca yürürlüktedir.

muhtarlıklarını mahalli idare olarak nitelendirmemiş mümkün değildir” şeklinde görüş vererek, mahalle idaresinin bir yerel yönetim kuruluşu olmadığı görüşünü doğrulamıştır (Taylan, 1996:5).

Mahalle bir yerel yönetim kuruluşu olmamasına rağmen, Mahalle Muhtarlığı ve İhtiyar heyetinin seçimi 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna” göre yapılmaktadır. Bir başka deyimle mahalle muhtarlığı, kendisi bir yönetim birimi olmamakla beraber, yerel yönetimle merkezi yönetimin kesiştiği noktada faaliyette bulunur. Seçilene kadar bir yerel yönetimci gibi hareket eden mahalle muhtarı, kaymakamın elinden mazbatasını aldıktan sonra, merkezi yönetime ait kimi yükümlülükleri yerine getirmekle görevlidir (Arıkoğlu, 1999:103).

Hukuken "mahalle" tüzel kişiliğe haiz olmayan bir idari birimdir. Bu nedenle mahalle tüzel kişiliği adına dava açmak veya hakkında dava açılması söz konusu olamaz. Ancak bir istisna olarak emlak vergisine ait bedel ve değerlerin kesinleşmesi safhasında mahalle muhtarlarına, takdir komisyonlarının takdire ilişkin kararlarına karşı 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 49 uncu maddesinin "b" bendi uyarınca dava açma hakkı tanınmıştır (Aytaç, 1995:139).

3.1. MAHALLE İDARESİNİN ORGANLARI

Mahalle Yönetiminin organları Muhtar ve 4 üyeden oluşan İhtiyar Heyetidir. İhtiyar Heyetinin 4 tane de yedek üyesi vardır.

Organların Seçimi

4541 sayılı Kanunun mahalle muhtarı seçimine ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetinin seçimi 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”a göre yapılmaktadır. Bu Kanuna göre muhtar ve ihtiyar heyeti, mahallede bulunan seçmen tarafından çoğunluk usulüne göre seçilirler. Köy yönetiminin aksine, mahalle yönetiminde adaylık koymak yolu vardır; fakat siyasi partiler aday gösteremezler (Gözübüyük, 1989:96). Seçilmeye ilişkin olarak genel seçilme hükümlerine ilaveten en az altı aydan beri o mahallede oturmuş olmak şartı aranır. Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyeti üyeleri 5 yılına seçilir.

Mahalle Muhtarlığının her hangi bir sebeple boşalması durumunda her yıl haziran ayında seçim yapılır. Seçim yapılınca değin mülki amirce görevlendirilecek bir ihtiyar heyeti üyesi tarafından muhtarlık görevi yürütülür. Boşalan üyelik, sırasıyla yedek üyeler tarafından doldurulur. Her hangi bir sebeple

muhtar seçilemezse mahallin en büyük mülki amiri tercihen ihtiyar heyeti üyeleri arasından olmak üzere yeni seçim yapılana kadar bir “muhtar vekili” seçer. Muhtara mülki amirin onayı ile izin verilebilir. Bu durumda mülki amir, ihtiyar heyeti üyelerinden birisini muhtar vekili olarak görevlendirir.

Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü’ne göre muhtarlar kendisine çalışma yeri olarak belirli bir yer ayırmak, bu yerde gündelik işlerini görmeğe yetecek kadar günün belli saatlerinde bulunmak ve bunu mahalle halkına ilan etmek ve yerini en büyük mülkiye memuruna bildirmek ile çalışma yerinin giriş kapısının uygun bir yerine muhtarlığın başlığını taşıyan bir levha koymak zorundadırlar.

3.2. MAHALLE YÖNETİMİNİN GÖREVLERİ

Genel olarak, mahalle yönetiminde görevlerin çoğunluğu muhtara tek başına verilmiştir. İhtiyar heyeti ile muhtarın beraber görev yaptığı durumlar istisnadır. Muhtarlar görevlerinin çoğunluğunu 4541 sayılı kanundan alır. Bunun dışında da bazı kanunlarla da muhtarlara görevler verilmiştir. Mahalle muhtarlarının önemli olan başlıca görevleri aşağıda sayılmıştır:

- 1- Nüfus cüzdanı örneği vermek, ikametgah ilmühaberi vermek,
- 2- Askerlik yoklama memurlarınca istenen bilgileri vermek; askerlik şubesi davet pusulalarını teslim almak ve ilgililere tebliğ etmek; askerlik meclisine katılmak; askere sevk cetvellerini tebliğ etmek; askere sevk tarihinde bulunmayanlar hakkında bilgi vermek,
- 3- Sandık seçmen listelerini askıya çıkarmak; İlçe seçim kurulu başkanınca verilen görevleri yerine getirmek.
- 4- Kadastro ilanlarını askıya çıkarmak,
- 5- Öğretim yılı başında öğrenim çağındaki çocukların kimliklerini gösterir çizelge hazırlamak; nüfus cüzdanı olmayan çocukların yaşlarını tahmin ve tespit etmek,
- 6- Ölen sigortalının yakınlarının geçimini sigortalı tarafından karşılandığını belirten ilmühaber vermek; yaşlılık ve malullük geliri olanların sağ olduğunu gösterir yoklama belgelerini onamak,
- 7- Yeşil kart almak için başvuranların başvuru formunu onamak,
- 8- Sefer görev emirlerini ilgililere bildirmek;
- 9- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları ilgili resmi kurumlara bildirmek,

- 10- Mahalleye giren kimliği belirsiz ve şüpheli şahısları zabıtaya haber vermek,
- 11- Tebligat imkansızlığında tebliğ memurunun düzenleyeceği mazbatayı imzalamak; tebliğ imkansızlığı veya tebellüğünden imtina halinde evrakı teslim almak,
- 12- Vergi inceleme memurlarına bilgi vermek,
- 13- Kendine çalışma yeri olarak belirli bir yer ayırmak ve günün belli saatlerinde bulunmak ve bunu mahalle halkına bildirmek (Palabıyık, Atak, 2002:357-362).

3.3. MUHTARLARIN ÖZLÜK HAKLARI VE DİĞER ÜCRETLERİ

2108 Sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” ile muhtarlara 3000 gösterge rakamının bütçe kanunlarında devlet memur maaşı için belirlenen katsayı ile çarpılması bulunacak miktarda aylık ödenek verilir. Bu miktarı bakanlar kurulu yüzde yüze kadar artırmaya yetkilidir².

Bu ücretin dışında mahalle muhtarları, ilgili kanunları gereği düzenleyip onayladıkları il mühaber ve belgelerden, her yıl İl İdare Kurullarınca tespit edilen tarife göre ücret alırlar. Muhtarlar bürosunun ısıtma, aydınlatma ve diğer giderlerini bu ücretle karşılar. Muhtarlara sağlanan ödenek düşük olmasına rağmen son yıllarda mahalle muhtarlığı seçimlerinde muhtar adaylarının çekişmelerine bakılırsa muhtarların aldığı harçlar nedeniyle muhtarlığın cazip bir iş haline geldiği söylenebilir.

Muhtarlığı çekici yapan diğer bir yönü ise 6136 sayılı "Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkındaki Kanun"a dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmeliğin 8-b maddesinde Bakanlar Kurulunun 13.01.1992 gün ve 92/2635 sayılı kararı ile yapılan değişiklikle muhtarlara bağlı bulundukları il sınırları içinde taşınabilmek kaydı ile valiliklerce silah taşıma izni verilebilmesidir.

3.4. MUHTARLARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ

2108 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan muhtarlar Bağ-Kur kapsamına alınmışlardır. Bağ-Kur'a

² Muhtar ödeneklerinin artırmasına yönelik beş ayrı kanun teklifi TBMM'de gündem sırasını beklemektedir.

giriş muhtarın isteğine bağlı olmayıp zorunludur. Muhtarların sadece primleri kendileri tarafından ödenmek kaydıyla, çeşitli kademelerden tercih imkanları vardır.

Yeniden muhtarlığa seçilemeyenler veya muhtarlıktan ayrılanlar, kanuni primleri kendileri ödemeleri şartıyla, Bağ-Kur ile ilişkilerini devam ettirebilirler. Bir sosyal güvenlik kurumundan aylık almakta olan muhtar varsa bu aylığı, aldığı muhtarlık ödeneği yüzünden kesilmez.

Muhtarların aksine, İhtiyar Heyeti üyelerine, mevzuatta her hangi bir ücret ödenmesi öngörülmemiş ve sosyal güvence sağlanmamıştır.

3.5. MUHTARLARIN SORUŞTURULMASI

4541 sayılı Kanunda ve buna dayanarak çıkarılan Tüzükte mahalle muhtar veya ihtiyar kurulu üyelerinin görevleri dolayısıyla işledikleri suçlarla ilgili nasıl bir kovuşturma ve yargılama usulüne tabi tutulacaklarını belirten bir hüküm yoktur. Buna karşılık, mahalle muhtar veya kurul üyelerine görev veren yasalarda, söz konusu görevlerin yerine getirilmemesi halinde muhtar ve üyeler hakkında uygulanacak, soruşturma, kovuşturma ve yargılama usulleri hakkında hükümlere rastlanılmamaktadır (Aytaç, 1995:140).

1977 yılında 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik yasası yürürlüğe konulduktan sonra muhtarlara devletçe aylık ödenek verilmekte olmasının onları memurlara yaklaştırdığı görüşü ağırlık kazanmış ve hem Danıştay, hem Yargıtay mahalle muhtarlarının da Memurların Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerine tabi olacakları görüşünü benimsemişlerdir (Aytaç, 1995:140-141).

Özellikle Danıştay 2 nci Dairesinin "4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri teşkiline Dair Kanunun 3 üncü maddesiyle kendilerine Askerlik Kanunu, Nüfus Kanunu, Tapulama Kanunu ve sair mevzuata ilişkin olarak bir çok mükellefiyetler yüklenen mahalle muhtarlarının gördükleri işin Ceza Kanunu uygulaması yönünden kamu görevi olduğu ve bu görevleri sırasında işledikleri suçların kovuşturulmasının Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanuna tabi olduğu kuşkusuzdur. Bu nedenlerle sanık hakkında Memurin Muhakemat Hakkındaki Kanuna göre karar verilmesi gerektiğine oy çokluğuyla karar verilerek esasın incelenmesine geçildi" şeklindeki 02.11.1983 tarih ve E 1981/3308, K 1983/3514 sayılı kararından sonra mahalle muhtarları hakkında görevleri esnasında veya görevlerinden dolayı işlenen suç sebebiyle "Memurin Muhakematı Kanunu"na, şimdiki şekliyle "Memurlar ve Diğer Kamu

Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun"a göre soruşturma yapılması kesinlik kazanmıştır (Taylan, 1995:51).

4. YENİ BELEDİYE YASASI İLE MAHALLE YÖNETİMİNE GETİRİLEN YENİLİKLER

5272 sayılı yeni Belediye Kanununun "Mahalle ve yönetimi" başlığını taşıyan 9 uncu maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir :

"Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.

Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümünü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır."

1580 sayılı yasadan farklı olarak mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti işlemlerinde il idare kurulu devre dışı bırakılmıştır. Eski kanunda mahallenin bölünmesi öngörülmezken, yeni kanunda mahallelerin bölünebilmesi için belediye meclisi yetkili kılınmıştır. Eski kanun metninde kaymakamın bir fonksiyonu yokken, 5272 sayılı Kanunda belediye meclisi kararına Kaymakamın görüşünün de eklenmesi şartı konulmuştur. Ancak, kaymakamın görüşünün uygun görüş olması gerektiğine dair bir hüküm yoktur.

Yine aynı yasada eski yasada olmayan "mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir" hükmü eklenmiştir. Bu düzenleme 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"da sayılan mahalle yönetiminin organlarının sayılmasından daha farklı bir anlam ifade etmektedir. Çünkü, burada mahallenin, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetileceğinden bahsedilmektedir. Buna rağmen, mahalle muhtarının personeli ve mal varlığı olmadığı göz önüne alındığında, mahalleyi yönetmenin çok fazla işlevi olmadığı söylenebilir.

Yeni Belediye Kanununda, mahalle muhtarına diğer kanunlarla verilen görevler dışında bir takım yeni görevler verilmiştir. Bunlar sırasıyla:

- Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek,
- Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek,
- Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek,
- Mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek,
- Diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak olarak belirlenmiştir.

5272 sayılı Kanunda mahalle ile ilgili olarak belediyelere yüklenen görevler sırasıyla:

- Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçların karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlamak,
 - Kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmak,
- olarak belirlenmiştir.

Uygulamada belediyeler mahalle muhtarlarına bir takım yardımlar sağlıyordu. Bunların başında da muhtarlara çalışma yeri temin etmek gelmekteydi. 5272 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle belediyelerin mahalleye ve muhtarlığa yardım yapabilmesinin yasal dayanağı da oluşturulmuştur. Buna rağmen, yapılan düzenleme belediyeleri kesin bir yükümlülük altına da sokmamaktadır. Çünkü belediye, muhtarlıklara imkanları ölçüsünde yardım yapmaya çalışacaktır.

5272 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen önemli bir yenilik de kent konseyi kavramıdır. Kent konseyinin oluşumunda muhtarlık temsilcilerine de yer verildiği görülmektedir. Ancak, bu temsilcilerin nasıl belirleneceği konusunda bir hüküm yoktur. Özellikle Büyük şehirlerde mahallelerin çoğunun birbirinden ayrı yapıda oldukları ve farklı sorunlara sahip olduğu düşünülürse kent konseyinde tüm mahalle muhtarlarının temsil edilmesi daha doğru olacaktır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Muhtarların yerine getirdiği görevlere baktığımızda, devletin başka kurumlarınca da örneğin belediyelerce veya karakollarca da rahatlıkla yerine getirilebileceği, bu yüzden mahalle yönetiminin kaldırılmalarının tasarruf

sağlayacağı söylenebilir. Ancak, geçmişte biri Osmanlı döneminde olmak üzere iki defa kaldırılıp tekrar açılmasına ihtiyaç duyulduğu göz önüne alınırsa uygulamanın devam etmesi gerektiği sonucuna varabiliriz. Bu durumda yapılması gereken, mahalle muhtarlarına mevcut görevlerinin yanında halka en yakın seçilmiş kişi olarak devletle vatandaşlar arasında iletişimi kuracak, vatandaşların özellikle yerel hizmetlere ilişkin beklentilerini ilk elden yetkili makamlara aktarmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Uygulamaya baktığımızda da muhtarlarımız mahalle halkının çeşitli sorunlarını, seçilmiş kişi olmanın sorumluluğu ve tekrar seçilememe kaygısıyla yetenekleri ölçüsünde, mümkün mertebe resmi kurumlardaki tanıdıklarından yardım isteyerek çözmeye çalıştıkları görülmektedir.

Kanunlarda muhtarlara verilmiş herhangi bir yetki olmadığı gibi, mahalle idaresinin tüzel kişiliği olmadığından muhtarın mahalle adına hareket etmesini sağlayacak resmi bir sıfatı da yoktur. Bu açıdan bakılınca, 5272 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeleri, mahalle yönetimini güçlendirmek adına olumlu yönde atılmış adımlar olarak değerlendirmek gerekir. Ancak, tek başına yeterli değildir; belediye kanununa paralel olarak, 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"un da günümüz şartlarına uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Şu anki haliyle 4541 sayılı Kanunun yarısı hükümsüz hale geldiği halde, çıkarıldığı 1945 tarihindeki şekliyle duran tüzük, bu günün ihtiyaçlarına cevap verecek halde değildir.

Mevcut haliyle de 5272 sayılı Kanunda yapılan düzenlemenin nayif olduğu söylenebilir. Çünkü, yapılan düzenleme belediyeleri kesin bir yükümlülük altına sokmamakta; belediyelerden, imkanları ölçüsünde muhtarlıklara yardım yapmaya çalışmaları istenmektedir. Bu imkanların, ne dereceye kadar uygun olduğunun objektif bir ölçüsünün olmaması belediyelere bir nevi keyfilik sağlayacaktır.

Diğer taraftan, mevcut kanunlarla kendilerine pek çok görevler verilen muhtarlara, amacı belediye kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek olan belediye kanunu ile yeni görevler verilmesi, seçimle iş başına gelen ve halka en yakın kamu görevlisi olan muhtarlar ile belediye yönetiminin, mahalli ihtiyaçların karşılanması konusunda daha eşgüdümlü çalışmasının amaçlandığı düşünülse de, gerçekte hiçbir yetkisi olmayan muhtarların mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek gibi bir çok boyutu olan görevleri yerine getirebilmesinin biraz zor olacağı düşünülmektedir. Bu gerekçelerle, mahalle yönetimi ile ilgili yasal düzenlemenin mutlaka

güncelleştirilmesi, muhtarların aslında fiilen yaptıkları mahalle temsilciliğinin hüküm altına alınması, mahalle bazında yapılacak hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle yönetimi ile merkezi ve yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşimi sağlayacak mekanizmaların mutlaka oluşturulması ve mahalle kurulmasının nesnel ve tutarlı kurallara bağlanması gerekmektedir. Bu şekilde yapılacak düzenleme, vatandaşın en alt düzeyden başlayarak yönetime demokratik yollardan katılmasının yolunu açacaktır.

Günümüzde çok az insan doğduğu ve nüfusa kayıtlı olduğu yerde yaşamayı devam ettirmektedir. Pek çoğumuzun hem doğduğu hem de nüfusa kayıtlı olduğu yerler farklı farklıdır. Bu durum hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından nüfus bilgilerine ulaşmada sıkıntı oluşturmaktadır. Her beş yılda bir yapılan nüfus sayımları ile yeterince sağlıklı bilgi alınamadığı açıktır. Bu amaçla Nüfus ve Vatandaşlık Genel Müdürlüğünün MERNİS ve Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS) projelerine muhtarlıklar da bağlanarak, nüfus bilgilerinin daha sağlıklı tutulması sağlanabilir. Bu şekilde yapılacak bir düzenleme ile yerel yönetimler ihtiyaç duyduğu istatistiki bilgilere daha sağlıklı ulaşmış olacak ve bölgeleri ile ilgili daha gerçekçi planlar yapabileceklerdir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Arıkboğa, Erbay, "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 1999, Cilt: 8.
- Aytaç, Fethi, **Mahalle Muhtarının El Kitabı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1995.
- Bulut, Yakup, "Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz 2001, Cilt: 10, Sayı 3.
- Eryılmaz, Bilal, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul 1992.
- Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, 3. Bası, Sevinç Yayınları, Ankara 1989.
- Palabıyk, Hamit, Atak, Şermin, "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Alfa Kitabevi, İstanbul 2001.
- Ortaylı, İlber, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE, Ankara 1979.
- Taylan, Ertuğrul, **Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Mahalle Muhtarlığı Kanunu**, Papirus Ofset, Ankara 1996.

18. INTOSAI KONGRESİ ÜZERİNE

İhsan ÇULHACI*

SUNUŞ

1953'te Küba'nın başkenti Havana'da gerçekleştirilen uluslararası kongre sonucunda oluşturulan INTOSAI*, daha sonra kurulan çok sayıdaki bölgesel teşkilatları ve daimi ve özel görevli çalışma grupları ile dünyadaki en etkin uluslararası örgütlerden birisi haline gelmiştir. Bağımsız ve siyaset dışı bir organizasyon olan ve Birleşmiş Milletler üyesi tüm ülkelerin yüksek denetim kurumlarının üyesi bulunduğu INTOSAI, her üç yılda bir değişik ülkelerde kongreler düzenleyerek, yüksek denetim alanında ve ilgili mali ve yönetsel konularda güncel gelişmelerin tartışılmasını ve kararlar alınmasını sağlayan bir forum oluşturmaktadır.

Önceki kongrelerden farklı özelliklere sahip 18. INTOSAI Kongresi (INCOSAI*) ise, 142 ülke Sayıştayının katılımı ile 10-16 Ekim 2004 tarihlerinde, Macaristan'ın başkenti Budapeşte'de gerçekleştirilmiştir. Bu Kongre, 51 yıllık INTOSAI tarihinde, aldığı kararlar kadar, gerçekleştirilen faaliyetler ve erişilen sonuçlar itibariyle de bir dönüm noktası niteliğindedir.

Büyük ölçüde INTOSAI'nin resmi 4 aylık süreli yayını olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2005 INCOSAI Özel Sayısı'ndan ve ilgili diğer dokümanlardan derlenen bu çalışma, tüm ülke Sayıştayları için çok büyük önem taşıyan bu Kongre'de cereyan eden gelişmeler hakkında kısa ve genel bir bilgi vermeyi ve asıl olarak, Kongre'ye "dönüm noktası olmak" vasfını kazandıran Stratejik Plan ve Kongre Temaları hakkında, Kongrede kabul edilen Budapeşte Bildirgesi'nde yer alan ifadeler ışığında okuyucuyu bilgilendirmeyi amaçlamaktadır.

* Sayıştay Denetçisi

* International Organization of Supreme Audit Institutions / Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütü

* International Congress of Supreme Audit Institutions / Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Kongresi

KONGREYE GENEL BAKIŞ

Kongrenin başlıca çıktılarını ve önemli olaylarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- INTOSAI'nin vizyon ve misyon tanımlamalarını, temel değerlerini ve önümüzdeki yıllarda yapacağı çalışmaların yönünü belirleyecek dört stratejik hedefi de içeren ilk INTOSAI Stratejik Planı oybirliğiyle kabul edilmiştir.

- INTOSAI Tüzüğünde, Stratejik Planın uygulanmasına destek sağlayacak ve üyelik sisteminin uluslararası ve ortak üyelikleri de içerecek şekilde genişletilmesine imkan sağlayacak gerekli değişiklikler yapılmıştır.

- Stratejik Planda yer alan 4. Stratejik Hedefe (INTOSAI'yi örnek bir uluslararası örgüt haline getirmek) ulaşılmasına destek sağlamak amacıyla Yönetim Kurulu bünyesinde Mali ve İdari Komite kurulmuştur.

- Stratejik Plan ve Kongrede ele alınan iki Tema (1- Sayıştaylar Arasında İkili ve Çok Taraflı İşbirliği İmkanları, 2- Ulusal, Bölgesel, Yerel ve Özerk Kurumlarca Gerçekleştirilen Denetim Çalışmaları Arasında Eşgüdümün Sağlanması) üzerinde varılan sonuçlar ve önerileri içeren Budapeşte Bildirgesi benimsenmiştir.

- Denetim ve iç kontrol standartları, kamu borçları, özelleştirme, bilişim teknolojileri ve çevre gibi konular hakkında geniş bir mesleki standart, rehber, metodoloji ve iyi uygulama örnekleri yelpazesi kabul edilmiştir.

- INTOSAI'nin yeni Genel Sekreteri Dr. Josef Moser, görevini selefi Dr. Franz Fiedler'den devralmıştır.

- Kongre haftası boyunca elliden fazla resmi toplantı, tartışma grubu toplantısı ve atölye çalışması gerçekleştirilmiştir.

- Dünyanın her bölgesinden Sayıştay Başkanları ve mensuplarına, bilgi ve deneyimlerini paylaştıkları resmi olmayan görüşme ve toplantılar gerçekleştirme imkanı sağlanmıştır.

- Sayıştaylar ile uluslararası hesap verme sorumluluğu alanında faaliyet gösteren diğer önemli kuruluşlar arasında diyalog ve ortaklık ilişkileri teşvik edilmiştir.

- Meksika Sayıştayının 2007 yılındaki 19. INCOSAI'ye Mexico City'de ev sahipliği yapmak yönündeki daveti kabul edilmiştir.

Kandutsch ve Staats Ödülleri

Jorge Kandutsch anısına, üstün başarı ve katkıları nedeniyle layık görülen bir Sayıştaya verilen Kandutsch ve Elmer Staats anısına, INTOSAI Dergisinde yayımlanan en iyi makalenin yazarına verilen Staats Ödülleri, 51 yıllık INTOSAI tarihinde sekizinci kez sahiplerini bulmuş ve ödüller sahiplerine Kongrede gerçekleştirilen törenle takdim edilmiştir.

INTOSAI programlarına, Komitelerine ve Çalışma Gruplarına yaptığı örnek ve sürekli liderlik ve katkılarından dolayı Birleşik Krallık Denetim Ofisi (NAO) Kandutsch Ödülü'ne layık görülmüştür. NAO'nun Özelleştirme Denetimi Çalışma Grubunun Kurucu Başkanı olarak üstlendiği rolün yanı sıra, Doğu Avrupa Sayıştaylarının kapasite artırımı çalışma ve projelerine sağladığı katkı dikkate değer bulunmuştur.

Staats Ödülü'ne ise, Tunus Sayıştay Daire Başkanı Jameliddine Khemakhe, INTOSAI Dergisinin Nisan 2001 sayısında yayınlanan "Bütüncül Denetim" başlıklı makalesiyle layık görülmüştür.

INTOSAI Komiteleri ve Çalışma Gruplarının Kongrede Sundukları Raporlar ve Çalışma Planları

INTOSAI Komiteleri ve Çalışma Gruplarının yürüttükleri faaliyetler, Örgütün misyonunun başarıyla yerine getirilmesi bakımından hayati önem taşımaktadır. Budapeşte'deki 18. INCOSAI'de, Komiteler ve Çalışma Grupları; bir önceki Kongreden bu yana kaydettikleri ilerlemeler, ortaya koydukları ürünler ve gelecekteki planlamalarına ilişkin hazırladıkları çalışma ve raporlarını Kongreye sunmuşlardır. Aşağıda, Komite ve Gruplar hakkında genel açıklamalar yanında, sundukları raporlar ve faaliyetlerine ilişkin özet bilgilere yer verilmektedir.

Denetim Standartları Komitesi (DSK):

Komite tarafından hazırlanan "Performans Denetimi Uygulama Rehberi" Kongreye sunulmuş ve onaylanmıştır. Performans denetimi konusunda uzun süredir çalışmalar yürüten Sayıştayların deneyimlerini yansıtan Rehber, performans denetim ilkelerini belirlemekte ve performans denetimlerinin planlanmasına, yürütülmesine ve sonuçlarının sunulmasına ilişkin yol gösterici bilgilere yer vermektedir.

"Performans Denetimi Uygulama Rehberi", INTOSAI Internet sitesinde (www.intosai.org) beş resmi INTOSAI dilinde ve merkezi İsveç Sayıştay bünyesinde bulunan Komitenin kendi Internet sitesinde

(www.rigsrevisionen.dk/asc) yer almaktadır. DSK, bütün Sayıştayları, belirtilen Internet sitesi üzerinden de erişilebilen denetim standartları online bibliyografyasına, kendi standart ve rehberlerini kaydetmeye davet etmektedir.

Ayrıca Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (International Federation of Accountants – IFAC) ve Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB) ile yakın işbirliği halinde yürütülmekte olan Mali Denetim Rehberi oluşturulmasına ilişkin çalışmalar, öngörülen program dahilinde yürütülmeye devam edilmektedir.

Sayıştayların Bağımsızlığı Alt Komitesi:

17. INCOSAI’de alınan tavsiye kararı uyarınca, Sayıştayların bağımsızlığına ilişkin konularda çalışmalar yapmak üzere Kanada Sayıştayının başkanlığında kurulan Alt Komitenin faaliyet alanına ilişkin olarak geliştirdiği prosedürler, 18. INCOSAI’de kabul edilmiştir.

Enron Krizi ile birlikte, Alt Komite, denetçilerin bağımsızlığı konusuna da eğilmiş ve INTOSAI Etik Kuralları ve Denetim Standartlarında yer alan mevcut ilkelerin, IFAC ve diğer standart koyucu örgütler ve mesleki kuruluşlar tarafından ortaya konan bağımsızlık ilkeleri göz önüne alınarak yeniden değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. INTOSAI Yönetim Kurulunun Ekim 2003’teki toplantısında, Alt Komitenin etik kurallarına ilişkin olarak getirdiği öneriler kabul edilmiştir.

Alt Komitenin 18. INCOSAI’de kabul edilen 2004-2007 Çalışma Planında, Sayıştayların bağımsızlığı konusunda çalışmalar yapmak ve bu çalışmaları 19. INCOSAI’de sunmak üzere, INTOSAI bünyesindeki EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions / Avrupa Ülkeleri Sayıştayları Örgütü), ASOSAI (Asian Organization of Supreme Audit Institutions / Asya Ülkeleri Sayıştayları Örgütü) gibi Bölgesel Gruplar nezdinde çeşitli oluşumların kurulması öngörülmektedir.

Muhasebe ve Raporlama Komitesi:

Komitenin asıl faaliyeti, IFAC bünyesindeki Kamu Kesimi Komitesinin muhasebe standartları oluşturmaya yönelik toplantılarında gözlemci ve katılımcı sıfatıyla yer almaktır. Kabul edilen Stratejik Planla birlikte, her ne kadar Komitenin bağımsız çalışmalar yürütmemesi öngörülse de, muhasebe standartlarına ilişkin INTOSAI faaliyetleri devam edecek ve aşağıdaki konulara ilişkin olacaktır:

- IFAC Kamu Kesimi Komitesinin standart koyma faaliyetlerine katılım,

- Kamu Kesimi Komitesinin mevcut ve planlanan faaliyetleri hakkında INTOSAI üyelerine periyodik raporlar sunma,
- INTOSAI üyelerini, Kamu Kesimi Komitesi tarafından ortaya konan taslaklar ve benzeri dokümanlar hakkındaki yorumlarını doğrudan Kamu Kesimi Komitesine bildirmek yönünde teşvik etme,
- Sayıştaylar arasında bilgi alış veriş ve paylaşımı imkanları oluşturma.

İç Kontrol Standartları Komitesi:

Komitenin son üç yıllık dönemdeki çalışmaları, ağırlıklı olarak, 1992 yılında hazırlanan İç Kontrol Standartları Rehberini;

- Treadway Komisyonu Sponsor Örgütleri Komitesi tarafından çizilen iç kontrol çerçevesini de kapsayacak,
- İşlemlerin etik boyutuna daha fazla ağırlık verecek ve
- Bilişim teknolojilerinin kontrolü konusuna daha fazla önem verecek

şekilde güncellemeye yöneliktir. Bu doğrultuda hazırlanan “Kamu Kesimi İçin İç Kontrol Standartları Rehberi”, Budapeşte’de sunulmuş ve kabul edilmiştir. Rehber, yalnızca INTOSAI üyelerinin değil, aynı zamanda İç Denetçiler Kurumunun (Institute of Internal Auditors) ve IFAC’ın da konuya ilişkin yorum ve görüşlerini yansıtmaktadır.

Kamu Borçları Komitesi:

Komite, INTOSAI üyelerine yönelik olarak yaptığı kamu borçlarının denetimi konusundaki araştırma, detaylandırma ve yayımlama faaliyetlerine bir yenisini eklemiş ve “Mali Cephe: Borç Yönetimi ve Sayıştayların Rolü Hakkında Çıkarımlar” ve “Kamu Borç Yönetimi ve Mali Zayıflıklar: Sayıştayların Olası Roller” adlı iki çalışmayı hazırlamış ve yayımlamıştır. Kongrede sunulan ve onaylanan söz konusu çalışmalar, Komitenin Internet sitesinde beş INTOSAI resmi dilinde yer almaktadır.

Bilişim Teknolojileri Denetim Komitesi:

Komite; oluşturduğu elektronik bilgi işlem rehberleri, yayımladığı “intoIT Dergisi”, Internet sitesinde yer verdiği bilişim teknolojileri (BT) alanındaki geniş kapsamlı bilgiler ve üç yılda bir düzenlediği performans denetimi seminerleri vasıtasıyla, BT ile ilgili konularda bir bilgi paylaşım platformu olma işlevini sürdürmüştür.

Bilgi alış verişinin yanında, Komite, çeşitli faaliyetler yoluyla bilgi ve beceri artırımı konularına da odaklanmış, dokümanlarına Internet sitesinde de yer verdiği BT denetimi kursları düzenlemiştir.

Komite ayrıca, performans denetimiyle ilgili materyaller için bir başvuru kaynağı listesi de hazırlamıştır. Söz konusu kaynaklara, Komitenin Internet sitesinden erişilebilmektedir.

Ayrıca mali denetim dışındaki denetim türleri için Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri (Computer Assisted Audit Techniques – CAATs) ve siber hukukun uyumlaştırılması üzerine Komite bünyesinde yürütülen araştırma projeleri tamamlanmış, BT alanındaki yolsuzlukla mücadele ve e-devletin denetimi konularındaki araştırma çalışmalarına ise devam edilmiştir.

Özelleştirme Çalışma Grubu:

2004'te onuncu yılını kutlayan 40 üyeye sahip Grup, bu süre boyunca, değişen şartlar çerçevesinde çalışma programını, ekonomik düzenlemeleri ve kamu kesimi/özel sektör ortaklıklarını da kapsayacak şekilde genişletmiştir.

Grubun “Kamu Kesimi/Özel Sektör Ortaklıklarında Risk Denetimi İçin İyi Uygulama Rehberi” adlı yayını ve sunduğu çalışma programı Kongre tarafından kabul edilmiştir.

Çevre Denetimi Çalışma Grubu:

Grup tarafından Kongreye “Çevre Denetimi ve Uygunluk Denetimi” ve “Sürdürülebilir Kalkınma: Sayıştayların Rolü” başlıklı iki çalışma sunulmuş ve bu çalışmalar Kongre tarafından INTOSAI rehberleri olarak kabul edilmiştir.

Bunun yanında, Grubun Internet sitesinde de yer almakta olan su konularının denetimi ve atık yönetiminin denetimi konularındaki çalışmalar ve Grubun, bütün INTOSAI üyelerince cevaplanan 2003 yılındaki anketinden yararlanılarak hazırlanan 2005-2007 Çalışma Planı Kongre tarafından benimsenmiştir.

Grup, söz konusu dönemde, ana tema olarak, biyolojik çeşitliliğe odaklanmayı ve yürüttüğü işbirliği faaliyetlerini arttırarak sürdürmeyi hedeflemektedir.

Uluslararası Kurumların Denetimi Çalışma Grubu:

17. INCOSAI'de Norveç Sayıştayının başkanlığında kurulan bu süreli/ad hoc Çalışma Grubu, görevini yerine getirmesinin ardından Budapeşte'de

dağılmıştır. Grup tarafından hazırlanan ve uluslararası örgütlerin denetiminde gözetilmesi gereken ilkeler, söz konusu ilkelere ve örgütlerin denetimine ilişkin uygulama örnekleri ile kendi yaptığı uygulamalar hakkındaki dört çalışma, INTOSAI Internet sitesinde beş resmi INTOSAI dilinde mevcuttur.

Program Değerlendirme Çalışma Grubu:

Fransa Sayıştayının başkanlığındaki Grup, Kongrede, “Sayıştaylar İçin Program Değerlendirmesi: İlk Kitap” başlıklı bir taslak doküman sunmuştur. Söz konusu doküman, temel program değerlendirme kavramları, Sayıştayların konuya ilişkin uygulamaları ve dünyadaki değerlendirme konusunda uzman birlik ve gruplar hakkında özet bilgiler içermektedir.

Uluslararası Karapara Aklanmasıyla Mücadele Çalışma Kolu:

2002 yılında Peru Sayıştayının başkanlığında kurulan Kolun amacı;

- Karapara aklanması konusunda Sayıştaylar ve diğer uluslararası örgütler arasında işbirliğinin geliştirilmesi,
- Karapara aklanması konusunda Sayıştayların uzmanlık ve yetki alanları dahilinde politika ve stratejilerin oluşturulması, paylaşılması ve
- Karapara aklanmasına karşı geliştirilen ulusal ve uluslararası yasal çerçeve dahilinde Sayıştaylar için politika, strateji ve eylemler tasarlanmasıdır.

Çalışma Kolu, öngörülen çerçevede faaliyetlerini yürütmeye devam etmektedir.

INTOSAI Gelişim Girişimi (INTOSAI Development Initiative – IDI)

IDI 2001-2006 Stratejik Planının uygulamaya konmasının ardından INTOSAI Bölgesel Gruplarının desteğiyle yürütülen çalışmalar sayesinde, söz konusu Grupların sağlıklı birer eğitim altyapısına ve eğitim uzmanı kadrosuna sahip olması sağlanmıştır.

Planda öngörülen faaliyetler çerçevesinde, çevre denetimi ve kamu borçlarının denetimi konularında yeni yaklaşımlar ve teknikler geliştirmek amaçlı iki önemli program, Afrika Ülkeleri Sayıştayları Örgütünün (African Organization of Supreme Audit Institutions – AFROSAI) İngilizce konuşan kesimi, ASOSAI, EUROSAI ve Güney Pasifik Ülkeleri Sayıştayları Örgütü (South Pacific Organization of Supreme Audit Institutions – SPASAI) bünyesinde hayata geçirilmiştir.

2006 sonu itibariyle, IDI, eğitim uzmanı kapasitesini Latin Amerika ve Karayip Ülkeleri Sayıştayları Örgütü (Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions – OLACEFS) ve AFROSAI'nın Fransızca konuşan kesimine de yaymayı ve e-egitim konusuna eğilmeyi hedeflemekte, bunun yanında, kapasite artırım yöntemlerini daha geniş bir ölçekte ele almayı öngörmektedir.

INTOSAI STRATEJİK PLANI (2005-2010)

Arka Plan Bilgileri:

2001 Ekimi'nde Güney Kore'nin başkenti Seul'de gerçekleştirilen 17. INCOSAI'de, Yönetim Kurulu bünyesinde INTOSAI Stratejik Planının hazırlanmasıyla görevli olacak bir Çalışma Kolumun kurulması Kongre tarafından kabul edilmiştir. Çalışma Kolu üyeliğine, INTOSAI bünyesindeki bölgesel çeşitliliği yansıtacak şekilde, Antigua ve Barbuda, Avusturya, Birleşik Krallık, Burkina Faso, Kore, Norveç, Peru, Suudi Arabistan, Tongo ve Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayları seçilmiştir.

Yönetim Kurulunca kabul edilen bir program ve bütün üyeleri ve INTOSAI kurumlarını kapsayan geniş bir istişare doğrultusunda çalışmalarını yürüten Çalışma Kolu tarafından oluşturulmaya başlanan Taslak Plan, INTOSAI bünyesindeki EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions / Avrupa Ülkeleri Sayıştayları Örgütü), ASOSAI (Asian Organization of Supreme Audit Institutions / Asya Ülkeleri Sayıştayları Örgütü) gibi Bölgesel Grupların Genel Kurulları yanında INTOSAI Teknik Komiteleri ve Çalışma Gruplarının olağan toplantılarında da sunulmuş ve Taslak üzerinde pek çok platformda görüşmeler yapılmıştır.

Görüşlerini bildirmeleri için bütün INTOSAI üyelerine de gönderilen ve onaylanmak üzere Kongreye sunulması konusunda üzerinde fikir birliğine varılan Plan, 2004 Haziranı'nda Viyana'da gerçekleştirilen INTOSAI Yönetim Kurulu Olağanüstü Toplantısı'nda Kurulun da onayına sunulmuş ve Kurulca benimsenen Plan, bu sefer, Ekim 2004'te gerçekleştirilen 18. INCOSAI'de Kongre'nin onayına sunulmuş ve oybirliğiyle kabul edilmiştir.

“INTOSAI Stratejik Planı (2005-2010)” başlığının bundan sonraki bölümünde, Planla ilgili olarak, 18. INCOSAI sonucunda imzalanan Budapeşte Bildirgesinde yer alan ifadelere, mümkün olduğunca aslına sadık kalınarak yer vermeye çalışılmış, ardından Planı ana hatlarıyla bir bütün olarak görmeye imkan sağlayacağına inanılan şematik anlatıma başvurulmuştur.

INTOSAI'nin Dört Temel Stratejik Hedefinin Belirlenmesi:

Plan, INTOSAI'nin görevleriyle ilgili dört temel hedef öngörmektedir. Bu hedeflerden ilki; güçlü, bağımsız ve çoklu disipline sahip Sayıştaylar oluşturmak ve etkin mesleki standartlar geliştirmek ve benimsemektir. İkinci hedef; Sayıştayların mesleki yetkinlik ve kapasitelerini eğitim, teknik destek ve diğer geliştirme çalışmalarıyla arttırmaktır. Üçüncü hedef ise; araştırmaları, iyi uygulama örnekleri üzerine çalışmaları ve kalite ölçümlerini içeren bilgi paylaşımı yoluyla Sayıştaylar arasında işbirliğini, karşılıklı katkıda bulunmayı ve sürekli ilerlemeyi sağlamaktır.

Üyelere sahip olmasının doğal bir sonucu olarak, INTOSAI, kendisi örnek teşkil etmek yoluyla yol göstermenin gerekliliğine inanmaktadır. Bu da, kendi faaliyetlerinin verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu sağlayarak ve kendi bütçesi içinde kalarak olacaktır. Sonuç olarak, Stratejik Plan, INTOSAI için dördüncü bir hedef öngörmektedir: Örnek bir uluslararası örgüt haline gelmek.

INTOSAI Stratejik Planı, devrimsel olmaktan çok evrimsel niteliktedir. INTOSAI, gelecekte kendisine, geçmişteki başarılarının üzerine yenilerini ekleyebilmesine ve daha yüksek seviyelere ulaşmasına imkan sağlayacak bir yol haritası çizmenin gayreti içerisinde. Üyelerinin 21. yüzyılda Sayıştayları bekleyen artan talep ve beklentileri karşılama yardımı için nelerin işe yaradığı, nelerin geliştirilebileceği ve hangi değişikliklere ihtiyaç duyulduğu konularına büyük dikkat sarf edilmiştir. Bütün üyeler, kendi görev ve yetki alanları dahilinde ve ulusal egemenlik değerlendirmeleri doğrultusunda Planı uygulamaya davet edilmişlerdir.

Özet olarak, Stratejik Plan, Örgütün gelecekteki çalışmalarına yön vermek amacıyla; güncellenmiş görev tanımı, Örgüt vizyonu, dört adet Stratejik Hedef ve bir dizi temel değerden oluşmaktadır.

Stratejik Plan, INTOSAI'nin, kurulduğu 1953 yılından bu yana pek çok başarıya imza attığından hareketle, bir yandan geçmişteki başarılarını arttırarak devam ettirmesinin diğer yandan da Örgütün gelecekte karşılaşmasının muhtemel olduğu yeni meselelerin üstesinden gelmesinin yollarını aramayı amaçlamaktadır. Sürekli ilerleme, üst düzey her örgütün temel belirleyici özelliğidir ve bu Plan, INTOSAI'yi uluslararası örgütler arasında örnek bir konuma getirmek yolunda atılan bir adımdır.

1., 2. ve 3. Hedefler INTOSAI'nin belirli faaliyetlerine dair alanlara ilişkin iken 4. Hedef, INTOSAI'nin örgüt yapısı ve faaliyetlerinin bu hedeflere ulaşılmasını sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmesini amaçlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında, 1., 2. ve 3. Hedeflerin 4. Hedeften temel bir takım farklılıklara sahip olduğu görülmekle birlikte, 4. Hedefe ilişkin stratejilerin altyapısını oluşturan yön gösterici ilkeler aynı zamanda bu Hedeflere ulaşılması bakımından da büyük önem arz etmektedir. Söz konusu ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

- Bütün INTOSAI faaliyetlerinde, üzerinde anlaşmaya varılan Stratejik Hedeflere tam olarak odaklanılmalıdır.
- Üye Sayıştayların INTOSAI çalışmalarına mümkün olan en geniş şekilde katılımını teşvik etmek için gerekli örgütsel ve yönetsel uygulamalar benimsenmelidir.
- INTOSAI, alacağı önemli kararlara üyelerinin geniş tabanlı desteğini sağlamanın önemi ile bu kararların zamanında alınabilmesi arasındaki dengeyi kuracak karar verme mekanizmalarına sahip olmalıdır.
- Yönetim Kurulu daha etkin bir rol üstlenmeli ve INTOSAI'nin çalışmalarını daha da ileriye götürmek amacıyla kurulmuş olan Komiteler, Çalışma Grupları ve Çalışma Kolları ile Yönetim Kurulu arasında güçlü bağlar kurulmalıdır.
- INTOSAI, faaliyetlerini kendi bütçesi ile sürdürebilecek ve Planın etkin şekilde uygulanmasını ve Örgütün sürekli var olmasını sağlayacak bir maddi yapıya sahip olmalıdır.
- Örgüt Genel Sekreterliğinin Stratejik Planın uygulanması açısından üyeleri ve Yönetim Kurulunu destekleme kapasitesi artırılmalıdır.

Öneriler:

INTOSAI Stratejik Planı, ancak bütün Örgüt üyelerinin tam ve etkin desteği ile hayata geçirilebilecektir. Bu bağlamda, Kongre, bütün üyelere, Plan konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri ve Planda öngörülen stratejilerin uygulanması doğrultusunda kendi görev ve yetki alanları dahilinde çalışmalar yapmaları çağrısında bulunmaktadır.

Kongre, Planın uygulamaya konması ve karşılaşılabilecek ilave sorunların çözülmesinde, Yönetim Kurulunu, Planda yer alan 4. Hedefte benimsenen yön gösterici ilkelere gereken özeni göstermekle görevlendirmiştir.

**INTOSAI
STRATEJİK PLANI
2005 - 2010
GENEL BAKIŞ**

Misyon

INTOSAI;

karşılıklı destek sağlamak; düşünce, bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasını teşvik etmek;
uluslararası toplulukta Sayıştayların yetkili bir temsilcisi olarak hareket etmek ve
üye Sayıştaylar arasında sürekli gelişmeyi teşvik etmek için kurulmuş
özerk, bağımsız, mesleki ve siyaset dışı bir örgüttür.

Vizyon

Sayıştayların, hükümetlerine;
performanslarını geliştirme, şeffaflıklarını artırma,
hesap verebilirliklerini sağlama, güvenilirliklerini muhafaza etme,
yolsuzlukla mücadele, kamuoyunun güvenini sağlama ve
kamu kaynaklarını halklarının menfaati için etkin ve verimli şekilde toplama ve kullanma
konularında yardım etmelerine imkan sağlamak yoluyla
iyi yönetişimi teşvik etmektir.

Stratejik Hedefler

1. Hedef: Hesap Verebilirlik ve Mesleki Standartlar

a) Sayıştayları birer örnek teşkil ederek yol göstermeleri konusunda teşvik ederek ve

b) Uygun ve etkin mesleki standartların geliştirilmesi ve benimsenmesine
katkıda bulunarak

güçlü, bağımsız ve çoklu disipline sahip Sayıştaylar oluşturmak.

2. Hedef: Kurumsal Kapasite Artırımı

Sayıştayların yetkinliklerini ve mesleki kapasitelerini
eğitim, teknik destek ve diğer geliştirme faaliyetleri vasıtasıyla arttırmak.

3. Hedef: Bilgi Paylaşımı ve Bilgi Hizmetleri

Ortak çıkar ve ilgi alanları üzerine araştırmalar yapma,
iyi uygulama örnekleri üzerinde çalışmalar gerçekleştirme ve
kalite değerlendirmeleri yapmayı da içeren bilgi paylaşımı yoluyla
Sayıştaylar arasında işbirliğini, karşılıklı katkıda bulunmayı ve sürekli ilerlemeyi
teşvik etmek.

4. Hedef: Örnek Uluslararası Örgüt

INTOSAI'yi;

bir yandan bölgesel dengeleri ve üye Sayıştayların farklı model ve yaklaşımlarını muhafaza ederken,
diğer yandan kendisine verimli, etkin ve tutumlu çalışmalar yapma,
kararları zamanında alma ve etkin yönetim uygulamaları gerçekleştirme imkanı sunan bir şekilde
yapılandırmak ve yönetmek.

Temel Değerler

Bağımsızlık

Bütünsellik

Uzmanlaşma

Güvenilirlik

Kapsayıcılık

İşbirliği

Yenilik

KONGRE TEMALARI

18. INCOSAP'de;

- “Sayıştaylar Arasında İkili ve Çok Taraflı İşbirliği İmkanları” ve
- “Ulusal, Bölgesel, Yerel ve Özerk Kurumlarca Gerçekleştirilen Denetim Çalışmaları Arasında Eşgüdümün Sağlanması”

Temaları görüşülmüştür.

“Kongre Temaları” başlığının bundan sonraki bölümünde konu anlatımının, 18. INCOSAI sonucunda imzalanan Budapeşte Bildirgesinde yer alan ifadelerle mümkün olduğunca aslına sadık kalınarak yer verilmesi yoluyla gerçekleştirilmesine çalışılmıştır.

I. TEMA: SAYIŞTAYLAR ARASINDA İKİLİ VE ÇOK TARAFLI İŞBİRLİĞİ İMKANLARI

Öneriler:

Bilgi Paylaşımı ve Mesleki Standartlar Hakkında

Genel Sekreter, INTOSAI Internet sitesinin; INTOSAI faaliyet ve çıktıları hakkında daha fazla bilgi verilmesi, INTOSAI Komiteleri arasındaki bütünlüğün daha iyi şekilde sağlanması ve sitenin tasarımı konusunda iyi uygulama örnekleri geliştirilmesi açılarından güncellenmesinin gerekip gerekmediğini gözden geçirmelidir.

INTOSAI Dergisi, üyelerin ikili ve çok taraflı işbirliği tecrübelerinin daha iyi paylaşılmasına ilişkin imkanlar hakkında değerlendirmelerde bulunmalıdır.

INTOSAI bünyesindeki Bölgesel Gruplar, Komiteler ve Çalışma Grupları; yeni çalışmalar gerçekleştirmeyi planladıklarında, bunlara ilişkin iletişim planlarını detaylandırmayı da kapsayacak şekilde, paylaşımlarının etkinliğini incelemelidirler.

Bütün Sayıştaylar;

- INTOSAI bünyesindeki Bölgesel Gruplara, Komitelere ve Çalışma Gruplarına aktif şekilde katılım,
- uygun ve yararlı olacağını düşündükleri denetim çalışmalarında ortaklık ve işbirliğini geliştirmek ve

- denetim standartları, metodolojileri ve iyi uygulama örneklerinin daha geniş şekilde paylaşımı,

yoluyla daha etkin bir bilgi paylaşımını gerçekleştirmek için çalışmaya devam etmelidirler.

Kurumsal Kapasite Artırımı Hakkında

INTOSAI Bölgesel Grupları, Komiteleri ve Çalışma Grupları, çalışma programlarını oluştururken, üye Sayıştayların kapasite artırımı ihtiyaçlarına da işaret etmelidirler. Bu yapılırken, kuramsal olmaktan çok uygulamaya ilişkin konular üzerinde odaklanılmalı ve gerektiğinde aşama ve zaman dilimleri açık şekilde belirlenmelidir.

Bütün Sayıştaylar, kurumsal kapasitelerini arttırmak amacıyla diğer Sayıştaylarla birlikte çalışmalar yapmanın ve böylece uzun vadeli ikili ortaklıkların sağladığı kazanımları pekiştirmenin yollarını aramaya devam etmelidir.

I. Tema ile ilgili olarak ortaya çıkacak diğer meseleler hakkında gerekli işlemleri yapma yetkisi, Stratejik Planın yürütülmesinden ve kurulacak olan Kapasite Artırımı Komitesinden sorumlu bulunan Yönetim Kurulunun uhdesinde olacaktır. Kongre, Yönetim Kurulunu;

- Kabul edilen Stratejik Planla doğrultusunda, IDP'nin (INTOSAI Development Initiative) INTOSAI'nin resmen bir parçası haline getirilmesinin önemini ve aciliyetini,

- Çok taraflı kalkınma ajansları ve uluslararası kalkınma bankalarıyla, örgütsel bazda daha üst düzeyde ve daha stratejik ve bütünlük ve fakat INTOSAI'nin bağımsızlığını ve bünyesindeki Bölgesel Grupların özerkliğini de koruyacak şekilde ilişkiler kurma yolunda daha eşgüdümlü yaklaşımlar geliştirmenin gerekliliğini,

- Kurulacak herhangi bir komite ya da çalışma kolundaki üyelik yapısının, INTOSAI'nin bölgesel çeşitliliğini, farklı yapıdaki Sayıştayların çok farklı ihtiyaçlarını ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarını yansıtacak şekilde tanzim edilmesinin ve aynı zamanda muhtemel çıkar çatışmalarına karşı duyarlı olunmasının önemini,

değerlendirmeye davet etmektedir.

Kurulması öngörülen Komitenin yetki alanı;

- Sayıştayların kurumsal kapasite artırımı ihtiyaçlarının ortaya konması amacına yönelik olarak daha uzun vadeli stratejiler geliştirilmesinin sağlanması için, Komitenin;

- Yönetim Kurulu ve Mali ve İdari Komite,
- Genel Sekreter ve atanacak olan Stratejik Planlama Direktörü,
- INTOSAI Komiteleri, Çalışma Grupları ve Çalışma Kolları,
- Bölgesel Gruplar ve bunların Eğitim ve Kurumsal Güçlendirme Komiteleri ve
- IDI ve INTOSAI Dergisi ile

yakın çalışmalar gerçekleştirmesine duyulan ihtiyacı,

- Kurumsal kapasite artırımı konusunda iyi uygulama örnekleri rehberlerinin, 2007 yılında gerçekleştirilecek olan 19. INCOSAP'de Kongrenin onayına sunulmak üzere hazırlanmasını ve

- INTOSAI üyeleri tarafından geçmişte, günümüzde ve gelecekte gerçekleştirilen ve gerçekleştirilecek olan kurumsal kapasite artırımı faaliyetleri hakkındaki bilgilerin derlenmesi ve paylaşılmasını,

karşılacak ve kapsayacak şekilde olmalıdır.

II. TEMA: ULUSAL, BÖLGESEL, YEREL VE ÖZERK KURUMLARCA GERÇEKLEŞTİRİLEN DENETİM ÇALIŞMALARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜN SAĞLANMASI

Öneriler

Sayıştaylar, sahip oldukları görev ve yetkiler dahilinde, ülkelerinde eşgüdümlü denetimler gerçekleştirme imkanlarını araştırmalıdır. Bu araştırmalar çerçevesinde, ülkelerindeki diğer denetim kurumları ile temaslarda bulunarak işbirliği ilişkileri kurulması, ortak çıkarların tespiti ve metodoloji ve denetim yaklaşımlarındaki farklılıkların belirlenmesi yönünde de çalışmalar yapılmalıdır.

Kongre, üye Sayıştayların birbirlerinden farklı görev ve yetki tanımları bulunduğu bilincinde olarak, ilgili ülkelerde gerçekleştirilecek denetimlerin eşgüdümünde uygulanmak üzere aşağıdaki ilkeleri benimsemiştir. (Bu ilkeler aynı

zamanda iki veya daha fazla Sayıştay tarafından işbirliği temelinde gerçekleştirilecek ortak veya eş zamanlı denetimlere de uygulanabilir.)

Yol Gösterici İlke

İlgili ülkede faaliyet gösteren denetim kurumlarının birbirlerinden farklı görev ve yetki alanları bulunabileceğinden hareketle, Sayıştaylar, diğer denetim kurumları ile birlikte çalışmalar gerçekleştirmenin, ülkelerindeki denetim uygulamalarını geliştirmek ve iyi yönetime katkıda bulunmak bakımından kendilerine ortak bir çıkar sağladığını kabul ederler.

İlkeler

- Denetimin amaçları ve eşgüdümün yapısı, eşgüdümlü denetim başlatılmadan önce açıkça belirlenmelidir.
- Denetim kriterleri, standartları ve uygulamaları ile izlenecek kalite güvence yöntemleri açıkça belirlenmeli, üzerinde mutabakata varılmış olmalı ve INTOSAI yönergelerine de uygun olmalıdır.
- Erken ve iyi iletişim, eşgüdümün bütünleşik bir parçası olmalıdır.
- Denetim çalışmalarının yürütülmesinde her denetim kurumunun rolü ve sorumluluğu açıkça belirlenmeli ve kendi görev ve yetki tanımlarına uygun olmalıdır.
- Kaynak ihtiyaçları açıkça tanımlanmalı ve denetim kurumlarının imkanlarını ve kapasite kısıtlarını göstermelidir.
- Denetim kurumları, yürütecekleri eşgüdümlü denetimin her safhasında öngördükleri önemli gelişmeleri de içeren bir program üzerinde anlaşmaya varmalıdır.
- Raporlama yöntemleri, yapılanma ve şeffaflık konuları üzerinde uzlaşma sağlanmalıdır.
- Ortaya çıkacak anlaşmazlıkların çözümlenmesinde izlenecek usul belirlenmelidir.
- Bilgilerin gizliliği ve açıklığı konularına ilişkin şartlar belirlenmelidir.

Genel Sekreter, ulusal bir forum oluşturulmasına ilişkin dokümanlara INTOSAI Internet sitesinden ulaşılması imkanını sağlamalıdır. Bu dokümanlarda, Sayıştaylar arasında anayasal ve yasal farklılıklar bulunduğu

gözetilerek hazırlanan bir giriş kısmına ilaveten, 18. INCOSAI'de II. Tema üzerinde gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda ulaşılan sonuçların da yer alması yerinde olacaktır. Söz konusu sonuçlar; öngörülen ilkeler, hedefler ve örgütsel yapı ve süreçleri de içermelidir ve bu yönüyle Sayıştaylara, aynı görev alanında faaliyet göstermekte oldukları diğer özerk denetim kurumları ile ilişkilerini geliştirmeleri açısından yararlı bir temel oluşturacaktır.

Genel Sekreter, INTOSAI Internet sitesi aracılığıyla, eşgüdümlü denetimler hakkındaki bilgilerin paylaşılması imkanını sağlamalıdır. INTOSAI Stratejik Planında yer alan 3. Stratejik Hedef (Bilgi Paylaşımı ve Bilgi Hizmetleri) ile bağlantılı olarak, INTOSAI Internet sitesinin, eşgüdümlü denetimler konusundaki iyi uygulama örneklerini bünyesinde barındırır hale getirilmesi yerinde olacaktır. Sitenin, aynı zamanda, Bölgesel Grupların Internet sitelerine de linkler veren bir portal işlevi görmesi de mümkündür. Bu yapılırken, kaynakların daha etkin kullanımı, daha iyi ve daha kapsamlı denetimler ve gelişmiş denetim metodolojileri gibi kazanımları gösterecek örneklerin seçilmesi isabetli olacaktır. Seçilen örnekler, aynı zamanda geçmiş deneyimlerden faydalanma imkanı da sağlar nitelikte olmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

INTOSAI Kongreleri, yüksek denetim alanındaki gelişmelerin, deneyimlerin ve bilgi birikiminin tüm dünyaca paylaşılmasına zemin sağladığı gibi, uluslararası işbirliği ve yakınlaşmaya da önemli katkılar sağlamaktadır. 51 yıllık tarihinde onsekizinci kez düzenlediği son Kongresinde önemli açılımlar sağlayan INTOSAI, örnek bir uluslararası örgüt olmayı hedef olarak belirlerken, denetim mesleğinin ve yüksek denetim kurumlarının denetim kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla üyelerine yapmakta olduğu katkıyı artırmanın yollarını aramıştır.

Giderek güçlenen ve uluslararası toplumun desteğini daha çok arkasına alan INTOSAI, günümüzün en önemli uluslararası aktörlerinden birisi haline gelmiştir. Birleşmiş Milletler, OECD, IFAC gibi diğer önemli uluslararası örgütlerle işbirliği içerisinde yürüttüğü ve çoğunlukla Dünya Bankası ve diğer uluslararası finans kuruluşlarının sponsorluğunda yürütülen çalışmaları ile denetim mesleğinin geliştirilmesinde önemli işlevler üstlenmektedir. Denetimin uluslararası standartlara bağlanmasında, uygulamaya yön veren rehberlerin geliştirilmesinde ve daha birçok alanda, oluşturduğu daimi ve özel görevli (geçici) çalışma grupları aracılığı ile denetim mesleğine önemli katkılar sağlarken, eğitim

programları, uzman değişimi vb. yöntemlerle de yüksek denetim kurumlarına doğrudan destek vermektedir.

Türk Sayıştay'ı da INTOSAI'nin doğrudan üyesi olduğu gibi, coğrafi konumu nedeniyle bu örgütün iki ayrı bölge teşkilatının (EUROSAI - Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Birliği ve ASOSAI - Asya Yüksek Denetim Kurumları Örgütü) üyesidir. Ayrıca ECO üyesi ülkelerin yüksek denetim kuruluşlarınca oluşturulan ECOSAI'nin de üyesi olan Sayıştayımız, uluslararası arenada önemli görev ve sorumluluklarla karşı karşıya olduğu gibi, çok önemli fırsatlara da sahiptir. Sayıştayın bu alandaki etkinliği sürekli artmakla birlikte, özellikle INTOSAI'nin çalışma gruplarında daha etkin roller üstlenerek, birikim ve deneyimlerini uluslararası paylaşımına daha çok sunması ve tarihsel, jeo-politik ve stratejik konumumuzun sağladığı avantajlardan da yararlanarak, alanındaki lider kuruluşlardan birisi haline gelmesi gerektiği düşünülmektedir.

Dolayısıyla INTOSAI'nin yakın geleceğini tasarlayan “Stratejik Plan”ın irdelenmesi, kurguladığı hedef ve amaçların iyi analiz edilmesi, INTOSAI Çalışma Gruplarının faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olunması ve denetim alanındaki gelişmelerin izlenmesi, kuşkusuz bu çabalarda katkı sağlayacaktır.

SAYIŞTAY RAPORLARI

Sağlık Bakanlığına Bağlı Hastanelerde İlaç, Tıbbî Sarf
Malzemesi ve Tıbbî Cihaz Yönetimi Hakkında
Performans Denetimi Raporu (Özet)

SAĞLIK BAKANLIĞINA BAĞLI HASTANELERDE İLAÇ, TIBBİ SARF MALZEMESİ VE TIBBİ CİHAZ YÖNETİMİ HAKKINDA PERFORMANS DENETİMİ RAPORU (ÖZET)*

Hastane ve Malzeme Yönetiminde Yetki ve Sorumluluklar

1. Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneler hizmetlerini, 13.01.1983 tarih ve 17927 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğine göre yürütmektedirler. Yönetmelikte hastane ve malzeme yönetimine ilişkin yetki ve sorumlulukların açık ve net olarak düzenlenmemesi, uygulamada yetki-görev örtüşmelerine ve ortaya çıkan aksaklıkların sorumlusunun tespitinde sorunlar yaşanmasına yol açmaktadır.

Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerin yönetimi konusundaki mevzuat günümüz yönetim standartlarına uygun olarak, yetki ve sorumluluklar açıkça düzenlenerek ve yönetimin her kademesine ilişkin hesap verme sorumluluğu yaygınlaştırılarak yeniden düzenlenmelidir.

2. Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliğinde hastane müdürleri ve hastane müdür yardımcılarının, hastane yönetimi konusunda eğitim ve deneyime sahip personel arasından atanması gerektiği hususu açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen, buna uygun görevlendirme ve atamalar yapılmamakta, hastaneler uzmanlaşmış yönetim ekiplerince yönetilmemektedir. Bu durum Sağlık İşletmesi Yönetimi konusunda eğitim ve deneyimi olmayan kişilerin hastaneleri yönetmesine ve kaynakların verimsiz kullanılmasına risk oluşturmaktadır.

Hastaneler; tıp hizmetleri, yardımcı tıp hizmetleri, hemşirelik hizmetleri, idarî-malî ve destek hizmetleri şeklinde oluşan profesyonel bir sağlık yönetim ekibi tarafından, işbölümüyle ve uzmanlaşmaya gidilerek yönetilmelidir. Hastane

* Sayıştay Genel Kurulunun 10.3.2005 tarih ve 5117/1 sayılı kararı ile bu Raporun 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun ek 10’uncu maddesine istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması uygun bulunmuştur.

yönetimi kadrolarına yapılacak atamalarda mevzuatta öngörülen nitelikler aranmalıdır. Sağlık yönetimi mesleği; hastane yönetimi, birinci basamak sağlık hizmetleri yönetimi, çevre sağlığı yönetimi, sağlık planlaması, sağlık finansmanı gibi branşlara ayrılmaktadır. Ülkemizde de bu anlamda sağlık yöneticileri yetiştirilmek üzere, öncelikli olarak Sağlık Yönetimi Bölümlerinin üniversitelerde yaygınlaşması sağlanmalıdır.

3. İnceleme yapılan ve anket yoluyla bilgisine başvurulmuş hastanelerde stratejik planlama yapılmadığı, amaç, hedef ve öncelikler belirlenerek beklenen sonuçlara ulaşmak için nasıl bir yol izleneceğinin net olarak planlanmadığı ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğine ilişkin değerlendirme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Hastaneler, yönetim faaliyetlerini yürütürken stratejik planlama yaparak, orta ve uzun vadeli amaçlarını, hedef ve önceliklerini, bunlara ulaşmak için nasıl bir yol izleneceğini ve performans ölçütlerini belirlemeli, kaynakların dağılımını planlamalıdır. Bu çerçevede somut hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçen performans raporları hazırlanarak, izleme ve değerlendirme yapılmalıdır. Takip eden yılın planlarında bu raporlardan yararlanılarak, hedeflere ulaşmayı engelleyici faktörler belirlenmeli, bunların etkilerini ortadan kaldıracak veya en aza indirecek önlemler alınmalıdır. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9'uncu maddesinde de aynı hususlar düzenlenmiştir.

Yönetim Bilgi Sistemleri

4. Hastanelerde yöneticilere yardımcı olması bakımından Yönetim Bilgi Sistemi yeterli değildir. Hastaneler tarafından Bakanlığa iletilen veriler ile hastanelerin kayıtlarındaki veriler birbiriyle çelişmekte, Bakanlıkta toplanan veriler bilgiye dönüştürülerek, sağlık hizmetlerinin planlanması ve koordinasyonu amacıyla kullanılmamaktadır. Bakanlık, hastanelerin tıbbi sarf malzemeleri ve ilaçlar için ne kadar kaynak kullandığını tam ve doğru olarak belirleyemediğinden, bu alanda politika oluşturma, planlama ve yönlendirme çalışmalarında gerekli ve uygun kararlar alamamaktadır.

Bakanlık ve hastane yöneticilerinin doğru karar almalarına ve gerektiğinde düzeltici işlemleri zamanında yapabilmelerine olanak tanıyacak bir yönetim bilgi sistemi kurulmalıdır. Böyle bir sistemin kurulmasıyla ihtiyaçlar belirlenirken tüm birimlerin geçmişte kullandıkları malzeme ve ilaçlara ilişkin doğru verilere zamanında ulaşılacağı, birimler tarafından ellerinde hangi malzemeden ne kadar olduğu ve önceki yıl kullanımları izlenebileceği için,

gereğinden fazla ihtiyaç bildirimi ortadan kalkacak, birimlerin ihtiyaç fazlası talepleri anında sorgulanabilecektir.

İlaç ve Tıbbi Sarf Malzemelerinde Stok Yönetimi

5. Hastanelerde ihtiyacın kim tarafından ve nasıl belirleneceğine ilişkin prosedürler mevcut değildir. İhtiyaçlar bilimsel metotlar kullanılmaksızın belirlenmektedir. İhtiyaç planlaması genellikle, geçici olarak kurulan ve bu konuda yeterli uzmanlık ve deneyimi olmayan komisyonlar ya da hastane eczanesi tarafından yapılmaktadır. Bu nedenlerle ihtiyaç planlamaları, kaynakların optimum dağılımını gerçekleştirmekten uzaktır.

İhtiyaçlar, devamlılık esasına göre çalışacak ve malzemenin niteliği konusunda uzman kişilerin de yer alacağı malzeme yönetim birimi tarafından, önceki birkaç yıl içinde satın alınan ve kullanılan miktarlar ile depo mevcudu, hasta artış oranı ve kaynak planlamaları da göz önünde bulundurularak belirlenmeli ve talep tahminlerinin gerçek gereksinim karşılığı olması sağlanmalıdır. Ayrıca ihtiyaçların sağlıklı belirlenmesi ve kullanıcı birimlerle eczane ve malzeme deposu arasında ilaç ve malzeme transferinde yaşanan sorunların giderilmesine yardımcı olması bakımından hastanelerde ilaç ve tıbbi sarf malzemeleri için kodlamadan yararlanılmalıdır.

6. Bir malzemenin kaynağından ilk defa satın alınması veya ilâve sipariş verilmesi suretiyle temin edilebilmesi için geçecek sürede ihtiyaç duyulan tahmini asgari stok miktarını ifade eden güvenlik stok seviyesinin, birçok hastanede belirlenmediği görülmektedir. Bu nedenle ihtiyaçlar sağlıklı bir şekilde tespit edilememekte, depodaki tıbbi sarf malzemesi ve ilaçlar öngörülemeyen bir sürede tükenmekte ve ihtiyaç duyulduğu anda tedarik edilememektedir.

Hastane yönetimleri tarafından ilaç ve tıbbi sarf malzemeleri için; hastanenin coğrafi konumu, hedeflenen büyüme öngörüsü, hedef hasta kitlesinin büyüklüğü ve sıklığı, kliniklerden alınacak periyodik malzeme kullanım raporları, bütçe ve nakit imkânları gibi faktörler dikkate alınarak, güvenlik stok seviyeleri belirlenmelidir.

7. İhale işlemlerinin, ihale mevzuatı konusunda yeterli eğitim ve deneyime sahip olmayan personel tarafından yürütülmesi nedeniyle, bu işlemler güçlükle uygulanmakta ve çok sayıda ihale, yapılan hatalı işlemler ve itirazlar sonucunda ya tamamlanamamakta ya da Kamu İhale Kurumunca iptal edilmektedir. Bu durum malzemenin tedarik sürecini daha da uzatmaktadır.

İhtiyaç konusu malzeme ve ilaçların temininde en uygun satın alma yöntemi belirlenmelidir. İhalelere yeterli katılımın ve uygun fiyat tekliflerinin yapılmasının sağlanması amacıyla, tahmini bütçe kaynakları göz önünde bulundurularak, ödeme planları gerçekçi olarak önceden belirlenmeli ve ihale şartnamelerinde yer almalıdır. İhale sonucunda alınmasına karar verilen ilaç ve malzemelerin teslimat programları, hastanenin ihtiyaçları ve depolama imkânlarıyla uyumlu olarak belirlenmelidir.

8. Personel Genel Müdürlüğünce yapılan personel atama ve tayinlerinde, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile koordinasyonun sağlanmaması, hizmetlerin yerine getirilmesinde önemli aksamaların yaşanmasına neden olmaktadır.

Bakanlık, hastanelerin personel ihtiyacının karşılanması ve mevcut personel imkânlarının hastaneler arasında dengeli ve uygun olarak dağılımını gerçekleştirmek üzere; Personel Genel Müdürlüğü, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve hastaneler arasında koordinasyon sağlamalıdır.

9. Hastanelerin çoğunda iyi işleyen bir stok yönetiminin kurulamamış olması nedeniyle ilaç ve tıbbi malzemelerin stok takibi sağlıklı, güvenilir ve hızlı bir şekilde yapılamamakta, depo mevcutlarına ilişkin gerçek bilgilere gecikmeli olarak ulaşılabilmekte, kayıp ve kaçaklar ile bunlara neden olan sorumlular takip edilememektedir. İlaç ve tıbbi sarf malzemeleri için bir kodlama yapılmaması, ihtiyaçların sağlıksız belirlenmesine ve gereksiz alımlar yapılmasına yol açmakta, kullanıcı birimlerle eczane ve malzeme deposu arasında ilaç ve malzeme transferinde gecikmeler ve hatalar yaşanmaktadır.

Depolama, muhafaza ve ürün teslimatı için gerekli prosedürler Bakanlık tarafından hastanelerin niteliğine göre, ayrıntılı olarak belirlenerek, dokümente edilmelidir. Servislere çıkan malzemeyi kimin, ne zaman istediği ve kullanılmadıysa nedenleri ürün izleme raporlarıyla takip edilerek, miat sorununun yaşanması engellenmelidir. İhtiyaç fazlası alım ve miat dolması nedenleriyle kullanılamayan veya sayımlarda eksik çıkan malzemenin maliyeti sorumlusundan tahsil edilmelidir.

10. Hastanelerde ayrıntılı görev ve yetki tanımlarının belirlenmemesi ve görevli personel tarafından tam olarak bilinmemesi, görev ve yetki dağılımında örtüşmelere ve sorumluluğun tespitinde sorunlara yol açmaktadır.

Hastane yönetimleri, hastanelerinde uygulanacak envanter yönetimine ilişkin talimat ve prosedürler ile ayrıntılı görev ve iş tanımlarını yazılı olarak

belirlemeli ve bunları rehber haline getirerek bir eğitim programı çerçevesinde görevli personele aktarmalıdır.

11. Bazı hastaneler stok yönetimindeki sorunları otomasyondan yararlanarak çözmeye çalışmaktadır. Uygun otomasyonun kurulduğu hastanelerde stok yönetiminde zaman ve malzeme açısından önemli oranda tasarruf sağlanmıştır. Uygun yazılım veya donanımı içermeyen otomasyonun kurulduğu hastanelerde ise otomasyonun kullanımı stok yönetimini iyileştirmekten ziyade, çoğu verinin hem bilgisayarlara hem de elle yürütülen kayıt sistemine aktarılmasının gerekliliği nedeniyle iş yükünü daha da artırmaktadır. Otomasyona geçen hastanelerin çoğunda ise ilaç ve sarf malzemeleri için barkod kullanılmamakta ve kodlama yapılmamaktadır. Bu durum malzeme ve ilaçların farklı birimler tarafından farklı isimlerle talep edilmesine, aynı malzeme depoda mevcut olduğu halde yeniden satın alınmasına, dolayısıyla kaynakların verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır.

Malzeme yönetiminde israfın önlenerek, işlemlerin hızlı ve hatasız yürütülmesine katkı sağlayacak olan otomasyon sisteminin kurulması amacıyla, donanım ve yazılımın temini noktasında teknik ve finansal konularda hastanelerin ihtiyaçlarına uygun çözümler en kısa zamanda üretilmelidir. Sağlık Bakanlığı tarafından hastanelerde kullanılacak nitelikte; planlama, tedarik, stok kontrol, muhasebe ve kalite kontrol faaliyetleri ile ilgili, ortak dilde yazılmış bir stok-aynıyat programı geliştirilmeli veya temin edilmeli ve otomasyon sistemine geçmeyi planlayan hastanelerin bu programı kullanmaları teşvik edilerek bu konuda hastanelere teknik destek sağlanmalıdır. Malzeme hareketlerini de takip etmekte kullanılmak üzere, otomasyona geçen hastanelerde barkod sistemi uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.

12. Hastanelerin önemli bir kısmında, depolar küçük ve fiziki olarak yetersizdir. Depoların büyük kısmının onarım görmesi gerektiği halde bakım ve onarımları yapılmamaktadır. Ayrıca depolamaya ilişkin standartlar ve prosedürler yazılı olarak belirlenmemiştir. Yerleştirmelerde belirli bir sistemin oturtulmamış olması ve fiziki alanların yetersizliği, stok takibini güçleştirerek ilaç ve malzemelerin miadının dolmasına ya da miadı henüz dolmamış olsa da bozulma riskine ve kayıp ve kaçakların tespitinin yapılamamasına neden olmaktadır.

Yeni hastane bina projelerinin hazırlanması aşamasında; hastanenin kapasitesi ve türü gibi özellikler dikkate alınarak, depoları uzun dönemdeki ihtiyaçlara cevap verebilecek ölçüde, geniş ve fonksiyonel bir şekilde

planlanmalıdır. Mevcut hastane depolarının koşulları ise günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek düzeye getirilmelidir. Mevcut depolar, malzemeye en kolay şekilde ulaşmaya ve miat takibine uygun bir şekilde düzenlenmeli, malzeme yerleştirme planı hazırlanarak depo girişine konulmalıdır. Güvenli muhafazayı sağlamak üzere, depodaki malzemelerden kimlerin sorumlu olduğu net olarak belirlenmeli ve uygun güvenlik yöntemleri kullanılmalıdır. Mümkün olabilecek bozulmaları tespit etmek bakımından malzemelerin periyodik olarak kontrolü yapılmalıdır.

İlaç ve Tıbbi Sarf Malzemelerinin Kullanımı

13. Hastanelerde malzeme kullanım sürecinde, tutumluluk, kalite ve standardizasyon ilkelerine yeterince uyulmaması ve personeli/birimleri tasarruflu malzeme kullanmaya yönlerecek teşvik uygulamaları ile otokontrol mekanizmalarının bulunmaması gibi olumsuz faktörler, kaynakların verimsiz kullanımına yol açmaktadır.

Hastalıkların tanı ve tedavi standartları saptanarak uygun ilacın, uygun sürede ve uygun dozda kullanımını öngören Akılcı İlaç Kullanımı Programı uygulamaya konulmalıdır.

İlaç ve malzemelerin birimler itibarıyla kullanım miktarına ilişkin standartlar belirlenerek, bu standartları aşan malzeme talepleri incelenmeli ve nedenleri sorgulanmalıdır.

14. Otomasyona geçmiş olan hastanelerin çoğunda laboratuvardaki cihazlara doğrudan bağlı olan doktor bilgisayarlarında birçok tetkiki içeren paneller kayıtlıdır. Doktor, hastanın şikâyet ve özelliklerine en çok uyan bir paneli tercih ettiğinde, otomatik olarak o panelde yer alan tüm tetkiklerin yapılması konusunda laboratuvar cihazına talimat vermiş olmaktadır. Bu durum, birçok laboratuvar malzemesinin gereksiz sarfiyatına yol açmaktadır.

Gereksiz malzeme kullanımını önlemek amacıyla doktorlara bilgisayarlarındaki panel içinden gerekli olan tetkikleri seçme veya gereksiz tetkikleri eleme imkânı tanınmalıdır. Bunun için programdaki panellerin gözden geçirilerek yeniden formatlandırılması (biçimlendirilmesi) gerekmektedir.

15. Hastanelerin kendi branşları dışındaki cihazları da temin etmeleri, bazı hastalık türlerinde yeterli başvuru olmaması nedeniyle laboratuvar ve radyoloji birimlerinde bulunan tetkik araçları, malzemeler ve çalışan personel açısından âtil kapasitelerin oluşmasına yol açmaktadır.

Hastaneler arasında yapılacak bir koordinasyonla, nadir kullanıldığına karar verilen tıbbi malzeme ve tıbbi cihazların, bunları en verimli şekilde kullanabilecek diğer hastanelere transferi sağlanarak, âtıl kapasiteler ortadan kaldırılmalıdır.

Tıbbi Cihaz İhtiyaçlarının Belirlenmesi

16. Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde tıbbi cihaz ihtiyaçlarının belirlenmesinde; fayda-maliyet analizi yapılmamakta, fizibilite raporları hazırlanmamakta, objektif standartlar bulunmamaktadır. Sağlık Bakanlığınca, 1998 yılında 25-50 yataklı tedavi kurumlarında bulundurulması gereken cihazlara ilişkin standart belirleme çalışması yapılmış, ancak bu çalışma tamamlanmasına rağmen uygulamaya konulmamıştır. Bunun sonucu olarak, aynı hizmeti veren ve aynı statüde olan hastanelerde, tıbbi cihaz donanımları sayı ve nitelik olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Bazı hastanelerde cihaz eksikliği yaşanırken, benzeri olan diğer hastanelerde aynı cihaz ihtiyaç fazlası olarak bulunabilmektedir.

Bakanlık, hastanelere gereksiz ve kapasite bakımından uygun olmayan cihaz alımını önlemek için; hastanenin türü, coğrafi konumu, hasta kapasitesi gibi faktörleri gözeterek tıbbi cihaz ihtiyaçlarının belirlenmesinde kullanılacak standartları belirlemeli ve uygulanmasını sağlamalıdır.

17. Hastanelerde tıbbi cihaz ihtiyaçlarının sağlıklı planlanabilmesi, tıbbi cihaz kayıtlarının doğru, tam ve güvenilir olmasına bağlıdır. Bakanlık tüm hastanelerden mevcut cihazlar için envanter formu düzenleyerek, her yıl şubat ayı sonuna kadar, Bakanlığa bağlı kuruluşların uzun, orta ve kısa vadeli tıbbi cihaz ihtiyaçlarını tespit etmek, tedarik planlamalarını hazırlamak ve uygulamasını takip etmekle görevli Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü Biyomedikal Mühendislik Hizmetleri Daire Başkanlığına göndermelerini istemekle birlikte, bu bilgiler sağlıklı olarak Bakanlığa ulaşmamaktadır. Bu nedenle tıbbi cihazların temininde Bakanlık düzeyinde ihtiyaç/kaynak planlaması doğru olarak yapılamamaktadır.

Tıbbi Cihaz Envanter Formlarının hastaneler tarafından düzenli olarak Bakanlığa gönderilmesi sağlanmalı ve Biyomedikal Mühendislik Hizmetleri Daire Başkanlığı envanter formlarından ve mevcut personel dağılımına ilişkin Bakanlık kayıtlarından yararlanarak, tıbbi cihazların uygun ve tam kapasite ile kullanılıp kullanılmadığını izlemeli, tam kapasiteyle kullanılmayan cihazlar varsa,

bunun nedenlerini araştırarak, daha verimli kullanılabilmesi için gereken önlemleri almalıdır.

18. Hastaneler tarafından tıbbi cihaz ihtiyaçları temin edilmeden önce satın alma veya kiralama yöntemlerinden hangisinin daha maliyet etkin olacağı konusunda bilimsel metotlara dayalı fizibilite çalışmaları yapılmamaktadır.

Hastaneler tarafından tıbbi cihaz ihtiyaçlarının belirlenmesinde ve temininde satın alma veya kiralama yöntemlerinden hangisinin daha maliyet etkin olacağı; kendi hasta potansiyeli, kullanıcı personel durumu, bakım-onarım masraflarının tahmini tutarı gibi faktörler göz önünde bulundurularak tespit edilmelidir.

19. Tıbbi cihazların temininde şartnamelerin teknik bilgi yetersizliği nedeniyle uygun hazırlanmaması tanı ve tedavi sürecini olumsuz etkilemektedir.

Bakanlık, cihazların satın alma veya kiralama suretiyle temininde kullanılmak üzere, ihale mevzuatındaki düzenlemeleri de dikkate alarak, tıp idari ve teknik şartnameleri hazırlamalı veya mevcutları güncelleyerek, hastanelerin bu konudaki ihtiyaçlarını karşılamalıdır. Satın alma veya kiralamaya ilişkin teknik şartnamelerde, cihazların kullanımından, doktorların en isabetli şekilde tanı koymasını sağlayacak sonuçların alınmasını güvence altına alan asgari kriterler belirlenmelidir.

Tıbbi Cihazların Kullanımı

20. Bakanlık tarafından, tıbbi cihazların tam kapasite ile çalışmasını sağlayacak, dengeli bir personel dağılımı politikası oluşturulmamıştır. Personel Genel Müdürlüğüne yapılan personel atama ve tayinlerinde, personel ataması yapılacak hastanelerde, personelin niteliğine uygun cihaz bulunup bulunmadığı veya atamalar sonucunda tıbbi cihazın âtil kalıp kalmayacağı konusunda, Biyomedikal Mühendislik Hizmetleri Daire Başkanlığından bilgi alınmamakta, buna ilişkin değerlendirme yapılmamaktadır. Bazı hastanelerde standart kadronun çok üzerinde personel istihdam edilmekte iken, bazılarında istihdam edilen personel sayısı bu standardın çok altında kalmaktadır. Sağlık Bakanlığı, cihazların tam kapasite ile çalıştırılmasını sağlamak üzere bazı hastanelerde vardiyalı çalışma sistemini uygulamaya koymuş olmasına rağmen, bu sistemi uygulayan hastanelerin tamamına yakınında, uygun personel bulunmaması nedeniyle vardiyalı çalışma saatlerinde tıbbi cihazlar kullanılamamaktadır.

Tıbbi cihazların tam kapasite ile çalışmasını sağlamak amacıyla, Sağlık Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yatak ve Kadro Standartları Yönetmeliği ekinde yer

alan standart kadro cetveli ve Sağlık Bakanlığına bağlı personelin atama, terfi ve tayini ile ilgili mevzuat, Bakanlığın çalışma şartlarına uygun olarak gözden geçirilerek yeniden düzenlenmelidir. Bazı hastanelerde tıbbi cihazların uygun kullanıcı personel olmaması nedeniyle âtil kalmasını veya başka hastanelerde fazla ve gereksiz personel istihdamını önlemek için hastanelerin personel ihtiyaçları, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından takip edilmeli, Personel Genel Müdürlüğü ile koordineli çalışılmalıdır. Hasta yoğunluğunun fazla olduğu hastanelerde tıbbi cihazların kullanım kapasitelerini arttırmak için, ameliyathane ve görüntüleme merkezi gibi pahalı yatırım gerektiren yerlerin, 24 saat faal kalmasını sağlayacak vardiyalı çalışma uygulaması, uygun personel atamalarıyla birlikte yaygınlaştırılmalıdır.

21. Bakanlıkça ve hastanelerce sistemli ve periyodik eğitim programlarına gereken önemin verilmemesi nedeniyle cihazlar verimli kullanılamamakta, bilgiler gelişen teknoloji ve metotlara paralel olarak yenilenememekte, eğitimsiz işgücünün kullandığı cihazlarda ise yanlış kullanımdan kaynaklanan arızalar, daha fazla sarf malzemesi kullanımı, cihazın tüm fonksiyonlarının kullanılamaması gibi riskler ortaya çıkmaktadır.

Tıbbi cihaz kullanıcılarının eğitimleri, teknolojik gelişmelere paralel olarak, planlı, programlı ve belli periyotlarla Bakanlık tarafından organize edilerek yapılmalı ve ilgili bütün personelin bu eğitimden geçmesi sağlanmalıdır.

22. Radyoloji birimindeki cihazları kullananların tamamı cihazın radyasyon yayıp yaymadığına bakılmaksızın aynı koşullarda istihdam edilmekte ve Radyoloji, Radyum ve Elektrikle Tedavi Müesseseleri Hakkında Nizamname gereğince günlük 5 saatlik mesai uygulamasına tabi tutulmaktadır. Bu nedenle cihazlar âtil kalabilmekte veya donanımlı ve uygun kişiler tarafından kullanılmadığı için sık sık arızalanmaktadır.

Radyoloji, Radyum ve Elektrikle Tedavi Müesseseleri Hakkında Nizamname, mevcut teknolojik gelişmeler doğrultusunda değiştirilmeli ve radyasyon yaymayan görüntüleme cihazlarını kullanan personelin çalışma saatleri yeniden düzenlenmelidir.

Tıbbi Cihazların Bakım-Onarımları

23. Tıbbi cihazların bakım-onarımlarında yaşanan gecikmeler, bu cihazların uzun süre âtil kalmasına yol açmaktadır. Hastanelerdeki tıbbi cihazların arızalanmaları halinde, ilk olarak Bakanlığa bağlı Donatım Bölge Müdürlükleri bilgilendirilmekte, bu birim kendi bünyesinde yapabileceği bakım

ve onarımı gerçekleştirmekte, yapamayacağı işlemler için ise piyasaya yaptırılması konusunda onay vermektedir. Ancak bu birimler mevcut personelin ve donanımın, sayı ve teknolojik olarak yetersiz olması nedeniyle etkin çalışmamaktadır. Hastanelerde tıbbi cihazların alımı ve bakım-onarım aşamalarında hizmet verecek olan biyomedikal mühendisler de yeterince istihdam edilmemektedir. Bu nedenlerle hastanelerde maliyet etkin olmayan bakım-onarım kararları verilebilmekte ve gereksiz harcamalar yapılmaktadır.

Yeni alınacak cihazların seçimi, temin edilecek cihazların teknik şartnamelerinin hazırlanması, test ve kabul işlemlerinin yapılması, kullanıcı personelin eğitiminin sağlanması, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin yürütülerek en uygun teknolojinin temini ve temin edilen cihazların verimli şekilde kullanılması için, biyomedikal mühendislik hizmetlerinden yararlanılmalıdır. Ayrıca hastanelerde tıbbi cihazların bakım-onarım aşamalarında hizmet vermekte olan Bakanlığa bağlı Donatım Bölge Müdürlüklerinin durumu maliyet etkin bir çözüme kavuşturulmalıdır.

24. Sağlık Bakanlığının, hastalıkların tanı ve tedavisinde klinik değerlendirmelerin yanında, tanıyı destekleyici yöntemlere ilişkin tıbbi standartlar ve rehberleri oluşturmamış olması, hangi durumlarda, hangi tetkik yöntemlerinin öncelikle kullanılacağı konusunun göz önünde tutulmayarak, gereksiz tetkiklerin yapılmasına yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak tıbbi sarf malzemeleri ve tıbbi cihazları kullanan personelin zamanı israf edilmekte, tıbbi cihaz kullanımlarındaki randevular aksamakta, hastalar gereksiz radyasyona maruz kalmakta ve gerçek ihtiyaç sahipleri mağdur olmaktadır.

Kaynak israfının önlenmesi bakımından, Bakanlık tarafından tanı ve tedavi rehberleri ile hangi görüntüleme tetkikinin, hangi durumda isteneceğine yönelik yol gösterici rehberler hazırlanmalıdır.

25. Tıbbi cihazların ekonomik ömürlerinin belirlenmemesi, Tıbbi Cihaz Sicil Kartı ve bakım ve onarımlarına ilişkin bilgileri içeren dosyaların tutulmaması, cihazların geçmişteki durumlarının takibini güçleştirmekte ve cihazların onarım giderlerinin ekonomik olma sınırını aşp aşmadığı değerlendirilememektedir.

Tıbbi cihazların yaşam döngüsü kayıtlarını ihtiva eden “Tıbbi Cihaz Sicil Kartı” ve bakım ve onarımlarına ilişkin bilgileri içeren dosyalar tutulmalı ve bu bilgiler cihazın ekonomik ömrüyle karşılaştırılarak verimlilik değerlendirmesi yapılmalıdır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.1.2005
No : 27597

Sosyal Bilimler Enstitüsünde lisansüstü eğitimde görev alan öğretim elemanlarına üniversite akademik takvimine göre öğrencilerin tatilde olmasına rağmen uzmanlık alanı kapsamında teorik ek ders ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

138 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle; Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde lisansüstü eğitimde görev alan öğretim elemanlarına üniversite akademik takvimine göre öğrencilerin tatilde olmasına rağmen uzmanlık alanı kapsamında teorik ek ders ücreti ödenmesi sonucu- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde, YÖK başkanlığının 30.10.2001 tarihli kabul edilen "Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esaslar"ın değişik 2. maddesinin a fıkrasında yer verilmiş olan “Bu dersler yarıyıl ve yaz tatillerinde de devam edebilir” hükmünün ilâmda dikkate alınmadığını, Sayıştay Genel Kurulunun 29.05.2003 tarih ve 5061/1 sayılı kararında uzmanlık alan derslerinin teorik ders olarak kabul edildiğini, ilâmın söz konusu karara aykırı olduğunu, uzmanlık alan derslerinin müfredatta günü ve saati belirlenmesine rağmen yerinin sürekli değişmesinden dolayı müfredatta bulunmadığını, bu derslerin zamana ve mekana bağlı olmadan yapılabilirdiğini, ilâmda uzmanlık alan dersi ile tez danışmanlığının birbirine karıştırıldığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun;

"Ek ders ücreti" başlıklı değişik 11'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları: 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36'ncı maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre aşağıda belirlenen mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok yirmi saate kadar, ikinci öğretimde ise en çok on saate kadar ek ders ücreti ödenir. Ders yüklerinin

tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır.

Öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptırdıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Ara sınavlar için Yükseköğretim Kurulunca öğrenci sayısı göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek ders yükü beş saati, diğer faaliyetler için belirlenecek ders yükü ise bir saati geçemez. Teorik dersler dışındaki faaliyetlerin ders yükünün tamamlanmasından sonraki kısmı ek ders ücretinin hesabında dikkate alınır. Ancak mecburi ders yükünün tamamlanmasında ve ek ders ücretinin hesabında, teorik dersler dışındaki faaliyetlerin haftalık en fazla on saatlik kısmı dikkate alınır, kalan kısmı ise maaş karşılığı sayılır." hükmüne yer verilmiştir.

Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 30.10.2001 tarih ve 2001.34.3121 sayılı kararı ile kabul edilen Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esasların;

"Ders Yüklerinin Denklikleri" başlıklı ve Yürütme Kurulunun 29.1.2002 tarihli kararıyla değişik 2'nci maddesi:

"Haftalık ders yükünün hesabında bilfiil, bizzat bulunmak ve yapmak şartıyla aşağıdaki denklikler esas alınır. Öğretim elemanının her türlü eğitim ve öğretim faaliyetleri teorik dersler ve diğer faaliyetler olmak üzere iki grupta toplanır.

a) Teorik Dersler: Haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanının aktif olarak katıldığı eğitim-öğretim faaliyetleri olup her saati bir ders yüküne eşdeğerdir. Bu dersler Ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde açılabilir. Benzer tez konularında çalışan lisansüstü öğrenciler için ilgili yönetmeliklere uygun olarak açılacak uzmanlık alan dersleri de yukarıdaki koşulları sağlamak kaydı ile bu kapsamda değerlendirilir. Uzmanlık alan dersleri Enstitü Yönetim Kurulunca tez danışmanının atandığı tarihte başlar ve Enstitü Yönetim Kurulu'nun öğrencinin mezuniyetine karar verdiği tarihe kadar devam eder. Bu dersler yarıyıl ve yaz tatillerinde de devam edebilir." denilmiştir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun değişik 11'inci maddesinin ikinci fıkrasında, haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre aşağıda belirlenen mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla ücretli ek ders ücreti ödenebileceği, öğretim elemanlarının teorik derslerle

yaptırdıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı hususunun Yükseköğretim Kurulunca belirleneceği, bu yetkiye istinaden Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esasların 2'nci maddesinin (a) bendinde, teorik derslerin, haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanın aktif olarak katıldığı eğitim-öğretim faaliyetleri olduğu ve her saatin bir ders yüküne eşdeğer bulunduğu, bu derslerin ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde açılabilceğı, benzer tez konularında çalışan lisansüstü öğrenciler için ilgili yönetmeliklere uygun olarak açılabilcek uzmanlık alan derslerinin de yukarıdaki koşulları sağlamak kaydı ile bu kapsamda değerdendirileceğı, uzmanlık alan derslerinin Enstitü Yönetim Kurulunca tez danışmanın atandığı tarihte başlayacağı, Enstitü Yönetim Kurulunun öğrencinin mezuniyetine karar verdiği tarihe kadar devam edeceğı ve bu derslerin yarıyıl ve yaz tatillerinde de devam edebileceğı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre, uzmanlık alan dersi teorik bir ders olarak kabul edilmekte, tez danışmanlığı ise uzmanlık alan dersinden farklı olarak diğer faaliyetler arasında yer almaktadır. Ancak teorik bir ders olarak kabul edilen uzmanlık alan derslerinin de diğer teorik dersler için belirlenmiş olan yasal koşulları sağladığı gibi enstitülerin tatilde olduğu yarı yıl ve yaz tatillerinde yürütüldüğüne dair usulü dairesince hazırlanıp yetkili organlarca onaylanmış haftalık ders programlarında uzmanlık alan derslerin günü, saati ve yeri belirlenmiş bir şekilde gösterilmesi gerekmektedir. Dilekçilerin dilekçe ekinde gönderdiği "Öğretim Elamanı Yarıyıl Ders Yüğü Çizelgesi" ve "Öğretim Elemanı Aylık Puantaj Çizelgesi" ni bu mahiyette kabul etmek mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 138 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle- liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine; karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.1.2005
No : 27599

Temsil tazminatı ödenmesini öngören 457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 12.2.2000 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, bu tarihte kadro karşılığı çalışan personele sözleşmeli statüden ayrıldığı tarih olan 2001 yılı Ocak ayına kadar geriye yönelik temsil tazminatı ödenmesinin mevzuata aykırı bulunduğu hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

132 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle; Kadro karşılığı sözleşmeli statüsünde bulunan Vakıflar Genel Müdürü'ya 2001 yılında geriye yönelik olarak 2000 yılına ait 11 aylık temsil Tazminatının ödenmesi sonucu 1.065.290.000- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; 227 sayılı Kanunla kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması imkânının sağlandığını, Devlet Bakanlığının onayı ile 2000 yılında söz konusu personelin tespit edildiğini, bunların arasında Genel Müdür'nın da bulunduğunu, 2000/457 sayılı B.K.K. ile temsil tazminatı ödemesinin 12.02.2000 tarihinden itibaren yürürlüğe konulduğunu, kadro karşılığı sözleşmeli personelin bir akitle yapıldığını, dolayısıyla her iki tarafın sözleşmeyi fesh etmek hakkı bulunduğunu, 2000/457 sayılı B.K.K. nın yürürlüğe girmesi ile Genel Müdür'nın yararlanma hakkı doğduğunu, sözleşmeli kadrodan kadroya geçişin bakan onayı 15.02.2001 yapıldığını, 2000/457 sayılı B.K.K nın 6'ncı maddesinde bu tazminatın ödenmesinde ortaya çıkacak tereddütleri, gidermeye Maliye Bakanlığının yetkili olduğunun belirtildiğini, Maliye Bakanlığı'nın 02.03.2001 tarih ve 3615 sayılı yazısında temsil tazminatının ödenmesi yönünde mütalaa verildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

4505 Sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanunun 5'inci maddesinin a fıkrasında; "aylıklarını 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ve 2914 Sayılı Yükseköğrenim Personel Kanununa göre makam veya yüksek

hakimlik tazminatı öngörülen kadrolarda bulunanlardan Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenecek olanlara 30 000 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere temsil tazminatı ödenir..." C fıkrasında: "Teşkilat ve özel kanunlarda yer alan hükümlere göre kadro karşılığı sözleşmeli, sözleşmeli ve kapsam dışı statüde çalışanlara temsil tazminatı ödenmez. (...) Benzeri ödemelerin kapsamı ile uygulamaya ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenir." hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı hükümlere 10.03.2000 tarih ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında da yer verilmiş ve ayrıca yürürlük tarihi olarak 12.02.2000 tarihi belirlenmiştir.

Rapor dosyası ve temyiz dilekçesinin incelenmesinde, 227 sayılı Kanunla kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması imkânı sağlandığını, Devlet Bakanlığının 12.04.2000 tarihli onayı ile 01.01.2000-31.12.2000 tarihleri arasında Kadro karşılığı sözleşmeli personelin belirlendiği, bu arada 12.02.2000 tarihinden geçerli olmak üzere 2000/457 sayılı B.K.K. ile temsil tazminatı-ödemesinin yürürlüğe konulduğu, Genel Müdür'nın sözleşme bitimi olan 16.01.2001 tarihinde Bakan onayı ile 15.02.2000 tarihinden itibaren kadro karşılığı sözleşmeli statüden çıkarıldığı ve bu onaya istinaden geriye yönelik olarak 12.02.2000 tarihinden itibaren temsil tazminatının ödendiği anlaşılmıştır.

Bilindiği üzere, kamuda çalışan personel için çeşitli personel rejimleri uygulanmaktadır. Bunlardan biride Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarda kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personeldir. Kamu görevlileri hangi statüde çalışıyorsa sadece o statünün özlük haklarından yararlanması mümkündür. Bu halde kamu görevlilerinin herhangi bir dönemde kadro aylığı ile kadro karşılığı sözleşmeli aylığını kıyaslaması mevzuata uygun değildir. İlgili personel kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışma iradesini değiştirmesi ve bunun idarece onaylanması halinde kadroya ilişkin özlük haklarını elde etmesi mümkündür.

2000/457 sayılı B.K.K. ile yeni bir aylık unsuru olarak temsil tazminatı ödenmesi kararlaştırılmış olup söz konusu karar yayımlandığında Vakıflar Genel Müdürlüğünün takvim yılı başından itibaren sözleşmeli statüden çıkıp kadroya dönme hakkı imkan dahilinde iken, bu yol takip edilmeyerek yaklaşık bir sene sonra bu işlemin yerine getirilmesi ve geriye yönelik temsil tazminatı ödenmesi genel hukuk ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu sebeple, 132 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine; tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 15.2.2005
No : 27656

İhracat istisnası kapsamındaki faaliyetlerden dolayı yapılan katma değer vergisi iadesinde, yeminli mali müşavire düzenlettirilen katma değer vergisi iadesi tasdik raporu ihracatın zorunlu bir unsuru olmadığından, bu rapor nedeniyle yeminli mali müşavire ödenen katma değer vergisinin ihracat nedeniyle yüklenen katma değer vergisine dahil edilmesinin mümkün olmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü,

1067 sayılı ilâmın 1'inci maddesi ile Pamukkale Vergi Dairesi Müdürlüğü'nünsicil numaralı mükellefi Ltd. Şti.'ne 2000/3,4,5,6,7,8 dönemlerinde ihracat istisnası kapsamındaki faaliyetlerinden dolayı yapılan Katma Değer Vergisi iadesinde, firmanın yeminli mali müşavirine KDV iadesi tasdik raporu için yaptığı ödemenin KDV'sinin de iade edilerek fazla ödemede bulunulması sebebiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; 24 Seri No'lu Katma Değer Vergisi Genel Tebliği'nin (E) bölümünün 3. paragrafında; " iade kapsamına mal ve hizmet alışları yanında genel giderler ve amortismanı tabi iktisadi kıymetler için ödenen vergiler dahildir...." açıklamasının yer aldığını, yeminli mali müşavirlere, ihracat istisnası nedeniyle alınacak Katma Değer Vergisi İadeleri için düzenledikleri rapor nedeniyle yapılan ödemelerin genel gider niteliğinde olduğunu söz konusu giderin ihraç edilen malın bünyesinde dolaylı olarak yer aldığını, firmaya yeminli mali müşavire ödenen Katma Değer Vergisinin indirimde giderilemediğini, belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 11'inci maddesinin 1'inci fıkrasında ihracat teslimlerinin Katma Değer Vergisinden müstesna olduğu belirtilmiş ve 32'nci maddesinde ise;

"Bu Kanunun 11, 13, 14 ve 15'inci maddeleri uyarınca vergiden istisna edilmiş bulunan işlemlerle ilgili fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen Katma Değer Vergisi, mükellefin vergiye tabi işlemleri üzerinden hesaplanacak Katma

Değer Vergisinden indirilir. Vergiye tabi işlemlerin mevcut olmaması veya hesaplanan verginin indirilecek vergiden az olması halinde indirilemeyen Katma Değer Vergisi, Maliye Bakanlığınca tespit edilecek esaslara göre bu işlemleri yapanlara iade olunur" hükmü yer almıştır.

Bu hükümler doğrultusunda ihracat istisnasıyla ilgili indirim ve iade işlemlerinin usul ve esasları, Bakanlık tarafından, Katma Değer Vergisi Genel Tebliğlerinde açıklanmıştır.

Bu yasal düzenleme çerçevesinde ihracat istisnası nedeniyle yapılacak vergi iadesi sadece ihraç edilen malın bünyesinde doğrudan veya dolaylı olarak yer almayan mal ve hizmet alımları için Katma Değer Vergisinin iadesi söz konusu değildir. Genel giderler (örneğin kırtasiye) firmanın ürettiği veya satışına aracılık ettiği malzemenin bünyesinde dolaylı bir maliyet unsuru olabilmektedir. Ancak yeminli mali müşavirlere, ihracat istisnası nedeniyle yapılan ödemeleri, dolaylı olarak dahi ihraç edilen emtianın bünyesinde yer alan giderlerden saymak mümkün değildir. Çünkü bu ödemeler ihracat tamamlandıktan sonra yapılmaktadır. Ayrıca mükellef açısından ihtiyari bir gider olup, tamamen vergi iadesi ile olan işlemlerini kolaylaştırmaya ve çabuklaştırmaya yöneliktir.

Dolayısıyla yeminli mali müşavire düzenlettirilen Katma Değer Vergisi iadesi tasdik raporu ne ihracat yapılmadan önce, ne de ihracat yapıldıktan sonra ihracatın zorunlu bir unsuru olmadığından, bu rapor nedeniyle yeminli mali müşavire yapılan ödemenin Katma Değer Vergisinin ihracat nedeniyle yüklenen Katma Değer Vergisine dahil edilmesi mümkün değildir.

Belirtilen nedenlerle ihracat istisnası kapsamındaki faaliyetlerden dolayı yapılan Katma Değer Vergisi iadesine, yeminli mali müşavirce Katma Değer Vergisi Tasdik Raporu için yapılan ödemenin Katma Değer Vergisinin de iade edilmesi sonucu 1067 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle- liraya verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 8.3.2005
No : 27683

İl genel meclisi üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, güvenlik mensupları ve GATA heyeti üyelerinin kendi görevleri ile ilgili toplantılara katılmaları nedeniyle değişik otel ve restorandaki yemek ve konaklama bedelleri, temsil giderleri kapsamında mühtalaa edilebilecek türden harcamalar olup, özel idare bütçesinden karşılanmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1739 sayılı ek ilâm ile, İl Genel Meclisi üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ve güvenlik mensupları ile GATA heyeti üyelerinin kendi görevleri ile ilgili toplantılara katılmaları nedeniyle değişik otel ve restorandaki yemek ve konaklama bedellerinin özel idare bütçesinden karşılanması nedeniyle toplam-liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle; bütün kararların vali tarafından alındığını, tahakkuk memuru ve saymanın sadece verile emrini hazırlayıp ödediğini, sorumluluğa ita amirinin de dahil edilmesi gerektiğini belirtmekte, temsil ağırlama tören giderlerinin konu kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini hususunun Valinin takdir yetkisinde olduğunu, ödeme emrine eklenmesi gereken belgelerin tamam olduğunu belirterek esasa ilişkin itirazda bulunmakta, bütün bu nedenlerle tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

1050 sayılı Muhasebe-î Umumiye Kanununun 13'üncü maddesinde; "Gelir ve gider gerçekleştirme memurları ile saymanlar düzenledikleri evrakın doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar Memurların, kanuna aykırılıktan söz ederek yapılmasından sakındıkları ödemenin yerine getirilmesi ita amiri tarafından yazılı olarak bildirilir ise sorumluluk,emri veren ita amirlerine ait olur..."denilmektedir.

Söz konusu giderin ödenmesinde ita amiri tarafından yazılı olarak sorumluluk üstlenilmesi mevcut olmadığından dilekçinin sorumluluk ile ilgili iddialarının reddinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Dilekçi tarafından 26704 tutanak sayılı temyiz kurulu kararında ita amirinin sorumluluğa dahil edildiğinden bahsedilmekte ise de söz konusu kararda ita amirine sorumluluk tevcih edilmemiştir.

Konunun esasına geçildiğinde,

"İl Özel İdaresi Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırılama ve Tören Giderleri Hakkında Yönetmeliğin Genel Kural başlıklı 3'üncü maddesinde "Temsil, ağırılama ve törenlere ait giderlerin konu, kapsam ve miktarı ile davet edileceklerin tespit ve tayini valiliğin takdirine tabidir..."

Temsil Giderleri başlıklı 4'üncü maddesinde "Temsil giderleri;"

a) İlde ekonomik, sosyal, kültürel, sportif ve sanat alanlarında başarılı çalışmaları tespit edilen veya bu konularda ulusal veya uluslararası alanlarda başarılı çalışmalarıyla ödüllendirilen kişi veya kişiler için toplantılar düzenlenmesi, bu kişilere şilt, plaket, ödül ve hediye verilmesi ile çiçek veya çelenk gönderilmesi.

b) Spor faaliyetleri, kongre, konferans ve seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırılama ve organizasyon yapılması.

c) Gerçek veya tüzel kişilere plaket, ödül, hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi.

d) İlde göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlenmesi, ziyafet verilmesi, plaket ve hediye verilmesi, çiçek gönderilmesi.

e) Cenaze törenleri için alınacak çiçek bedelleri ile vakıflardan kiralanın madeni çelenklerin kira bedellerinin ödenmesi.

f) Mahalli örf adetin gerektirdiği faaliyetler ile diğer sosyal faaliyetlere iştirak edilmesi.

g) Dış ülkelere hediye gönderilmesi veya götürülmesi ile ilgili giderlerdir."

"Ağırılama Giderleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"a) Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu Üyeleri,

Hükümet Merkezi veya diğer illerin protokole dahil kişiler,

Yabancı Ülke Temsilcileri veya konukları,

Sanat, bilim, kültür ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler,

İlin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar

Basın mensupları,

g) Bu maddede sayılan kişilerin eşleri ile yakınları ve refakatindeki görevliler için, geleneklere ve davetin şümulüne göre, ağırlama, konaklama, konutlandırma ve bu işlerle ilgili olarak hazırlıkların gerektirdiği giderlerle ziyafet, resepsiyon, açık büfe, kokteyl, hediye, çiçek bahşış, taşıma ve kumanya giderleri ile ziyafetlerin gerektirdiği giderlerdir." denilmektedir.

Harcama Yetkisi başlıklı 8'inci maddesinde "Harcamalar valinin emir ve onayı ile yapılır. Acele hallerde yapılan harcamalara ait işlemler sonradan ikmal edilir."

Rapor dosyasında mevcut belgelerin incelenmesinde yapılan giderlerin, sağlık konularında incelemelerde bulunmak üzere gelen GATA heyeti ile asayiş, kültür varlıklarını koruma kurulu gibi il düzeyinde yapılan toplantılara katılanlara valinin onayı ile yemek bedeli ödenmesine ilişkin olduğu görülmektedir. Kongre, konferans seminer gibi toplantılara ilişkin karşılama, ağırlama giderleri temsil giderleri arasında sayılmaktadır. GATA heyetine yemek verilmesi ise geleneklere ve sosyal yaşantıya uygun, amirin takdir yetkisinde mütalaa edilebilecek türden harcamalar olup, açıklanan sebeplerle dilekçi iddialarının kabulü ile 1739 sayılı ek ilâmla- liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 8.3.2005
No : 27693

2001/2862 sayılı Kararnamenin geçici 14'üncü maddesi hükmü uyarınca, faturalı imalatlara fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında.

Dosyada- mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

578 sayılı ilâmın 1'inci maddesinde, 2862 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesine aykırı olarak faturalı imalatlar için de yıl içi fiyat farkı ödenmesi nedeniyle fazla ödemede bulunduğu gerekçesiyle toplamlirasına tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi, dilekçesinde özetle; hakedişte faturalı malzemeye fiyat farkı ödenmediğini, fiyat farkının imalatın genelinde ödendiği için, imalatın sene başı fiyatını tespit etmek için kararnamedeki formüle göre hesaplanarak konduğunu, imalatın geneline fiyat farkı ödendiğini, hak edişte faturalı malzemeye sene başı fiyatı ile yapıldığı tarih arasındaki farkın fiyat farkı olarak girdiğini, aslında bu malzeme için ödenen fiyat farkı olmadığını, teknik olarak faturalı malzemenin TEFE katsayısı ile orantılı olarak fiyatı düşürülerek sene başı fiyatının tespit edildiğini, imalatın yapıldığı tarihteki fiyatı arasındaki fark TEFE katsayısı ile orantılı olarak artırılarak imalatın geneline fiyat farkı olarak yansıtıldığını, böylece önce düşürülen miktar ilave edilerek ödeme yapıldığını dolayısıyla faturalı malzemeye fiyat farkı ödenmediğini belirtmektedir.

2001/2862 sayılı, Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslarda (88/13181) Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esasların 4'üncü maddesinde;

"Aynı esaslara, bu Esasların yürürlük tarihinden önce devam etmekte olan işler ile 2001 yılı içerisinde ihale edilen işlere 1/3/2001-31/12/2001 tarihleri arasında uygulanmak üzere aşağıdaki geçici maddeler ilave edilmiştir.

.....

Geçici Madde 14-Aynı Esasların "Malzeme Fiyat Farkları" başlığı altındaki 9'uncu maddesi aşağıdaki şekilde uygulanır.

İnşaat, tesisat, onarım, montaj ve bunlarla ilgili taşıma ve ihzarat işlerinde, her iş kalemi içinde yıl içinde fiyat, rayiç, ücret ve bedel değişimleri nedeniyle sözleşme veya uygulama yılı fiyatlarına ek olarak ödenecek veya kesilecek farklar aşağıdaki formüle göre hesaplanarak fiyat veya bedele ek olarak ödenecek veya kesilecektir.

$$F=A*B*(T/T_0-I)$$

.....

Fatura ile ödenen iş ve iş kalemlerine ve birim fiyat analizlerinde değerleri fatura karşılığı olarak gösterilen unsurlara, bu Esaslara ilişkin fiyat farkı hükümleri uygulanmayacaktır....."denilmektedir.

Bu nedenle fiyat farkı ödenirken, toplam imalattan faturalı imalatların düşülmesi ve kalan kısım için fiyat farkı hesaplanması gerekmektedir.

Dilekçi, dilekçesinde uygulamanın kararnamenin geçici 13'üncü maddesine göre yapıldığını belirtmektedir. 2862 sayılı kararnamenin Geçici 13'üncü maddesi 88/13181 sayılı kararnamenin 5.4'üncü maddesi ile ilgili bir düzenlemedir. Konumuz olan yıl içi fiyat farkları geçici 14'üncü maddede düzenlenmiştir. 88/13181 sayılı kararnamenin 5.4'üncü maddesinde konu edilen özel durum açıkça belirtildiği üzere 4'üncü maddeyle, yani kararname fiyat farkıyla ilgilidir. Yıl içi fiyat farkı ise kararnamenin 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Yıl içi malzeme fiyat farkları 2862 sayılı kararnamenin geçici 14'üncü maddesinde düzenlenmiş olup, madde hükmüne göre faturalı imalatlara fiyat farkı ödenemeyeceğinden dilekçi iddialarının reddi ile ilâmın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün tasdikine, karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 8.3.2005
No : 27695

Normal örgün ve ikinci öğretimde derse giren öğretim elemanlarının ek ders ücretlerinin hesabı sırasında, zorunlu ders yükünün öncelikle normal örgün öğretimde verilen teorik dersler dışındaki faaliyetlerle tamamlanması gerekirken, teorik derslerin dikkate alınarak ikinci öğretimde verilen teorik dersler dışındaki faaliyetler için de ek ders ücreti ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

İlâmın 8'inci maddesinde normal örgün ve ikinci öğretimde derse giren bazı öğretim elemanlarının ek ders ücretlerinin hesabı sırasında, zorunlu ders yükünün öncelikle normal örgün öğretimde verilen teorik dersler dışındaki faaliyetlerle tamamlanması gerekirken, teorik derslerin dikkate alındığı, bu suretle ikinci öğretimde verilen teorik dersler dışındaki faaliyetler için de ek ders ücreti ödendiği gerekçesiyle lirasına tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle; normal eğitim ve ikinci eğitimde ders veren öğretim elemanlarının ek ders ücretinin hesabı sırasında zorunlu ders yüklerini öncelikle birinci eğitimden yani normal örgün eğitimden düşüklerini, geriye kalan teorik dersler için normal örgün eğitimde ücretlerin ödendiğini, ancak ikinci öğretimde herhangi bir mecburi ders yükü olmadığını göz önünde bulundurarak normal ve ikinci öğretimi bir bütün olarak gördükleri için ikinci öğretimde ödenen diğer faaliyetler kadar ders saati sayısı normal örgün öğretimde ödenmesi gereken teorik derslerden ikinci öğretimde ödenen diğer faaliyetler sayısı kadar zorunlu yük olarak düşülerek hesaplandığını belirtmektedir.

2914 sayılı Kanunun Ek Ders Ücreti başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında "2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36'ncı maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek mecburi ve isteği bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenir. (Ek ibare: 13.7.1993 KHK

486/5. mad.) Ancak 20 saat olan azami ücretli ek ders süresine ikinci öğretim için 10 saat daha ilave edilir. Ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır."

İkinci fıkrasında: "Öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptırdıkları uygulama, yönettikleri tez seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Ara sınavlar için Yükseköğretim Kurulunca öğrenci sayısı göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek ders yükü beş saati, diğer faaliyetler için belirlenecek ders yükü ise bir saati geçemez. Teorik dersler dışındaki faaliyetlerin ders yükünün tamamlanmasından sonraki kısmı ek ders ücretinin hesabında dikkate alınır. Ancak mecburi ders yükünün tamamlanmasında ve ek ders ücretinin hesabında, teorik dersler dışındaki faaliyetlerin haftalık en fazla on saatlik kısmı dikkate alınır, kalan kısım ise maaş karşılığı sayılır." hükümleri yer almaktadır.

3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanunun 9'uncu maddesinde "Kendi kurumlarında yapılmakta olan normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünün en az yarısını doldurmuş olanlara öncelik verilmek üzere ikinci öğretimde hangi öğretim elemanlarının görevlendirileceğine, bölüm kurulunun görüşü dikkate alınarak, ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulu karar verir."

10'uncu maddesinde "Normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına, ikinci öğretimde verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra verdikleri her ders için, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11'inci maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile ara sınav, yarıyıl ve yıl sonu sınavları için ödenecek ücretlerin üç katını aşmayacak şekilde ikinci öğretim programları esas alınarak, Yükseköğretim Kurulunun görüşü, Milli Eğitim Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek ders ücreti ödenir."

hükümleri yer almaktadır.

3843 sayılı Kanunun 10'uncu maddesine dayanılarak çıkarılan 31.3.1994 tarih 94/5593 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1'inci maddesinde ikinci öğretim için verilecek ders ücreti "İkinci öğretimde görev alan, normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına ikinci öğretimde

verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra vermiş oldukları her ders için 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11'inci maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile yarı yıl ve yıl sonu sınavları için verilecek ücretler birer kat fazlasıyla ödenir." şeklinde düzenlenmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36'nıcı maddesinin d ve e bendlerinde, "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 oniki saatten az olmamak üzere Yükseköğretim kurulunca tespit edilir." hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Kanunda belirtilen ve YÖK tarafından hazırlanan Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esaslarda saptanan, maaş karşılığı haftalık normal ders yükü Öğretim üyeleri için 10 saat, öğretim görevlileri ve okutmanlar için 12 saattir.

Bunun dışında, öğretim elemanlarına, görev unvanlarına göre Yükseköğretim Kurulunca belirlenen zorunlu ve isteğe bağlı dersler ve diğer dersler için haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması kaydıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenecektir.

Öğretim elemanlarının ikinci öğretimde de görev alması durumunda normal örgün öğretim için 20 saat olan azami ücretli ders süresi, ikinci öğretim için 10 saat daha eklenerek 30 saat olacak; ikinci öğretim için azami ücretli ders süresi 10 saati aşmayacaktır.

Dilekçi, normal örgün öğretimde ödenmesi gereken teorik derslerden ikinci öğretimde ödenen diğer faaliyetler sayısı kadar; zorunlu yük olarak düşülerek hesaplandığını belirtmekte ise de; 2914 sayılı kanunun 11'inci maddesine 486 sayılı KHK'nin 5'inci maddesi ile eklenen ibareye göre ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetlerin dikkate alınması gerekmektedir. Dilekçinin vermiş olduğu örnekte, normal örgün öğretimde 15 saatlik teorik, 10 saat diğer faaliyet dersi olan bir kişinin ikinci öğretimde olan 2 saat teorik, 2 saat diğer faaliyetleri için bu tür kişilere 13 saat teorik, ikinci eğitim için ise 2 saat teorik, 2 saat diğer faaliyet şeklinde ödeme yapıldığını belirtmektedir. Oysa normal örgün öğretimde 10 saat diğer faaliyeti bulunan bu kişilere, ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle

normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınması gerektiği ve teorik dersler dışındaki faaliyetlerin de haftalık en fazla on saatlik kısmı dikkate alınması mümkün olduğundan ikinci öğretimde yer alan 2 saat diğer faaliyet için hiç ödeme yapılmaması gerekirdi.

Açıklanan sebeplerle dilekçi iddialarının reddi ile ilâmın 8'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün tasdikine;

08.03.2005 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 15.3.2005
No : 27707

R ektörlüğe bağlı birimler ile bütçe dairesinde görevli olan idarî personele, ikinci öğretim yapılan birimlerde görevlendirilen idarî personel için ödenmesi gereken fazla çalışma ücretinin ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

748 sayılı ilâmın 3'üncü maddesiyle; Rektörlüğe bağlı birimler ile bütçe dairesinde görevli olan idari personele ikinci öğretim yapılan birimlerde görevlendirilen idari personel için ödenmesi gereken fazla çalışma ücretinin ödenmesi sonucu-liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanunun 3'üncü maddesinde “ikinci öğretimin” ve “fazla çalışma ücreti” tanımlarının yapıldığını, aynı kanunun 11'inci maddesine göre de personel görevlendirilmesi düzenlendiğini, 2547 sayılı yasanın 3'üncü maddesinde Yükseköğretim kurumunu üniversitenin belli bir fakültesi veya yüksekokulu değil tüm üniversite teşkilatını saydığını, sayman ve tahakkuk memurunun bir sorumluluğu bulunmadığını zira görevlendirmeleri Rektörün yaptığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3'üncü maddesinde:

"c) Yükseköğretim Kurumları: Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuarlar, meslek yüksekokulları ile uygulama ve araştırma merkezleridir."

3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanunun 3'üncü maddesinde:

"b) İkinci Öğretim: Yükseköğretim kurumlarında normal örgün öğretimin bitimini takiben yapılan örgün öğretimi,

f) Fazla Çalışma Ücreti: İkinci öğretimde görev yapan öğretim elemanları ile idari personele, yasal çalışma saatleri dışında yapacakları fazla çalışmanın karşılığı olarak ödenecek ücreti.

İfade eder."

Aynı kanunun 'Akademik Yönetici ve İdari Personelin Görevlendirilmesi' başlıklı 11'inci maddesinde: "İkinci öğretim yapılan yükseköğretim kurumlarında görevli akademik yöneticiler ve öğretim elemanları ile idari personelden isteğe bağlı olarak kimlerin, bu öğretim süresince çalışma saati bitiminden sonra fazla çalışma yapacaklarına, ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulunun görüşünü alarak kurumun yöneticisi karar verir.

Aynı kanunun "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 12'nci maddesinde: "Yükseköğretim kurumlarının ikinci öğretim yapan birimlerinde görevli öğretim elemanları ile idari personele yasal çalışma saati bitiminden sonra fiilen yaptıkları fazla çalışma süreleri için saat ücreti ödenir. Yapılacak fazla çalışmanın aylık saati ile ödenecek ücretin miktarı, Yükseköğretim Kurulunun görüşü, Millî Eğitim Bakanlığının teklifi üzerine her yıl bütçe kanunu ile belirlenen saat başı fazla çalışma ücretinin üç katını aşmayacak şekilde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir.

Ancak, öğretim elemanlarına aynı süre için ek ders ücreti ile birlikte fazla çalışma ücreti ödenmez."

94/5593 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında Yapılacak İkinci Öğretimde Görev Alacak Öğretim Elemanlarına Ödenecek Ders Ücretleri ile Görevli Akademik Yöneticiler ve Öğretim Elemanları ile İdarî Personele Ödenecek Fazla Çalışma Ücretlerine ilişkin Kararının 2'nci maddesinde: "Yükseköğretim kurumlarının ikinci öğretim yapan bölümlerinde görevli öğretim elemanları ile idari personele yasal çalışma saati bitiminden sonra fiilen yaptıkları fazla çalışma süreleri için ayda 100 saati geçmemek üzere mali yılı bütçe kanununun (K) cetveli ile belirlenen saat başı fazla çalışma ücretinin üç katı olarak ödenir." hükümlerine yer verilmiştir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinden, 3843 sayılı yasanın 11'inci maddesi hükmü gereğince bazı idari personelin görevlendirilmelerine ilişkin alınan 2000-397/15 sayılı Üniversite Yönetim Kurulu kararında: "3843 sayılı ikili öğretim yapılmasına ilişkin kanunun 11'inci maddesi uyarınca üniversitemiz idari personelinin 2'nci öğretim programında fazla çalışma yapmak üzere görevlendirilmelerine ve ihtiyaç duyulan personelin rektörlükçe görevlendirilmesinin uygun olduğuna" denildiği, bu karara istinaden, kadroları

üniversitenin İkinci öğretim yapılmayan birimlerinde (Yapı işleri ve teknik Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı, Genel Sekreterlik, Yabancı Diller Okulu, Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı, Bütçe Dairesi Başkanlığı) bulunan ve doğrudan İkinci öğretimle ilgisi bulunmayan personelin kadroları hangi birimde bulunuyorsa o birim amirinin Rektörlüğe hitaben ayrı ayrı yazdıkları yazılarda "üniversitenin ... biriminde görevli ekteki listede adı soyadı yazılı personelin ikinci öğretim programında görev almaları..." biçimindeki rektörlük onayı ile görevlendirildikleri ve her ay düzenlenen fazla mesai puantaj cetvellerini ile idari personelin yasal çalışma saati bitiminden sonra ikinci öğretim yapan birimlerde fiilen çalıştıkları Üniversite Genel sekreteri onayı üzerine fazla mesai ücretlerinin ödenmiş olduğu anlaşılmıştır.

3843 sayılı kanunun 11'inci maddesi hükmü uyarınca, üniversitenin akademik ve idari personeli arasından kimlerin ikinci öğretim süresince çalışma saati bitiminden sonra fazla çalışma yapacaklarına ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulunun görüşünü alarak kurumun yöneticisince karar verileceği, 12'nci maddesi ile 94/5593 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 2'nci maddesinde söz konusu yükseköğretim kurumlarının ikinci öğretim yapan birimlerinde görevli öğretim elemanları ile idari personele yasal çalışma saati bitiminden sonra fiilen yaptıkları fazla çalışma süreleri için fazla mesai ücreti ödenmesi öngörülmüştür. Belirtilen bu hükümlere karşın, Bütçe Dairesi Başkanlığı'nda görevli personel üniversite personeli olmayıp Maliye Bakanlığı personeli olması yanında idari personelin görevlendirilmeleri ile ilgili Rektörlük onaylarında hangi personelin üniversitenin hangi ikinci öğretim yapılan biriminde görevlendirildiği belli olmadığından ve personelin saat 17.00 den sonra görev yerinin neresi olacağı belirtilmediğinden yapılan görevlendirmeler ve dolayısıyla ödenen fazla mesai ücretleri 3843 sayılı yasanın 12'nci maddesi ile 94/5593 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 2'nci maddesi hükümlerine aykırıdır.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 748 sayılı ilâmın 3'üncü maddesiyle-liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün tasdikine;

15.03.2005 tarihinde karar verildi.