



SAYIŞTAY DERGİSİ

ASOSAI Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi

•
Sayıştayın Denetim Kapasitesini
Güçlendirme Projesi

•
Yıllara Yaygın Yapım ve Onarım İşlerinde
Vergilendirme

•
Bütçe ve Muhasebe Tekniği Açısından
Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar

•
Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de
Bölgesel Kalkınma Ajansları

•
Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği:
“Etkin Devlet”

•
Küreselleşme Sürecinde Kent
“Antik Site’den Dünya Kentine”

•
Moğolistan Sayıştayının Gelişimi:
Uluslararası İşbirliğinde Bir Örnek Olay İncelemesi

•
SAYIŞTAY KARARLARI

OCAK - MART 2006
SAYI : 60

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

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

Yazı İşleri Müdürü : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Uzman Denetçi

Yayın Kurulu : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Emine ÖZEY
Uzman Denetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Uzman Denetçi

Kemal ÖZSEMERCI
Uzman Denetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Özlem TEMİZEL
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Grafiker

Dizgi ve Sayfa Düzeni : Sayıştay Başkanlığı
Araştırma ve Tasnif Grubu

Baskı : Sayıştay Başkanlığı
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: 60	OCAK-MART 2006

İÇİNDEKİLER

3 ASOSAI Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi

Çev.: İbrahim UZUNÖZ
Sayıştay Uzman Denetçisi

35 Sayıştayın Denetim Kapasitesini Güçlendirme Projesi

Necip POLAT
Sayıştay Denetçisi

51 Yıllara Yaygın Yapım ve Onarım İşlerinde Vergilendirme

Atilla İNAN
E. Sayıştay Uzman Denetçisi, Hukukçu

67 Bütçe ve Muhasebe Tekniği Açısından Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar

Ömer DURAN
Sayıştay Denetçisi

81 Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları

Dr. Mürteza HASANOĞLU
Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ziya ALİYEV
Kamu Yönetimi Uzmanı

- 105 Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: “Etkin Devlet”**
Demokaan DEMİREL
Sakarya Üniv. SBE Kamu Yönetimi Böl. Doktora Öğrencisi
- 129 Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”**
Yusuf PUSTU
Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Böl. Arş. Gör.
- 153 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**
Hazırlayan: Cüneyt DURMAZ
Sayıştay Denetçisi
- 155 Moğolistan Sayıştayının Gelişimi: Uluslararası İşbirliğinde Bir Örnek Olay İncelemesi**
- 161 Stratejik Planı Geliştirmek Üzere Yapılan INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı**
- 163 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 165 Temyiz Kurulu Kararları**

ASOSAI YOLSUZLUK VE SAHTECİLİKLE MÜCADELE REHBERİ*

Çev.: İbrahim UZUNÖZ*

Önsöz

ASOSAI Yönetim Kurulu, 24 Ekim 2002 tarihinde Manila’da gerçekleştirdiği 31 inci toplantısında, yolsuzluklarla mücadelelerinde Sayıştaylara rehberlik edecek denetim rehberinin hazırlanması için girişim başlatmıştır.

Bir dizi süreçten sonra hazırlanan taslak rehber, üzerinde görüşme yapılp ASOSAI eğitim komitesinin desteği alındıktan sonra, ASOSAI’nin 32 inci Yönetim Kurulu Toplantısı ve 9. Genel Kurulunda onaylanmıştır.

Yolsuzluklarla mücadele rehberi 30 ayrı başlıktan oluşmaktadır. Her başlık INTOSAI denetim standartlarında tanımlanmış olan standarda ya da rehbera atıfta bulunmaktadır. Rehber, aynı zamanda üye Sayıştay denetçilerinin yolsuzluk olaylarını daha iyi anlamalarını sağlayabilecek bir bölüme yer vermektedir.

Yolsuzlukla mücadele rehberinin üye ülkelerin kendi rehberlerini hazırlamaları için bir model oluşturması beklenmektedir. Her üye, rehberi kendi ülkesinde uygulanabilir kılmak üzere, ihtiyaçları doğrultusunda değiştirebilir. Bu rehberin üye ülke Sayıştaylarının yolsuzlukla mücadelelerinde büyük ölçüde yarar sağlayacağına inanılmaktadır.

GİRİŞ

Arka plan

1.1 Yolsuzluk ve sahtecilik tüm dünya ülkeleri açısından önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu soruna denetimin cevap vermesi, ancak konunun çok dikkatli bir şekilde ele alınması ile mümkün olabilmektedir. Bu noktada Sayıştaylardan beklenen, sahtecilik ve yolsuzluk olaylarına planlı bir şekilde yaklaşılması yanında, dürüstlük, sorumluluk, kamu kaynaklarının

* Kaynak: <http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>

* Sayıştay Uzman Denetçisi

kullanılmasında ve yetki kullanılmasında hesap verilebilirlik kültürünün yaygınlaşmasının sağlanmasında etkin bir rol oynamalarıdır.

1.2 Bu konuda, Sayıştay'dan beklentiler INTOSAI Denetim Standartlarında aşağıdaki şekilde yer almıştır (Paragraf 2.2.41, General Standards in Government Auditing–Kamu Denetiminde Genel Standartlar):

“(…) Denetçiler, uygun olmayan ya da hukuka aykırı harcamalara, yetkisiz yapılan bir takım işlemlere, kamu kaynaklarının israfına, etkin olarak kullanılmamasına ya da dürüstlükten ayrılınması gibi yolsuzluk işareti sayılabilecek hususlara, kontrol mekanizmalarındaki eksikliklere, kayıtlardaki yetersizliklere, hatalara ve sıra dışı işlemlere ya da sonuçlara karşı uyanık olmalıdır.”

1.3 1998 de Uruguay'da düzenlenen 16. INCOSAI'de (International Congress of Supreme Audit Institutions-Yüksek Denetim Kurumlarının Uluslararası Kongresi) Sayıştayların yolsuzlukları ortaya çıkarmada ve yolsuzluklara karşı önlem almadaki rolü tartışılmıştır.

1.4 Uruguay'da yapılan INCOSAI toplantısında, kamu kesimindeki bozulmanın, kaynakların israf edilmesi ve ekonomik büyümenin ve yaşam standartlarında gelişme sağlanamaması sonucunu doğurduğu, kamu kurumlarının itibarını zedelediği, bu kurumların etkin bir şekilde çalışmasını engellediği, dolayısı ile, yolsuzluklarla kamu kurumlarının zayıf bir konuma gelmesi arasında çok açık ve kuvvetli bir ilişkinin olduğu vurgulanmıştır. Yolsuzlukların toplumların içinde bulundukları sosyal adaletsizlik, yoksulluk, şiddet ve gelenekler gibi sosyo-ekonomik ortam ile ilişki halinde olduğu anlayışı kabul görmüştür. INTOSAI üyesi ülkeler, yolsuzluklardan kaynaklanan bazı olumsuzlukların kendi görevlerini yaparken yol açtığı güçlükleri belirttiikten sonra, birçok yolsuzluk türünü ortaya çıkarmanın ve bunların mali tablolar üzerinde etkisinin tahmin edilmesinin güç olduğunu ifade etmişlerdir.

1.5 Toplantıda aşağıdaki konularda uzlaşma sağlanmıştır;

Yolsuzluk ve sahteciliğin farklı boyutlarda tüm ülkeleri etkileyen önemli bir sorun olduğu ve Sayıştayların yolsuzluk ve sahteciliğe ortam yaratmayacak şekilde çaba göstermeleri gereği kabul edilmiştir. Bu çabalar:

1. Yeterli derecede mali ve operasyonel bağımsızlığa kavuşma ve denetim kapsamının genişletilmesi;

2. Mali ve iç kontrol sisteminin etkinlik ve verimliliğinin değerlendirilmesinde daha etkin bir rol üstlenme ve Sayıştayların denetlenen

kurumlar hakkında yapmış oldukları önerilere uyulup uyulmadığının çok katı bir şekilde takip edilmesi gereği;

3. Denetim stratejilerinin yolsuzluk ve sahtecilik ihtimali olan alan ve işlemlere odaklanması;

4. Denetim raporlarının ve bunlarla ilgili dokümanların kamuoyu ile paylaşılmasında etkin yöntemlerin kullanılması ve basın yayın organları ile güçlü ilişkilerin kurulması;

5. Özellikle yolsuzluklarla ilgili raporların bu raporların okuyucuları (kamuoyu ve parlamento) tarafından kolayca anlaşılabilir nitelikte olması;

6. Yolsuzluklarla mücadelede ulusal ve uluslararası kuruluşlarla uygun metotlarla bilgi paylaşımı ve yakın işbirliğinin sağlanması;

7. Diğer Sayıştay'larla o ülkelerin yolsuzluk ve sahtecilik konularındaki deneyimlerinden yoğun bir şekilde yararlanma yönünde işbirliğinin yoğunlaştırılması;

8. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yeterli ve dürüst olarak çalışan görevlilerin seçilmesini, işte tutulmasını ve motive edilmesini sağlayabilecek kamu personel yönetimi sistemlerinin kurulmasının teşvik edilmesi;

9. Kamu görevlileri için mal beyanında bulunma ile ilgili rehberler hazırlamasını teşvik edilmesi ve devam eden denetimlerde bu beyanların gerçeği yansıtmadığının denetlenmesi;

10. Kamu görevlilerin meslek ahlak kurallarının geliştirilmesi, INTOSAI mesleki ahlak kurallarının kullanılması;

11. Yolsuzluklarla ilgili kamu oyuna yapılabilecek ihbarları teşvik etmek amacı ile bu ihbarların yapılmasını ve işleme koyulmasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması;

12. Yolsuzluk ve sahtecilik ile ilgili INTOSAI bünyesinde kurulmuş olan mevcut komiteler ve çalışma grupları aracılığıyla çalışmalara devam edilmesi; örneğin geniş kapsamlı standart ana çerçevenin bir parçası olarak geliştirilen uygulama rehberinde yer alan bir konu denetim standartları komitesince dikkate alınacaktır.

1.6 ASOSAI, INTOSAI Çalışma planını genişletmek amacı ile yolsuzlukları ortaya çıkarmada denetim kapasitesinin geliştirilmesine odaklı bölgesel eğitim kapasitesini güçlendirmeyi amaçlayan bir proje başlatmıştır. (Projeye Asya Kalkınma Bankası'nın yardım ve katkısı ile başlanılmıştır.)

Projenin ana çalışma alanlarından birisi yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili bölgesel bir rehberin geliştirilmesidir. Bu rehber ASOSAI tarafından desteklenmektedir.

1.7 Rehber, Bölge (Asya) Sayıştaylarının denetçileri için yolsuzluk ve sahteciliğe karşı hassas bir tavır alınmasında, yolsuzluklara karşı zamanında ve uygun adımların atılmasında yararlı bir başvuru kaynağı olacaktır.

Yolsuzluk ve Sahtecilik Tanımları ve Karşılıklı İlişkileri

1.8 Rehberin yolsuzluk ve sahtecilik ile ilgili 2 nci bölümü, sahtecilik ve yolsuzluğun genel ve özel anlamlarından bir kısmı ile ilgilidir. Yolsuzluk ve sahtecilikle ilgili farklı tanımlar yapılması, yolsuzluk ve sahteciliğin kavranmasında ve kavramlaştırılmasında farklı yöntemlere vurgu yapar.

Sahtecilik, gerçeklerin ve/veya önemli bilgilerin yasal olmayan ya da haksız kazanç sağlamaya yönelik olarak kasıtlı bir biçimde yanlış sunulmasını kapsar.

Yolsuzluk, haksız yere, kişisel ya da özel menfaat sağlamak amacı ile kamu otoritesinin nüfuzunu ve/veya yetkisini kötüye kullanma yönündeki faaliyetlerdir.

1.9 Sahtecilik büyük ölçüde kurumca kaydedilen ve özetlenen bilgilerin kasıtlı olarak yanlış sunulmasıdır; etkileri bir muhasebe hatası ile karşılaştırılabilir ve ölçüm, var olma ve gösterim gibi denetim konularını kapsar. Sahtecilik mali tabloların güvenilirliği yönünden çok büyük sorunlar doğurur. Çünkü kurum kayıtlarını, mali tablolarını yanlış yönlendirir, bozar ve bazı gerçekleri gizler. Yanlış sunum çabaları bazı durumlarda doğrudan kurumun yöneticisinin kendisinden kaynaklanabilir. Bu yönü ile işlem sonrasında yaygın hatalara yol açtığı için daha fazla dikkat çeker. Yöneticinin sahteciliğe dahil olduğu durumlarda, işlemler oran olarak ya da ilave olarak daha fazla yolsuzluk özelliği gösterir. Belirli türdeki sahtecilik yolsuzluğu da beraberinde getirir. Bu anlamda sahtecilik ve yolsuzluk kendi arasında etkileşim halindedir.

1.10 Rehber, yolsuzluk ve sahteciliğin sayısız örneklerinden yola çıkarak birbirlerinden bağımsız olarak algılanması gerektiğini önermekle birlikte, denetçi yolsuzluk ve sahtecilik arasındaki yakın ilişkinin farkında olmalıdır. Rehberde bu ikisi birlikte değerlendirilmiştir fakat özel durumlarda bunlarla farklı şekillerde mücadele etmek yerinde olabilir.

1.11 Yönetimin asıl fonksiyonu kurumun varlıklarının korunması ve kontrol mekanizmasının kurulmasıdır. Tüm önemli işlemlere ilişkin kayıtların yapılması ve kurum faaliyetlerinin sonuçlarının raporlanması, yönetimin titizlikle yürütmesi gereken en temel görevlerindendir. Kurum varlıklarının yolsuzluk ve sahtecilik yolu ile yok olmasını engelleyecek bir ortamın oluşturulmasından yönetim sorumludur. Bu nedenle iyi yönetim örneği olarak yeterli bir kontrol sisteminin kurulması yolsuzluklardan koruyan ve bunları ortadan kaldırmayı sağlayan bir ortamın oluşturulması sorumluluğun doğal sonucudur. Bu sorumluluklar iyileştirici tedbirlerin alınması, disiplin ve cezalandırma gibi durumun gerektirdiği yasal prosedürlerin uygulanması ve benzer yolsuzluk olaylarının ileride de olma ihtimalini ortadan kaldıracak mekanizmaların ve politikalarının yürürlüğe konmasını zorunlu kılmaktadır.

1.12 Yönetimin kesin ve doğru bir şekilde ortaya koyulmuş olan bu sorumluluğu, denetçiyi Sayıştay'ın yetki alanlarına giren kurumlarda yönetimin almış olduğu önlemler hakkında ve denetlenen mali tabloları önemli derecede etkileyen hususlar konusundaki sorumluluktan kurtarmaz. Denetçi mali tabloların kurum yönetiminin olaya dahil olmasına ya da bilgisi dahilinde olup olmadığına bakmaksızın, mali tabloların ve diğer denetime konu olan belgelerin doğru olarak hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmekten sorumludur. Denetçinin bu sorumluluğu, denetlenen kurum ve mali tabloları hakkında yeterli güvence sağlamanın ve mesleki sorumluluğu yerine getirmenin bir gereği olarak, kurum yönetiminin muhasebe ve kontrol sistemlerinin kurulması ve sağlıklı olarak çalışmasını engelleyen zayıflıklar konusunda uyarma sorumluluğunun bir uzantısıdır. Denetçi yolsuzluk ve sahteciliğin önlenmesinden öncelikli olarak sorumlu olmamakla beraber, denetim yolsuzluk ve sahteciliği azaltmak konusundan önemli ölçüde etkilenir. Denetçi yolsuzluk ve sahteciliğe duyarlı bir denetim yapmak suretiyle, yolsuzluk ve sahteciliği önlemeye karşı inisiyatif ele alacak şekilde katkıda bulunabilir.

Denetim Yetkisi

1.13 Bu rehber, Sayıştaylarca uygulanan rehberlere ve politikalara yasal çerçeve dahilinde kaynaklık eder iken, Sayıştayların temel yetkilerini kullanırken yapacakları değerlendirmelere de yol gösterir. Bu tavsiyeler yolsuzluk ve sahteciliğin önemli riskler yaratması nedeniyle Sayıştayların ulusal bir sorumluluk ve görev anlayışla hareket etmesini içermektedir. Her ülke Sayıştay'ı kendine özgü koşullara bağlı kalmakla birlikte, Sayıştaylar denetim kapsamlarına giren kurumlarda yolsuzlukların ortadan kaldırılmasına

yönelik resmi politikalar ve stratejiler geliştirmelidirler. Bu rehber Sayıştayların yolsuzluklara karşı hassas bir tavır sergilemelerine yönelik olarak yeterli yasal yetkiye sahip oldukları noktasından hareket etmektedir. Eğer Sayıştaylar bu konudaki yetkilerinin yetersiz olduğunu düşünüyorlar ise yasal yetkilerini artırıcı yönde girişimlerde bulunmalıdırlar. Bu yetkilendirme özellikle yolsuzluğun görülebileceği her alanda Sayıştay'ın yetkili olması şeklinde olabilir.

Yolsuzluk ve Sahteciliğin Anlaşılması

2.1 Yolsuzluk ve sahtecilik sürecine kurum çalışanlarının ve yöneticisinin katılması (kurum içi kaynaklı yolsuzluk ve sahtecilik) ile ortaya çıkabildiği gibi çoğu durumlarda bu sürece kurum dışından kişiler ya da gruplarda katılabilir (kurum dışı kaynaklı yolsuzluk ve sahtecilik).

Kurum içi kaynaklı yolsuzluk ve sahtecilik yolu ile kurumdan ya da üçüncü kişilerden menfaat sağlamak (kurum varlıklarının ve nakdinin çalınması, maaş bordolarında tahrifat yapılması gibi) ya da kurum dışı kaynaklı yolsuzluk ve sahtecilik ile kurum doğrudan zarar görmemekle birlikte ileride yükümlülüklerinde bir artışa neden olunması mümkün olabilir. Örneğin; kurum kaynaklarından faydalanmak için sahte belge ile bir takım menfaatler sağlanabileceği gibi kurumla iş yapan firmalar sahte ya da mükerrer faturalama yolu ile kurumu zarara uğratabilirler.

2.2 Yukarıda tanımlandığı üzere sahtecilik olayında kurumun uğrayacağı kayıp açıkça ortaya çıkmasına rağmen yolsuzluğun olduğu bir durumda bu yolsuzluktan çalışanlar fayda sağlamalarına rağmen denetlenen kurumun mali raporlamalarında herhangi bir kayba yol açmayabilir.

2.3 Sahteciliğin birden çok genel ve teknik tanımı vardır. Çoğu ülkede sahtecilik ve yolsuzluk terimleri farklı anlamlarda kullanılırlar dahi yasal kavramlar olarak o ülkelerin kanunlarında yer almışlardır. Sahteciliği hatadan ayıran en önemli faktör, özellikle yargı yapmak suretiyle niyetin belirlenmesinin güç olmasıdır. Olayın bilinçli olarak mı yapıldığı yoksa bilinçsiz olarak mı yapıldığı noktası kritik bir noktadır.

Sahtecilik Tanımları

2.4 16. Uruguay INCOSAI toplantısında (1998) sahteciliğin tanımı; hile, gizleme ya da güvenin kötüye kullanılması yolu ile haksız ya da dürüst olmayan avantaj sağlanması; iki kurum arasında bir tarafın diğer taraftan bilinçli olarak yasal olmayan haksız kazanç sağlamak amacıyla yaptığı kanuna aykırı işlem olarak tanımlamıştır.

2.5 SPASAI (South Pacific Association of Supreme Audit Institutions-Güney Pasifik Yüksek Denetim Kurumları Birliği) Sahtecilik Rehberine göre, sahtecilik genel anlamda bir kimse tarafından başvurulmuş bir diğer kimse üzerinde yanlış gösterim yapmak suretiyle avantaj sağlamaya yönelik olarak, geliştirebileceği her türlü davranıştır. Sahteciliği tanımlarken sahteciliğin unsurlarından olan sürpriz, hile, kurnazlık ya da diğer kimseyi dolandırmak için dürüst olmayan yöntemlerin kullanılmış olması ve bu unsurların birlikte yer alması gibi kesin bir kural yoktur.

2.6 Sahtecilik günümüzdeki anlamıyla önemli gerçeklerin isteyerek çarpıtılması ya da bilinçli aldatma şeklinde şekil bulan, dürüst olmayan davranışları ifade eder. Yalan, bilerek gerçekleri söylememek ve dolandırıcılık, başkalarının aleyhine haksız ya da dürüst olmayan kazanç elde etmek daha ileri gidilecek olursa hataya düşürmek isteği ve niyeti anlamına gelen dürüst olmama ifadesi ile de kullanılabilmektedir.

2.7 Kanada Sayıştay'ının sahtecilik hakkındaki rehberine göre değerli kamu kaynaklarının kaybı ile sonuçlanan, doğru olduğuna inanmaksızın, isteyerek yapılan ve gerçek olmayan gösterimdir.

2.8 İngiltere Ulusal Denetim Ofisine göre sahtecilik, yasal olmayan ya da haksız bir kazanç elde etmek amacı ile yanıltmanın kullanılması yanında bilinçli olarak mali tablolarda ya da muhasebe kayıtlarında bir kaydın gösteriminin ihmal edilmesi veya yanlış gösterilmesidir. Bunun yanında, mali kayıtlarda ya da mali tablolarda yanlış gösterime yol açıp açmadığına bakılmaksızın hırsızlığı da içerir.

2.9 Bir başka tanıma göre sahtekarlık hile, aldatma ya da diğer dürüst olmayan araçlar kullanarak bilerek ve isteyerek bir kimseyi malından ya da servetinden yoksun bırakma olarak tanımlanmıştır. Benzer şekilde 240 Nolu uluslararası denetim standardına göre sahtecilik yönetim içinde bir kişi ya da birden fazla kişi tarafından yönetimin, çalışanların ya da üçüncü kişilerin katılımı ile hile yoluyla haksız ya da yasal olmayan bir kazanç sağlamasına yönelik, bilinçli bir eylem olarak tanımlanmıştır.

2.10 Gerçekte sahtecilik birden fazla kişi arasında, yönetici, çalışanlar ya da üçüncü kişiler tarafından mali bilgilerin bilinçli olarak çarpıtılmasını ifade eder.

2.11 Sahtecilik şu tür faaliyetleri içerir:

Kayıtların ya da belgelerin değiştirilmesi, tahrif edilmesi ya da bunlar üzerinde hileli işlemler yapılması,

Varlıkların kötüye kullanılması ya da zimmete geçirilmesi,

Mali bir işleme tabi eşya veya malın kayıtlarda ya da belgelerde gösterilmemesi ya da gizlenmesi,

Gerçek bir temele dayanmayan kayıt yapılmış olması,

Muhasebe politikalarının yanlış uygulanması.

Sahteciliğin Unsurları

2.12 Sahteciliğin temel unsurları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Sahtecilik için en az iki tarafın olması gerekmektedir. Bunlar sahtecilik eylemine katılan kimse ve sahtecilikten etkilenen diğer bir tabir ile olayın mağduru olan kimse;

Bir konunun önemli bir şekilde ihmal edilmesinin ya da hatalı gösteriminin bilerek bir kimse tarafından yapılmış olması;

Yanlış gösterimin olayın mağdurunun işlemleri üzerinde, sahtecilik yapan kişi tarafından isteyerek yapılmış olması;

Mağdur tarafından temsil edilen bir hakkın ihlal edilmiş olması;

Güven sonucunda mağdurun zarara uğramış olması ya da zarara uğrama riskinin bulunması;

Genel olarak gizleme teşebbüsünün olması;

Sahtecilik sonunda güvenin zedelenmesi.

Yolsuzluk Tanımları

2.13. Yolsuzluk çok karmaşık bir konudur. Kökleri ülkenin sosyal ve kültürel tarihi, politik ve ekonomik gelişimi, bürokratik geleneklere ve uygulanan politikalara dayanmakla beraber kurumların zayıf olduğu ve ekonomik politikaların pazar ekonomisini yozlaştırdığı durumlarda daha da artma eğilimindedir.

2.14 Aşağıdaki yolsuzluk tanımı yolsuzluklara karşı politikalar kapsamında Asya Kalkınma Bankası tarafından yapılmıştır. Yolsuzluk, kamu ve özel sektör görevlilerin davranışları sonucunda bulundukları konumu kötüye kullanmak suretiyle kendilerini ya da yakınlarını uygun olmayan yöntemlerle ya da kanuna aykırı olarak zenginleştirmek ve başkalarını da bu şekilde davranmaya teşvik etmektir.

2.15 Kore devletinin Yolsuzlukla Mücadele Kanunu yolsuzluğu, bir kamu görevlisinin pozisyonunu ya da yetkisini kötüye kullanma ya da

kanunları ihlal etmek suretiyle kendisine ya da üçüncü kişilere kazanç sağlama faaliyeti olarak tanımlamıştır.

2.16 İngiltere Kamu Maliyesi ve Muhasebesi Kurumu, yolsuzluğu, teklif etmek, almak, almaya ikna etmek, bir menfaat ya da ödül kabul etme veya özendirmek suretiyle, kamu görevlisinin kendi görevini uygun olmayan bir şekilde yapmasına ya da görevini yapmamasına neden olan ve kendisi ya da üçüncü kişiler lehine yapılan eylemler olarak tanımlanmıştır.

2.17 Dünya bankası yolsuzluğu kamu gücünün kişisel kazanç ya da sadakat borcu bulunulan bir grubun lehine kötüye kullanılması olarak tanımlamıştır.

2.18 Dürüstlüğün temelleri, Dünya Bankası'na 1996 da yayınlanan Sayıştayların Yolsuzlukla Mücadeledeki Önemi adlı yayında yolsuzluğun dinamiklerini tanımlamak amacı ile bir model geliştirilmiştir. Bu model aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

$$\text{Yolsuzluk} = \text{Tekel Gücü} + \text{Takdir Yetkisi} - \text{Hesap Verebilirlik}$$

Yolsuzluğun Unsurları

2.19 Bir yolsuzluk faaliyeti aşağıdaki unsurlardan bir ya da birden çoğunu bünyesinde bulundurabilir;

Yolsuzluk faaliyetinde bulunan en az iki taraf bulunmalıdır. Yolsuzluğa teşvik için ödül ya da teşvik veren ile bunu kabul eden taraf;

Kurumun ya da kişinin yetkilerinin şahsi kazanç amacı ile kötüye kullanılmış olması;

Menfaatin teklif ya da kabul edilmiş olması ya da her ikisinin birlikte gerçekleşmiş olması;

Menfaatin kurumsal bir davranışın sonucunda sağlanmış olması;

Kamu ya da kurum varlıklarının dürüst olmayan bir şekilde, haksız yere elde edilmesini sağlayan herhangi bir davranışın olması;

Eylemi gizleyici bir girişimin bulunması;

Yolsuzluğun güveni zedelemesi.

Sahtecilik ve Yolsuzluğu Etkileyen Faktörler

2.20 Denetçilerin yolsuzluk ve sahteciliğe yol açan temel güdüler, kurumsal ve çevresel faktörleri bilmeleri gereklidir. Bu faktörlerin varlığı her zaman mutlaka yolsuzluk ve sahteciliğin var olduğu sonucunu vermez. Bu

faktörlerin varlığının denetçi tarafından önceden bilinmesi denetçinin yolsuzluk ve sahtecilik ihtimaline karşı duyarlılığını artırır. Yolsuzluk ve sahteciliğe yol açan temel güdüler ve faktörler aşağıda sıralanmıştır.

Yolsuzluğa Yol Açan Temel Güdüler ve Faktörler

2.21 Yolsuzluk ve sahteciliğe sebep olan ya da teşvik eden unsurlar genellikle şunlardır:

Ekonomik Nedenler- parasal gereksinim ya da kazanç elde etme amacı yolsuzluk ve sahtecilik için en yaygın nedendir. Çoğu zaman yolsuzluk ve sahteciliğe inanmış olan bir kimse yasal yollardan elde edilemeyecek derecede, katlanılamaz mali sıkıntılara sahip olmaktan şikayet eder.

Hırs (Aç Gözlülük)- çoğu zaman kamu gücünü ve yetkisini kullanan kimse yolsuzluk ve sahteciliğe hırsı ya da açgözlülüğü yüzünden karışır.

Saygı ve kabul görme- kişi daha fazla saygı ve kabul görmeyi hak ettiğini düşünebilir. Çoğu zaman bu tür kişiler kıskançlık, öç alma, kırgınlık ya da gurur nedeniyle bu tür işlere girerler. Diğer insanlara göre daha üstün olduklarına inandıklarından insanların kafasını karıştırarak ya da onları şaşırtarak yaptıkları yolsuzluk ya da sahteciliğin ortaya çıkarılmayacak kadar kurnazca olduğuna inanırlar.

Ahlaki Üstünlük- Olayın mağduruna (kamu açısından devlet) göre daha üstün olduğu şeklindeki inanca sahip olunmasıdır.

Kurumsal/Çevresel Faktörler

2.22 Kurumsal ortam ve bu ortamın algılanış şekli, yolsuzluk ve sahteciliğe neden olan temel faktördür.

2.23 Yönetimin duyarsız, güvenilmez, düşüncesiz, aşırı derecede katı ya da çalışanlara karşı olumsuz bir tavır içinde bulunduğu ve bu durumun kısa sürede ortadan kalkmayacağına dair inancın yerleşmiş olduğu ortamlarda, kendilerini itaatsiz hisseden çalışanların yolsuzluğa ve sahteciliğe bulaşma ihtimalleri artar.

2.24 Kurumlarda ya da organizasyonlarda uygulanan sistemler ve yöntemler özellikle önemlidir. Kurum politikaların açık olmadığı, yetersiz iç kontrol mekanizmalarının bulunduğu, aşırı kuralların ve düzenlemelerin bulunduğu, bürokrasinin yaygın olduğu, sorumlulukların açıkça belirlenmediği, geçmişte program ihlallerinin yaygın olduğu durumlar yolsuzluk ve sahteciliğe zemin hazırlar.

2.25 Kurumun çalışma ortamının anlaşılması denetçiye, kurumda yolsuzluk ve sahtecilik yönünden yüksek risk olup olmadığını değerlendirme ve denetim planı bu duruma göre uyarlama imkanı verir.

2.26 Denetçi için aynı zamanda yolsuzluğa karışan kişilerin kendi davranışlarını mazur gösterecek tavırlar içerisinde bulunabileceklerini bilmek önemlidir. Örneğin yolsuzlukla suçlanan çalışanlar bu davranışlarını düşük maaşlarından ya da herkesin benzer şekilde davranış gösterdiği nedenlerine dayandırarak kendilerinde bu hakkı görürler. Kurumla iş yapan bir müteahhit açısından kendi davranışını meşru göstermenin yolu ise iş yapmanın doğal bir gereği ya da işten kaynaklanan kayıpların ancak bu yolla telafi edilebileceğine inanmalarıdır.

Yolsuzluk Türleri

2.27 En çok karşılaşılan yolsuzluk türleri aşağıdadır.

Bir kimsenin görevini yaparken nüfuzunu bir işi yapması ya da yapmaması şeklinde kullanması karşılığında rüşvet verme, alma, teklif etme ya da teşvik etme şeklinde ortaya çıkar.

Yanlış ve gerçeğe aykırı beyanda bulunma; kendisine gerçeğe aykırı beyanda bulunulması sonucunda kişilerin ekonomik ve mali kayba uğraması ile sonuçlanan, bir kişinin bilerek ve isteyerek önemli bir gerçeği çarpıtması veya yanlış ya da gerçeğe aykırı beyanda bulunması durumunda ortaya çıkar.

Güven ilişkisine dayanılarak elde edilmiş bulunan bir varlığın bir kimsenin mülkiyetinde bulunurken güveni kötüye kullanılması sonucunda başka bir kimsenin mülkiyetine geçer.

Sahte çek, bir paranın bankada karşılığı olmadan bir kimse tarafından çekilmesi durumunda ortaya çıkar.

Çıkıntı, kişinin tahsilat yapılan ticari alacaklardan nakit çaldığı durumlarda ortaya çıkar ve devamlı olarak ticari alacaklardan yapılan diğer tahsilatlar ile ilk yapılan hırsızlığı gidermek suretiyle yapılır.

Menfaat çatışması: Kişinin bir iş ilişkisinde gizli ekonomik ve kişisel menfaatinin bulunması ve bu ilişkinin kişinin adına çalıştığı kurumu ya da şirketi olumsuz yönde etkilemesi.

Naylon fatura kullanılması: Var olmayan bir firmanın faturasının satın alma sürecine dahil olan bir kişi tarafından ödeme için kullanılmasıdır.

Kişisel menfaat için satın alma, kişinin satın almayı kendi kullanımı niyeti ile yapması ya da aşırı miktarda satın alma sonucunda fazla gelen kısmın kişisel kullanım için ayırmasıdır.

Parçalara bölerek satın alma, iki ya da daha fazla parçaya bölerek yapılan alım ile yetki sınırlamasından kurtulmaya çalışılır ve böylece rekabete dayalı ihaleden kaçınılmış olunur. Bu durum satıcı tarafından görevli kişiye rüşvet verilmesini de içerebilir.

Hileli fiyat teklifi, fiyat belirleme anlaşmaları, fiyatı yukarı ya da aşağıya çekme anlaşmaları yolu ile bir grup muhtemel satıcının ya da müteahhidin bir düzenleme ya da anlaşma yaparak ihalede rekabeti yok etme veya katılımı sınırlamak amacı ile kendi aralarında yaptıkları anlaşmayı ifade eder.

Hakediş ödemeleri yolsuzluğu (iş yapıldıkça gerçekleşen ödemelerde) müteahhidin idareye sunmuş olduğu gerçeği yansıtmayan bilgileri temel alarak kendisine ödeme yapılmasını talep etmesi durumudur. (Tamamlanmamış bir imalatı tamamlanmış gibi göstererek kendisine hakediş ödenmesini istemek de bu kapsamdadır.)

Yüksek ya da düşük faturalama, malların teslim alınan ya da teslim edilen fatura değerlerinin kasıtlı olarak yanlış gösterilmesidir.

Haraç alma, kamu yetkisinin yasal olmayan bir şekilde parasal bir kazancın ya da menfaat elde edilmesinde kullanılmasıdır.

Akraba ve eş dost kayırcılığı, kamu kurumu kaynaklarının akrabaların ve arkadaşların yararına kanunsuz olarak kullanılmasıdır.

Vergi hesaplarındaki gelir kaybı ya da vergi sorumluluğundan kaçınma, gelirlerin devlete ödenmemesi ya da tahsil edilmemesi durumlarında ortaya çıkar.

Yasal olmayan kazanç sağlayacak şekilde ortaya çıkan adam kayırcı nitelikteki işe alma şeklindeki yolsuzluk,

Kişinin kazanç ya da dürüst olmayan bir avantaj sağlamak amacı ile bilgisayarları kullanarak yapmış olduğu yolsuzluk şeklidir. Örneğin salam dilimleme yöntemi ile bir miktar paranın kişinin kendi hesabına sürekli olarak transfer edilmesi şeklinde ortaya çıkabilir.

Yüksek Riskli Alanların Belirlenmesi

2.28 Denetlenen kurumun tanınması, denetçiye muhtemel riskli alanlarının tanınması ve denetim süreçlerinin ve tekniklerinin bunlarla uyumlu

olarak düzenlenmesi imkanını sağlar. Yaygın olarak yüksek risk taşıyan alanlar şunlardır:

Hizmet sözleşmeleri/satın almalar,
Stok yönetimi,
Yaptırımlar/verilen izinler,
Program yönetimi,
Tahsilat makbuzları,
Nakit yönetimi,
Genel harcamalar,
Kamunun müdahil olduğu diğer alanlar.

Sayıştaylar denetimlerini planlarken bu tür riskleri tanımlamak için deneyimlerini ve sezgilerini kullanmalıdırlar.

Sözleşmeye Dayanan Ödemeler ile İlgili Yolsuzluk ve Sahtecilikler

2.29 Malların ve hizmetlerin satın alma süreci kamu kesiminde en temel faaliyetlerdendir ve bu alanlar geleneksel olarak yolsuzluk ihtimaline açık alanlardır. Satın almalarındaki yolsuzluğun anlaşılması denetçi için önemlidir.

2.30 Sözleşmelerin denetimi bu açıdan birçok Sayıştay için denetçinin özellikle yolsuzluk ve sahteciliğe duyarlı olarak odaklanacaklar alanlar haline gelir.

Bilgisayar Yolsuzluğu

2.31 Bilgisayarların artan bir ölçüde kurum faaliyetlerinde kullanılması ve bilgisayar alanındaki gelişmeler denetçilerin bu alandaki yolsuzluk ve sahteciliği ortaya çıkarmasını çok karmaşık bir hale getirmiştir.

2.32 Bilgisayarlarla yapılan yolsuzluk bilgisayarlarla ya da bilgisayar verileri ile oynamak sureti ile haksız yere kazanç ve servet elde etme, buna bağlı olarak kurumun zarara uğratılmasını kapsar.

2.33 Denetçi özellikle, bilişim sistemlerinin kontrol etmeli, bunlar üzerindeki kontrol seviyesini ve yolsuzluk yapan kişilerin bilgisayarla ilgili kontrol sürecinin bazı aşamalarını nasıl devre dışı bıraktıklarını, verilere nasıl ulaşıldığını, bazı verilerin nasıl değiştirildiğini ve bunlara ilişkin denetim izinin farkında olmalıdır.

2.34 Bilişim sistemleri ortamında elde edilen denetim kanıtları klasik belge üzerinde yapılan denetimde elde edilen kanıtlardan daha karmaşıktır.

Bilişim sistemleri yalnızca sistemin değerlendirilmesi ve verilerin doğruluğunun değerlendirilmesi tekniklerin anlaşılmasını gerekli kılmaz, bunun yanında çeşitli delil toplama yöntemlerinin kullanılmasını da gerekli kılar.

2.35 Bu alan özellikle denetim için hızla gelişen bir alan olduğundan Sayıştayların da buna uyumlu olarak yeni denetim tekniklerini uygulamaları gerekir.

Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi

Temel İlkeler

Denetim ilkeleri

Denetim ilkeleri burada INTOSAI standartlarında ifade edildiği şekli ile temel ilkeleri ifade eder.

3.1 Sayıştaylar önemli olduğu kabul edilmiş tüm konularda INTOSAI standartlarına uygunluğu göz önünde bulundurmalıdır. (paragraf 1.0.6 (a))

INTOSAI Rehberi

INTOSAI Rehberi, INTOSAI standartlarında yer alan temel standartlara, genel standartlara, alan standartlarına ve raporlama standartlarının açıklamalarına atıf yapar.

Genel anlamda bir konu performans raporu ya da mali tabloların kullanıcılarını etkiliyor ise önemlidir.(paragraf 1.0.9)

Önemlilik genel olarak parasal değer olarak ön plana çıkar fakat doğası ya da özelliği gereği bir veya birden fazla konu önemli kabul edilebilir. Örneğin kanunlar ve yönetmeliklerin bir konunun miktarına bağlı kalınsızın ayrı olarak raporlanması gerekebilir.(paragraf 1.0.10)

Değer ve doğası gereği önemlilik dışında genel durumu itibarı ile önemli olan konular mevcuttur.

ASOSAI Rehberi 1

ASOSAI Rehberi özellikle yolsuzluk ve sahtecilik hakkında ASOSAI tarafından tavsiye edilen bir rehber niteliğindedir.

Sayıştaylar farklı denetim alanları için önemlilik seviyesini belirlerken yolsuzluk ve sahtecilikten dolayı ortaya çıkan risklere karşı denetimi daha etkin kılacak önemlilik seviyesini de bunlarla uyumlu hale getirme gereğini göz önünde bulundurmalıdır.

Denetim Standartları

3.2 Sayıştaylar denetim sırasında ortaya çıkan durumlara göre kendi yargılarını farklılaştırmalıdır (paragraf 1.0.6 (b)).

INTOSAI Rehberi

Denetim kanıtları, denetçinin denetim konularının ve alanlarının seçimi ve denetim testlerinin kapsamı, zamanlaması, yapısı ve süreçleri ile ilgili kararlar da önemli bir yere sahiptir (paragraf 1.0.16).

ASOSAI Rehberi 2

Sayıştaylar şüphe duyulan yolsuzluk ve sahtecilik olaylarında yürütmüş oldukları soruşturmaların kapsamını belirlemede kendi yargılarını kullanmalıdırlar.

Denetim Prensibi

3.3 Kamuoyu bilincinin artması, kamu görevlerini yürüten ve kamu kaynaklarını yöneten kurumların sorumluluklarına yönelik talepteki artışı beraberinde getirmiş, sorumluluk sürecinin kurulması ve uygulamada etkin bir şekilde çalışmasını artan ölçüde, tartışmasız bir gereklilik haline gelmiştir (paragraf 1.0.6 (c)).

ASOSAI Rehberi 3

Yolsuzluk ve sahtecilik ile ilgili duyarlılığın artması karşısında Sayıştaylardan beklenen, bu ilgi ile uyumlu bir denetimin yürütülmesidir. Sayıştaylar aktif bir şekilde yolsuzluk ve sahteciliği önlemek üzere resmi bir politika uygulamalıdırlar.

Denetim Prensibi

3.4 Kamu kesiminde yeterli bilgi, kontrol, değerlendirme ve raporlama sisteminin geliştirilmesi, hesap verilebilirlik sürecini kolaylaştıracaktır. Yönetim mali tabloların ve diğer bilgilerin içeriğinin ve şeklinin yeterliliğinden ve doğruluğundan sorumludur (paragraf 1.0.6 (d)).

Kurum yetkilileri kamunun ihtiyaç duyduğu ilgili gösterim ve mali raporlama için kabul edilebilir muhasebe standartlarını yürürlüğe koymalıdırlar (paragraf 1.0.6 (e)).

Kabul edilebilir muhasebe standartlarının tutarlı bir şekilde uygulanması kurumun faaliyetlerinin, sonuçlarının ve mali durumunun doğru bir şekilde sunulması ile sonuçlanır (paragraf 1.0.6 (f)).

INTOSAI Rehberi

Mali raporların ve açıklamaların doğruluğundan ve yeterliliğinden kurum faaliyetlerinin sonuçlarını ve mali durumunu açıklayan yönetim sorumludur (paragraf 1.0.24).

Sayıştayların kamu kesiminde uygun muhasebe standartları geliştirmeye yardımcı olmak üzere, muhasebe standartlarını belirlemekle görevli olan organizasyonlarla işbirliği içinde çalışmaları gerekir (paragraf 1.0.26).

ASOSAI Rehberi 4

Sayıştaylar, uygulanabilir muhasebe standartlarının varlık ve yükümlülüklerin tamamını yeterli bir şekilde kavrayıp kavramadığını ve herhangi bir yolsuzluk ve sahtecilik sonucunda işletme kayıplarını da kapsayan işletmenin gerçek mali durumunu gösterip göstermediğini incelemelidirler.

ASOSAI Rehberi 5

Bir yolsuzluğun zamanında ve yeterli bir şekilde ortaya çıkarılması ve yolsuzluk ve sahtecilik riskinden ortaya çıkan kaygıları da içeren faaliyet sonuçları ile bu alanda güvenin sağlanması yönetimin sorumluluğu altındadır. Denetim sırasında Sayıştay, yönetimin yüklenmiş olduğu bu sorumluluğu yerine getirmedeki yetkinlik ve yeterliliğini değerlendirmeli ve raporlamalıdır.

Denetim İlkesi

3.5 Yeterli derecede bir iç kontrol sisteminin varlığı hata ve düzensizlikleri en asgari seviyeye indirir (paragraf 1.0.6 (g)).

INTOSAI Rehberi

Kurumun kaynaklarını korumak için yeterli düzeyde bir iç kontrol sistemi kurmak denetlenen kurumun sorumluluğu altındadır. Bu sorumluluk denetçiye ait değildir. Uygulanabilir düzenlemelerin ve organizasyon yapısının ve karar alma sürecinde iç kontrol sisteminin gerekli yerlerde ve çalışır durumda olmasından da yönetim sorumludur. Fakat bu denetçinin denetlenen kurumda iç kontrol mekanizmalarının yetersiz ya da hiç olmamasını raporlamasına ilişkin tavsiye ve önerilerde bulunma sorumluluğunu ortadan kaldırmaz (paragraf 1.0.31).

ASOSAI Rehberi 6

Sayıştaylar, yolsuzluklara elverişli bir ortamı oluşturan sistem ve kontrol zaafalarına karşı uyanık olmak ve yolsuzluk riskini asgariye indirmek, kontrol ortamını daha iyi hale getirmek için yönetime bu durumu önlemeye yönelik raporlar sunmalıdırlar.

Denetim prensibi

3.6 Yasal düzenlemeler denetlenen kurumun tüm faaliyetlerinin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesine imkan tanıyacak şekilde gerekli tüm verilere ulaşma imkanı vermeli ve denetlenen kurumla işbirliği içinde çalışmayı kolaylaştırmalıdır (paragraf 1.0.6 (h)).

INTOSAI Rehberi

Sayıştaylar denetim sorumluluklarını uygun bir şekilde yerine getirebilmek için denetlenen kurumun çalışanları ve sorumluları ile görüşebilme yanında, bilgi kaynaklarına ve belgelerine ulaşma imkanına da sahip olmalıdırlar (paragraf 1.0.33).

ASOSAI Rehberi 7

Yasal düzenlemeler, tüm şüpheli ve kovuşturması yapılan yolsuzluk olaylarının yönetim tarafından kurumu denetleyen denetçiye raporlanmasını sağlayacak imkanlar sunmalıdır. Eğer Sayıştaylar yolsuzluk olaylarını kovuşturma yönündeki yasal yetkilerini artırmak gereğini duyuyorlar ise bu konuda çaba harcamalıdırlar.

Denetim Prensibi

3.7 Tüm denetim faaliyetleri Sayıştay'ın denetim yetki ve alanlarında toplanmalıdır (paragraf 1.0.6 (i)).

INTOSAI Rehberi

Tam kapsamlı kamu denetimi düzenlilik ve performans denetimini kapsar (paragraf 1.0.38).

Düzenlilik denetimi şu alanları kapsar:

(a) Hesap vermekle yükümlü kurumların bu konudaki sorumluluklarının tasdik edilmesi, mali kayıtların değerlendirilmesi ve denetlenmesi ve mali tablolar hakkında denetim görüşü verilmesi;

(b) Kamu idarelerinin bir bütün olarak mali sorumluluklarının tasdik edilmesi;

(c) Mali sistemin ve işlemlerin bunların ilgili kanunlara ve düzenlemelere uygunluğunun değerlendirilmesini de içerecek şekilde denetlenmesi;

(d) Denetlenen kurumun iç kontrol sistemi ve iç denetim fonksiyonunun denetlenmesi;

(e) Denetlenen kurumun almış olduğu idari kararların uygunluğunun ve doğruluğunun denetlenmesi;

(f) Denetimle ilgili Sayıştayların açıklaması gereken diğer hususların raporlanması (paragraf 1.0.39).

Etkinlik verimlik ve tutumlulukla ilgili performans denetimi aşağıdaki hususları kapsar:

(a) Denetlenen kurumun tutumluluğunun, kurum iyi uygulama örnekleri ve politikalarına ve yönetim politikaları yönünden denetlenmesi;

(b) İnsan kaynakları, mali ve diğer kaynakların kullanımının, bilgi sistemlerinin denetimi, performans ölçümleri ve denetimle ilgili düzenlemelerin, kurumların tespit edilen eksikliklerini düzeltmek için yürütmüş oldukları faaliyetlerin verimliliğinin denetlenmesi;

(c) Denetlenen kurumun hedeflerine ulaşmak yönündeki performansının denetlenmesi ve kurum faaliyetlerinin olması gereken durumundan yola çıkarak mevcut durumunun denetlenmesi (paragraf 1.0.40).

ASOSAI Rehberi 8

Normal koşullarda Sayıştaylar yolsuzluklarla ilgili almış oldukları görevleri mevcut yetkileri çerçevesinde yerine getirebilir. Bunun yanında, eğer Sayıştaylar bu konuda bir sınırlama olduğu inancı içerisinde iseler, ilave yetki alma yollarını araştırmalıdır.

Denetim Prensibi

3.8 Sayıştaylar, performans ölçümlerinin geçerliliğini denetleme yönündeki teknik donanımlarını geliştirecek yönde çalışmalıdırlar (paragraf 1.0.6 (j))

INTOSAI Rehberi

Denetçilerin artan rolleri, denetçilerin kabul edilebilir ve geçerli performans ölçümlerinin denetlenen kurumlarda uygulanıp uygulanmadığını değerlendirebilecek yeni metotlar ve teknikler oluşturmaları ve geliştirmelerini gerektirir (Paragraf 1.0.46).

ASOSAI Rehberi 9

Denetçiler, uygulanabilir, güvenilir ve geçerli performans kriterlerinin ve göstergelerinin yokluğunun ve eksikliğin yolsuzluk ihtimalini arttırdığını yönetimin dikkatine sunmalıdırlar.

GENEL STANDARTLAR

Genel Standart

Genel Standartlar burada INTOSAI standartlarında yer aldığı şekli ile genel standart olarak yer alacaktır.

3.9 Sayıştaylar uygun yeterlilikte personel çalıştırmaya yönelik yöntemler ve politikalar yürürlüğe koymalıdır (paragraf 2.1.2 (a)).

Sayıştaylar, mevcut insan kaynaklarının tecrübe ve yeterliliğini artırmak, tecrübe ve bilgi yönünden eksiklik duyulan alanları belirlemek; yeterli tecrübeye sahip personelin uygun oldukları denetim görevlerinde çalıştırmak ve yeterli sayıdaki personeli denetim ile görevlendirmek; denetim amaçlarına ulaşmak için denetim görevinin işin gerektirdiği özen içinde, gerekli düzeyde, uygun planlama ve gözetimini sağlayacak yöntem ve politikaları uygulamalıdır (paragraf 2.1.2 (d)).

INTOSAI Rehberi

Sayıştayın denetim görevini gerektiği gibi yerine getirmesini sağlamak için; denetim bulgularının, sonuçların ve önerilerin anlamlı ve isabetli bir şekilde gerekçelendirecek ve denetime tabi tutulan alanların yeterli bir şekilde tanınmasına imkan verecek gerekli uzman işgücünün dış kaynaklardan temin edilmesi imkanına sahip olması gerekir. (paragraf 2.1.18)

ASOSAI Rehberi 10

Sayıştaylar yolsuzluklarla başa çıkabilecek yeterli sayı ve beceride insan kaynağına sahip olmalıdırlar. Yolsuzluklarla ilgili yeterli inceleme için Sayıştayların dışarıdan uzman desteğine ihtiyaç duymaları durumunda, bu uzmanın görüşünün denetime katkısı denetimde ulaşılan sonuca destek niteliğindedir ve bu konuda nihai olarak bir sonuca varmak Sayıştayların sorumluluğu altındadır.

Genel Standart

3.10 Sayıştaylar çalışanlarının görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak, mesleki yönden geliştirecek ve eğitecek yöntem ve politikaları yürürlüğe koymaları gerekir (paragraf 2.1.2 (b)).

INTOSAI Rehberi

Sayıştaylar, mensuplarının sürekli bir şekilde mesleki gelişimlerini sağlamak için, kurum içinde uygun eğitim yöntemlerinin uygulanması ve dış kurslara katılımın özendirilmesini sağlayıcı yeterli adımları atmalıdırlar (paragraf 2.1.6).

Sayıştaylar denetçilerin ve diğer çalışanlarının gelişimi için gerekli olan eğitim ihtiyaçlarının tespitinde kullanılacak kriterleri belirlemeli ve bunları düzenli olarak gözden geçirmelidirler (paragraf 2.1.8).

ASOSAI Rehberi 11

Sayıştaylar mevcut insan kaynaklarının yapmakla yükümlü oldukları görevlerin gerekleri ile uyumlu olup olmadığı göz önünde bulundurmalıdır. Sayıştaylar, denetçilerine yolsuzluklarla mücadele edebilecek yeterlilikte bir eğitim vermek üzere özel önem göstermelidirler. Bu eğitim, geçmişte yolsuzluk olaylarından elde edilen deneyimi de içerecek şekilde düzenlenmelidir. Eğitim aynı zamanda yeni yolsuzluk olaylarını ortaya çıkarabilecek şekilde, denetçilerin yolsuzluk soruşturma yeteneklerini artıracak özellikte olmalıdır.

Sayıştaylar bu alanda uzmanlık kazanmak için bilgi, teknoloji, yöntem ve yetenek paylaşımına önem vermelidir.

Genel Standart

3.11 Sayıştaylar denetim görevlerini yerine getirme ile ilgili rehberler, yazılı yönergeler ve talimatlar hazırlamak için politika ve yöntemler uygulamalıdır (paragraf 2.1.2 (c)).

INTOSAI Rehberi

Personel arasında rehberlerin uygulaması anlamında bilgi akışının sağlanması ve Sayıştayların politikalarını standartlarını ve uygulamalarını düzenleyen rehberlerin güncel tutulması, denetimin kalitesini sağlamak açısından önemlidir (paragraf 2.1.14).

ASOSAI Rehberi 12

Sayıştaylar, denetimlerini yolsuzluklara karşı duyarlı bir şekilde yürütme ve doğası gereği şüpheli olaylarla uygun bir denetim yaklaşımı ile yaklaşabilmek için denetim rehberlerini, politikalarını ve yönergelerini tekrar gözden geçirmelidirler.

Genel Standart

3.12 Denetçi ve Sayıştay bağımsız olmalıdır (paragraf 2.2.1 (a)).

Sayıştaylar denetlenen kurum ile denetim görevinde bulunan denetçi arasında çıkar ilişkisi bulunmasını önlemelidirler (paragraf 2.2.1 (b)).

INTOSAI Rehberi

Sayıştay yürürlükteki mevzuatı dikkate almalıdır. Yeterli bağımsızlık Sayıştay'ın denetim programını yaparken, planlarken ve yerine getirirken yasa

koyucudan talimat almamasını gerektirir. Denetim yetkisine uygun olarak çalışmalarında önceliklerini ve denetim programını belirlemede ve görevini yerine getirirken uygun metotlar kullanmasında Sayıştay bağımsız olmalıdır (paragraf 2.2.9).

Sayıştaylar denetlenen kurumun tüm birimlerine ve denetim ile ilgili tüm kayıtlara serbestçe ve tam olarak erişim hakkına ve gerek duyulan diğer bilgilere, bu bilgilere sahip olan kurum ve kuruluşlardan elde edilmesini sağlayacak yeterli yasal yetkiye sahip olmalıdır (paragraf 2.2.19).

ASOSAI Rehberi 13

Sayıştaylar, yolsuzluğa karşı etkin bir rol üstlenebilmesi için sadece yasal anlamda değil, uygulamada da bağımsız olduklarını göstermelidirler. Pratik anlamda uygulamada bağımsızlığın göstergesi muhtemel menfaat çatışmalarının önlenmesini de kapsar.

Sayıştay bağımsız risk değerlendirmesi ve buna uyumlu denetim programı önceliklerini yürütebilecek bir durumda bulunmalıdır.

Gerekli olduğunda Sayıştay yolsuzluk olaylarının incelenmesi için gerekli olan bilgi ve kayıtlara ulaşma imkanını tanıyan yasal yetkiye sahip olmalıdır.

ASOSAI Rehberi 14

Sayıştaylar denetim planının hazırlanmasında ve denetimi yürütmede bağımsızlığını şüpheye düşürmeden, olası yolsuzluk olayları ile ilgili kamunun sahip olduğu bilgileri elde etme ve bu bilgileri değerlendirme yönünde bir sistem oluşturmaktadır.

Genel Standart

3.13 Denetçiler ve Sayıştay INTOSAI Denetim Standartlarına uyma konusunda gerekli özeni göstermelidirler. Bu özen delillerin belirlenmesi, toplanması, değerlendirilmesi, bulguların, ulaşılan sonuçların ve tavsiyelerin raporlanmasını kapsar (paragraf 2.2.1(d)).

INTOSAI Rehberi

Sayıştay kamu kurumlarını ve teşebbüslerini denetlerken tarafsız olmalı ve bu tarafsızlığı başkalarınca da algılanmalıdır. Denetim çıktılarının değerlendirilmesinde ve raporlanmasında dürüst olmalıdır (paragraf 2.2.40).

ASOSAI Rehberi 15

Yolsuzlukla ilgili tüm delillerin Sayıştaylarca elde edilememiş olmasından dolayı, denetim sonuçlarına ulaşma yönünden gerekli özenin

gösterilmesi gerekir. Bazı yolsuzluk durumlarında normal zamanlarda denetim görüşüne ulaşmak için gerekli ve yeterli olan delillerden daha fazlasının elde edilmesine ihtiyaç duyulabilir. Sonuç olarak bunu sağlamak için daha fazla denetim çalışması yapmak zorunda kalınabilir.

ASOSAI Rehberi 16

Yolsuzluk olaylarını araştırma ve raporlama ile görevli olan Sayıştaylar bu olaylara karışan kişilerin kendilerini bu olayın sonuçlarından korumak için denetim yapan denetçilere iftira atma ve karalama yoluna gidebileceklerinin bilincinde olmalıdırlar.

Alan Standartları

Planlama

3.14 Alan standardı

Denetçi denetimde yüksek derecede kalite sağlayacak ve denetimi en az maliyetle, verimli, etkin ve zamanında bitirilecek şekilde planlamadan sorumludur (paragraf 3.0.3 (a)).

INTOSAI Rehberi

Denetçi Denetimi Planlarken:

(a) Denetlenen kurumun faaliyet gösterdiği ortamın önemli yönlerini belirlemelidir.

(b) Sorumluluk ilişkilerinin belirlenmesini sağlayan bir anlayış geliştirilmelidir;

(c) Denetim raporunun formatını, içeriğini ve denetim görüşünü belirlerken kullanıcıların ihtiyaçlarını dikkate almalıdır;

(d) Denetim amacını belirleme ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli sorgulamaları yapmalıdır;

(e) Kilit yönetim ve kontrol sistemlerini belirleyerek öncelikle bu sistemlerin güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmelidir;

(f) Denetim konularının önem seviyelerini belirlemelidir;

(g) Denetlenen kurumun iç denetiminin ve iç denetçilerin iş programlarını gözden geçirmelidir

(h) Diğer denetçilerin yaptığı çalışmalardan hangi ölçüde güvence sağlayabileceklerini değerlendirmelidir, örneğin iç denetimden;

(i) En etkin ve verimli denetim yaklaşımını belirlemelidir;

(j) Önceki denetimlerde raporlanmış olan bulgular ve önerilerle ilgili uygun bir adım atılıp atılmadığını belirlemek amacı yeterli çalışmalar yapılmalıdır;

(k) Denetim planı ve önerilen alan çalışması ile ilgili uygun bir belgelendirme kullanılmalıdır (paragraf 3.1.3);

Aşağıdaki aşamalar normal bir denetimin planlama aşamalarıdır.

(a) Denetlenen kurumun risk düzeyinin ve önemliliğinin belirlenmesi amacı ile kurum ve kurumun organizasyon yapısı hakkında bilgi toplanması;

(b) Denetimin amacının ve kapsamının belirlenmesi;

(c) Uygulanacak denetim yaklaşımı, yapısı ve daha sonra yapılacak olan sorgulamaların kapsamının belirlenmesi amacıyla temel analizlerin yürütülmesi;

(d) Denetimin planlamasında gündeme gelebilecek özel problemlerin açığa çıkarılması;

(e) Denetimle ilgili bir bütçe ve planın hazırlanması;

(f) Denetim için gerekli personelin ve denetim ekibinin belirlenmesi;

(g) Denetlenen kurumun denetimin kapsamı, hedefleri hakkında bilgilendirilmesi ve denetim ile ilgili kriterlerin değerlendirilmesi, gerekli durumlarda bunların tartışılması (paragraf 3.1.4).

Sayıştaylar gerekli gördükleri durumlarda planı tekrar gözden geçirebilirler.

ASOSAI Rehberi 17

Denetimi planlarken denetçi mali tablolarda önemli derece hatalara yol açabilecek, yasal olmayan işlemlerin kaydedilmesinden kaynaklanan önemli ölçüdeki yolsuzluk riskini değerlendirmelidir.

- Denetçi mal ve hizmet satın alınması işi ile ilgili faaliyet gösteren kurumlarda yolsuzluk ihtimalinin diğer kurumlara göre daha yüksek olduğunu göz önünde bulundurmalıdır.

- Denetçi yolsuzluk olan kurumlarda bu durumun gizlenmesi için bilinçli bir çabanın olabileceğini ve denetçinin dikkatinin başka alanlara çekilmeye çalışılabileceğini göz önünde tutmalıdır.

- Denetçi planlama aşamasında denetlenen kurumun faaliyette bulunduğu ortamı, iç kontrollerin seviyesini ve kurumun geçmişte özellikle yolsuzlukla ilgili olayların durumunu tam olarak anlamalıdır.

ASOSAI Rehberi 18

Yolsuzluklardan kaynaklanan düzensizlikleri ve önemli yanlış beyanları ortaya çıkarmak ve değerlendirmek için makul bir beklentiye sahip olmak amacıyla denetçi, denetim hedeflerini ve denetim prosedürlerini risk değerlendirmelerine dayandırmalıdır.

ASOSAI Rehberi 19

Denetim sırasında yolsuzluk olayı ile karşılaşılması ya da yolsuzluk şüphesinin mevcut olması durumunda Sayıştay denetimin bütçesi, zamanlaması ya da denetimin ekibinin uzmanlığı konusunda esnekliğe sahip olmalıdır.

Gözetim ve Gözden Geçirme

Alan Standardı

3.15 Denetim sırasında denetim ekibinin çalışmaları denetimin her aşamasında uygun bir şekilde kontrol edilmeli, çalışma kağıtlarına aktarılmış olan çalışmalar üst düzey bir denetçi tarafından gözden geçirilmelidir (paragraf 3.0.3 (b)).

INTOSAI Rehberi

Denetim çalışması denetim görüşünün verilmesinden önce kıdemli bir denetçi tarafından gözden geçirilmelidir. Bu denetimin her aşamasında yapılmalıdır. Gözetim tek aşamalı bir çalışmaya göre daha avantajlıdır. Bunu teminen;

(a) Denetim görüşünü ya da raporunu oluşturmak için tüm değerlendirmeler ve ulaşılan sonuçlar yeterli, ilgili ve kabul edilebilir denetim kanıtlarına dayanmalı ve desteklenmelidir.

(b) Tüm hatalar, eksiklikler ve olağandışı konular uygun bir şekilde tanımlanmalı, belgelendirilmeli ve tatminkar bir şekilde çözüme kavuşturulmalı ya da daha kıdemli bir denetçinin dikkatine sunulmalıdır ve;

(c) Gelecek dönem denetimleri için gerekli değişiklikleri, yenilikleri tanımlamalı, kaydetmeli, denetim planlarında ve denetim personelinin geliştirilmesine yönelik aktivitelerde bu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (paragraf 3.2.4).

ASOSAI Rehberi 20

Sayıştaylar yolsuzluklarla ilgili tüm denetim çalışmalarını yeterince gözetiminin yapılmasını teminen, yolsuzluk soruşturması ile ilgili süreçler ve gözetim seviyesi ile ilgili kapsamlı gözetim kontrol listesini de içeren politikalar geliştirmelidir.

Denetim sırasında yolsuzluk şüphesi ortaya çıktığında denetçi konuyu Sayıştay'ın yetkili görevlisine Sayıştay'ın mevcut politikalarına ya da gözetim mekanizmalarına uygun olarak raporlamalıdır.

İç Kontrollerin Değerlendirilmesi

Alan Standardı

3.16 Denetimin boyut ve kapsamını belirlemek için denetçi iç kontrollerin güvenilirliği değerlendirmelidir (paragraf 3.0.3 (c)).

INTOSAI Rehberi

İç kontrollerin değerlendirilmesi yürütülen denetimin türüne uygun bir şekilde yapılmalıdır (paragraf 3.3.2).

Muhasebe ve diğer bilgi sistemlerinin bilgisayar yardımı ile izlendiği durumlarda denetçi iç kontrollerin verilerin tamlığını, güvenilirliğini ve tutarlılığını sağlamak için uygun bir şekilde çalışıp çalışmadığına karar vermelidir (paragraf 3.3.4).

ASOSAI Rehberi 21

İç kontrol sisteminde önceki yıllarda tespit edilen yolsuzluk olayları ile ilgili olarak kurum yönetimi tarafından yapılan değişiklik ve iyileştirmeler denetim sırasında öncelikle değerlendirilmelidir.

ASOSAI Rehberi 22

Denetlenen kurumlarca bilişim sistemlerinin kullanımının artması, iç kontrol sistemini değerlendirmek için denetçilerin güvenilir ve doğruluğu kanıtlanabilir sistem tabanlı denetim izlerine ulaşmasını gerektirir. Bu amaca yönelik olarak yasal düzenlemelerin denetçilerin kurumda uygulanan sistemlerdeki değişiklikleri izlemeye imkan vermesi gerekir.

Yasal Hükümlere Uygunluk

Alan Standardı

3.16 Mali denetim (düzenlilik denetimi) yürütülürken yasalara uygunluğun sağlanıp sağlanmadığı denetlenmelidir. Düzenlilik denetiminin sonuçları üzerinde ya da mali tablolarda kayıtlı tutarlar üzerinde önemli ve doğrudan etkisi olabilecek, yasalara aykırı faaliyetleri, düzensizlikleri ortaya çıkarmada yeterli güvenceyi sağlamak için denetçi denetim aşamalarını ve süreçlerini belirlemelidir.

Performans denetimi sırasında denetim hedeflerine ulaşmak için gerektiği durumlarda uygulanabilir yasal hükümlere uygunluğa yönelik bir

değerlendirme yapılmış olmalıdır. Denetçi denetim hedeflerini önemli derecede etkileyebilecek yasalara aykırı faaliyetleri ortaya çıkarmada yeterli güvenceyi sağlayacak şekilde denetimi planlamalıdır. Denetçi aynı zamanda denetimin sonuçlarına dolaylı şekilde etkide bulunabilecek kanuna aykırı faaliyetlere işaret eden işlemler ya da durumlara karşı uyanık olmalıdır.

Denetim üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilecek herhangi bir düzensizlik, yasalara aykırı bir olay, yolsuzluk ve hata ihtimali belirdiğinde denetçi bu şüpheyi ortadan kaldırmak için ya da doğrulamak için denetim prosedürlerini genişletmelidir (paragraf 3.0.3 (d)).

INTOSAI Rehberi

Denetçi denetim sonuçları üzerinde dolaylı olarak etkide bulunabilecek ve yasal olmayan olaylara işaret edebilecek durum ve işlemlere karşı uyanık olmalıdır (paragraf 3.4.4).

Sayıştayların bağımsızlığını zedelememek üzere , denetçi gelecekte yapılacak yolsuzluk soruşturmalarına ve yasal süreçlere müdahale etmeyecek şekilde, denetim aşamalarını ve yöntemlerini genişletmede gerekli mesleki özeni ve dikkati göstermelidir (paragraf 3.4.7).

ASOSAI Rehberi 23

Kanunlara uygun olmayan bir durumla karşılaşıldığında denetçi doğrudan yönetim ve kurum görevlilerinin bir kontrol zaafı içinde bulunduklarını düşünmeden uygun dozda bir mesleki şüphe içinde konuyu ele almalıdır.

Denetim Kanıtı

Alan Standardı

3.18 Denetlenen kurumun organizasyon yapısı, programları, faaliyetleri ve fonksiyonları ile ilgili denetçinin yargısını ve ulaştığı sonuçları destekleyen yeterli, ilgili ve makul deliller elde edilmelidir (paragraf 3.0.3 (e)).

INTOSAI Rehberi

Denetçi denetim kanıtları toplamak için soruşturma, denetleme, sorgulama ve doğrulama gibi teknik ve yöntemleri iyi bir şekilde uygulamalıdır (paragraf 3.5.3).

ASOSAI Rehberi 24

Yolsuzluk ihtimalinin var olduğu durumlarda denetçiler yolsuzluğun gerçekten olup olmadığını ve mali tablolar üzerinde etkisi olup olmadığını saptamalıdır.

ASOSAI Rehberi 25

Denetçiler yolsuzlukları raporlarken elde etmiş oldukları delillerin doğruluğunu üçüncü kişilerden elde edecekleri bilgi ve belgelere karşılaştırmak suretiyle teyit etmelidirler.

Denetçiler denetimde ulaştıkları sonuçları destekleyecek ne kadar delille yetineceklerini dikkatli bir şekilde belirlemelidirler. Denetçiler toplamış oldukları delillerin ulaşmış oldukları sonuca zemin oluşturmaması ve yasal ve disiplin kovuşturması ile ilgili başlatılacak sürece temel olacağını göz önünde bulundurmalıdırlar.

ASOSAI Rehberi 26

Denetçi işin yapılması sırasında günlük ve sıradan işlerin bilgisayar yardımı ile yapılmış olmasından dolayı, bu tür verilerin denetim delili olarak nasıl bir araya getirileceğine ve değerlendirileceğine karar vermelidir. Bilgisayar kaynaklı delil toplama dikkatli bir planlama ve uygulamayı gerektirir. Denetçi bilgisayar kaynaklı delillerini orijinallikinden emin olmak için uygun kontrollerin yapıp yapılmadığından test etmelidir.

Mali Tablo Analizi

Alan Standardı

3.19 Mali denetimde ve diğer denetim şekillerinin uygulanmasının mümkün olduğu durumlarda, denetçi mali tabloları, ilgili muhasebe sisteminin gereği olan mali raporları ve bilgileri içerecek biçimde hazırlanıp hazırlanmadığı yönünde inceler (paragraf 3.0.3 (f)).

INTOSAI Rehberi

Mali tablo analizi, mali tablolardaki çeşitli unsurların kendi içinde ve birbirleri arasında beklenen ilişkinin var olup olmadığının, beklenmeyen ilişkiler ya da olağandışı trendleri tespit edilmesi amacındadır (paragraf 3.6.2).

ASOSAI Rehberi 27

Denetçi özellikle yolsuzluk şüphesi bulunan durumlarda tam açıklama prensibini de içeren uygulanabilir muhasebe standartlarından sapmaya karşı uyanık olmalıdır.

RAPORLAMA STANDARTLARI

Raporlama standartları burada INTOSAI standartlarında yer aldığı şekli ile raporlama standartları olarak kullanılacaktır.

Raporlama Standartları

3.20 Her denetimin sonunda denetçi uygun bir şekilde, bulgularını uygun formatta gösteren; içeriği kolay anlaşılabilir ve belirsizliklerden ve anlam kargaşalarından uzak, yeterli ve ilgili delillerle desteklenen bilgileri de içeren , bağımsız, tarafsız, dürüst ve yapıcı bir yazılı rapor hazırlar. (paragraf 4.0.7 (a))

Denetim sırasında ortaya çıkarılan ciddi düzensizlikler ya da yolsuzluklarla ilgili alınması gereken önlemlere ilişkin önerilerde bulunmak Sayıştayların sorumluluğundadır. (paragraf 4.0.7 (b))

INTOSAI Rehberi

Önerilerde bulunurken ve önerilerin uygulanıp uygulanmadığını takip ederken denetçi tarafsız ve bağımsız olmalıdır. Böylece, denetçi belirli önerilerin yerine getirip getirilmediğinden çok, belirlenen zayıflıkların ortadan kaldırılıp kaldırılmadığına odaklanır. (paragraf 4.0.26)

ASOSAI Rehberi 28

Denetçi mali tablolarda önemli yolsuzlukların olduğu kanaatinde ise, işlemler uygun bir şekilde gösterilmedi ise ya da yürütülen denetimde yolsuzluk yapıldığını tespit etmiş ise, mali raporunda bulgularını yeterli bir şekilde sıralayarak mali tablolar hakkında olumsuz görüş vermelidir. Bununla beraber sahtecilik ve yolsuzluk terimi mahkemede aksi ispatlanana kadar kesin bir dille kullanılmamalıdır.

ASOSAI Rehberi 29

Denetim raporu, kurumda uygulanan sistemlerde ve uygulanmakta olan usullerde bu tür olayların tekrar ortaya çıkmasını önlemek için yapılması gerekli değişikliklere yönelik tavsiyeleri içerir.

ASOSAI Rehberi 30

Denetçi daha önce raporlanmış yolsuzluk olayları ile ilgili olarak durumun gerektirdiği acil önlemlerin titizlikle alınıp alınmadığını belirlemeli ve sistem ve usullerde yapılan değişikliklerin devam eden denetimler süresince işlerliğinin devam ettiğinin bilincinde olmalıdır.

Sözleşmeye Dayalı İşlemlerde Yolsuzluk Türleri

Aşağıdaki yolsuzluk türleri mal ve hizmet tedarik sürecinde görülen örnekler olarak raporlanmaktadır.

Rüşvet ve Komisyon- Çıkar sağlamak amacı ile standart dışı bir malın kabul edilmesi ya da yasaya aykırı bir bilginin temin edilmesi karşılığında para ya da diğer menfaatin mal ve hizmeti sağlayan kimse ile kamu görevlisi arasında alınıp verilmesi,

Asıl sözleşmede değişiklikler yapılması- Sözleşmede orijinal olarak öngörülenin dışında kamudan satıcıya ek kaynak aktaracak şekilde değişiklikler yapılması,

Anlaşma yapılarak teklif verilmesi (kartel sözleşmesi)- Satıcıların tekel gibi hareket ederek sunmuş oldukları hizmet ya da mal için yapay olarak yüksek fiyat vermeleri.

Menfaat çatışması- Satıcının ihale sürecinde karar verici pozisyonunda bulunan kamu görevlisi ile çıkar ilişkisi içinde olması,

Kusurlu fiyatlandırma- Satıcının faturayı şişirmiş olması,

Naylon Fatura- Satıcının ya da müteahhidin gerçekten teslim edilmemiş ya da uygun nitelikte ve miktarda olmayan bir mal teslimi ya da hizmet yapılmasında ya da sözleşmede yazılı özelliklerde işin yapılmaması durumlarında kuruma sunulan faturayı ifade eder.

Hileli mal teslimi – Satıcı ya da müteahhit malın ya da imalatın kalitesini bozarak ya da iş yapma kapasitesini azaltarak menfaat sağlanması,

Parçalara bölerek satın alma- Bir takım onay ve ihale süreçlerinden kurtulmak için rekabeti bozacak şekilde mal ve hizmetlerin parçalara bölmek suretiyle satın alınması

Hayali satıcı- Satın almanın gerçekte var olmayan bir satıcıdan yapılması,

Kamu kaynağının personelin kişisel ihtiyaçların temini için kullanılması ya da kamu varlıklarının görevliler tarafından kendi çıkarları için kullanılması,

Şartnamenin iş verilecek müteahhide göre düzenlenmesi – İşin özelliği ve yapılacak zamanı belirli bir satıcı ya da müteahhit lehine düzenlenmesi,

Sözleşmeye Dayalı Olarak Yapılan İşlerde Muhtemel Yolsuzluk Uyarıları

Mal ve hizmetlerin teminine ilişkin ihale ve sözleşme sürecinin farklı aşamaları yolsuzluk ve sahtecilik için çok farklı seviyelerde ihtimaller ortaya çıkarır. Sözleşmeler ile ilgili aşağıda yer alan konular denetçi için özel duyarlılık gösterilmesi gereken alanlardır.

İhtiyaçların belirlenme aşaması,
Yetersiz ihtiyaç analizi,
Olası satıcılar hakkında yetersiz bilgi edinme,
Mevcut stokların ve ihtiyaç duyulan miktarın yetersiz bir şekilde belirlenmesi,
Mal tedarikinin aşırı derecede kısa bir zamana sıkıştırılmış olması,
İhtiyaç analizinin ihtiyaca odaklanmasından çok sonuca odaklanmış olması,
İhtiyacın kullanıcı dışında, kullanıcı adına başka bir birim tarafından belirlenmesi,
Üst yöneticilerin kanuni yetkileri olmadığı halde tedarik sürecine katılmış olmaları,
Teklif alma ve tekliflerin değerlendirme aşamaları,
Teknik şartnamelerin yeterince açık bir şekilde hazırlanmamış olması,
İşe verilen teklif sayısının çok sınırlı kalmış olması,
Belgelerin, ihale süreci ile görevli olan kamu görevlilerin sürece alışılmadık bir tarzda müdahale ettiklerini göstermesi,
Menfaat çatışması şüphesi,
İşin ihale edilmesinden önceki bir tarihe ilişkin fatura bilgileri,
İşin uygun bir şekilde ilanının yapılmamış olması,
İhale sürecinin alışılmadık bir şekilde yürütülmesi,
Değerlendirme kriterlerinin farklı teklif sahipleri için tutarlı olmaması,
İhale tarihi geçtikten sonra teklif alınmış olması,
Resmi teklifte sonradan değişiklik yapılması,
En düşük teklifin seçilmemiş olması,
Teklif sahibinin gizli niyetini ortaya koyar nitelikte gerçekçi olmayan teklifler,
İhaleden alışılmadık bir şekilde çekilme,
Son teklifin şaşırtıcı bir şekilde ilk teklife yakın olması,
Üzerinde ihale kalan firmanın işi başka bir müteahhide vermiş olması,
İşi yapacak tek bir müteahhidin olduğuna dair yapılan değerlendirmenin yetersizliği,
Sözleşme aşaması ve değerlendirme aşaması,

Sözleşmede büyük ölçüde mal ve hizmetin maliyetini artırıcı bir şekilde yapılan değişiklikler,

Yetersiz bir şekilde izahı yapılan değişiklikler,

Yetkisiz olarak sözleşme hükümlerinin genişletilmesi ve süresinin uzatılması,

Teslim alınan mal ve hizmetin kalitesine yönelik yakınmalar,

Teslim alınan mal ve hizmetler için yetersiz kontroller yapılması ve kalite güvencesi aranmaması,

Yüksek fiyatlandırma ve mükerrer faturalamaya dair emareler,

Şüpheli faturalar,

Ödemelerde yetersiz ön kontrol mekanizmaları,

Bir müteahhidin sürekli olarak kurumdan iş alması,

Aşırı derecede yüksek işçi ücreti ödemeleri.

Denetim kanıtları

Yolsuzluk ve sahteciliğe ilişkin delil toplamak için denetçi şunları yapmalıdır:

Her zaman için en güçlü delili aramalıdır;

Delillerin unutulması, kaybolması ve yok edilmesi ihtimaline karşın en kısa zamanda araştırma yapmalıdır;

Küçük izleri ve ip uçlarını ihmal etmemelidir;

Şüpheyi ortadan kaldıracak ya da doğrulayacak gerçekleri aramalıdır;

Yolsuzluğun ve sahteciliğin en zayıf noktalarına odaklanmalıdır;

Yolsuzluk ve sahteciliğin yapıldığına işaret eden delilleri tanımlamalı ve özetlemelidir;

Yolsuzluk ve sahteciliğe dair olası senaryoları tanımlamalıdır;

Kurumda var olan muhasebe sistemi ve kontrol sistemi ve kurumsal işlemlerin akışını belgeleyen dokümanlardan yola çıkılarak sistemden sapmaları açıklamalı ve özetlemelidir;

Yolsuzluk ve sahteciliği yaygın olarak gizlemekte kullanılan yaygın metotları açıklamalıdır;

Yolsuzluk ve sahteciliğin olası kapsamını tanımlamalıdır;

Gizli anlaşmalar olma ihtimalini dikkate almalıdır;

Delillerin kaynakları

Denetlenen kurumdan elde edilen belgeler: Hesapla ilgili defterlerin incelenmesi sırasında ya da denetime delil olabilecek çeşitli nitelikteki belgelerin incelenmesi sırasında elde edilen belgelerin bunların önem derecelerine göre asıl nüshaları ya da fotokopileri.

İç denetçilerin raporları: İç denetçiler kurumda normal iş akışında görülen sapmalara ilişkin örnekler ortaya çıkarmış olabilirler.

Görüşme (mülakat): Denetçiler iç kontrollerin yönetimden kaynaklanan sebeplerle sağlıklı işlemediğini ve diğer görevliler tarafından hileli işlemler yapıldığını düşündükleri durumlarda, farklı seviyedeki görevlilerden önemli bilgiler alabilirler ve yolsuzluk ve sahteciliğin yol açtığı yanlış beyanları ortaya çıkarabilirler.

Teftiş/gözlem: Denetçiler olası yolsuzluk ve sahteciliği teftiş, gözlem yaparak ya da fiziki doğrulama yapmak suretiyle ortaya çıkarabilir.(sahte belgeler, mevcut olmayan mallar ya da düşük kalitedeki mallar) Denetçinin bir sonuç çıkarmada fiziki gözlemlere güvendiği durumlarda bunun mutlaka uygun bir şekilde düzenlenmiş delillerle desteklenmesi gerekir.

Anketler: Denetçiler anket düzenlemek suretiyle önemli ve kullanışlı bilgiler elde edebilirler.

İlgili taraflardan doğrulama: Denetçi bazı durumlarda doğrudan ilgili taraflardan bilgi sağlayabilir (banka mutabakat mektubu, borçlu olunan kurumdan alınan doğrulama mektubu) bu kurumlardan alınan bilgi kurum kayıtları ile uygunluk göstermiyor ise bu uyumsuzluğun sebeplerini ortaya çıkarmak için detaylı çalışmalar yapılmalıdır.

Analitik inceleme sonuçları: Denetçiler normal olmayan trendlere işaret eden mali ve mali olmayan bilgileri analiz eder. Bu durumda denetçi özellikli alanlara ağırlık verir.

Uzman görüşü: Denetçiler şüpheli durumlarda uzman görüşüne başvurmalıdır. Uzman görüşü yolsuzluk ve sahteciliği değerlendirdiği durumlarda denetçi için delil niteliği taşır.

SAYIŞTAYIN DENETİM KAPASİTESİNİ GÜÇLENDİRME PROJESİ

Necip POLAT*

1. GİRİŞ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik sürecinde, mevcut durumunu, hedeflerini ve takvimini belirleyen “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program”ın “Mali Kontrol” Başlıklı 28. Bölümünde belirtilen önceliklerden birisi de, “Dış denetimin alanının uluslararası standartlara uygun bir şekilde geliştirilmesi”dir. Söz konusu öncelik de iki ana unsurdan oluşmaktadır:

1. “Dış denetim alanındaki AB normlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuat değişikliği”,
2. “Sayıştay Başkanlığının Dış Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi”.

Sayıştay'ın Anayasa ve yasalar gereğince dış denetim alanında üstlenmiş olduğu rolü, Ulusal Program çerçevesinde uluslararası standartlar ve AB ile uyumlu hale getirebilmek amacıyla “Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi” başlıklı Eşleştirme Projesi hazırlanmıştır. Proje, Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde 2003 yılı proje paketinde yer almış ve Avrupa Komisyonu Yönlendirme Komitesinin 14 Mart 2005 tarihli koşulsuz onay kararı ile hukuki geçerlik kazanmıştır.

2. PROJE HAKKINDA TEMEL BİLGİLER

Çalışmaları 30.03.2005 tarihinde başlayan ve 16.06.2005 tarihinde açılış töreni yapılan projenin 20 ay sürmesi öngörülmektedir. Birleşik Krallık Ulusal Denetim Ofisi ile birlikte yürütülecek projede İspanya Sayıştay'ı uzmanlarından da yararlanılacaktır. Proje, Türkiye'ye AB Bütçesinden verilen 1 milyon 349 bin Avro ile finanse edilmektedir.

Projenin temel hedefleri şunlardır:

- Sayıştay'ı; kamu sektörünün yönetim, hesap verme sorumluluğu, kontrol ve denetim kalitesini daha iyi değerlendirecek şekilde desteklemek,

* Sayıştay Denetçisi

- Türkiye’de kamu mali kontrol sistemlerinin verimlilik ve etkinliğini güvence altına almak.

- Sayıştay’ın denetimlerini bütünüyle uluslararası denetim standartlarına uygun hale getirmek.

Projenin temel bileşenleri ve yapılacak çalışmalar özetle şunlardır:

1. Durum Analizi: Projenin ilk aşaması olarak, yabancı uzmanlarla birlikte “eş düzey gözden geçirme” adı verilen durum analizi yapılacaktır. Daha sonra durum analizi çerçevesinde Stratejik Gelişme Planı hazırlanacaktır.

2. Yasal çerçevenin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi: Gerek istenilen süreç değişikliklerini gerçekleştirmeye imkan sağlayacak yasal değişiklikleri gerekse yasal değişiklik gerektirmeyen konuları ortaya koyacak Yasal Çerçeve Belgesi taslağı oluşturulacaktır. Uluslararası standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu, gerekli yasal değişikliklere ilişkin taslak hazırlanacak ve Meclis’e sunulacaktır.

3. Denetim kapasitesinin uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile uyumlu olarak geliştirilmesi: Bu bileşene ait çalışmalar üç farklı denetim türüne bağlı olarak BEŞ farklı çalışma grubu tarafından yapılacaktır. Bu çalışma grupları şunlardır:

- a. Mali Denetim,
- b. AB Fonlarının Denetimi,
- c. Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri,
- d. Performans Denetimi,
- e. Bilişim Sistemleri Denetimi.

Bu çerçevede, sırası ile;

- Proje çalışma gruplarına temel ve ileri düzeyde denetim eğitimi verilecek,

- Denetim rehberleri hazırlanacak ve pilot denetimlerle bu rehberler test edilip gerekli düzenlemeler yapılacaktır,

- Proje çalışma grupları dışındaki meslek mensuplarına denetim alanında teknik eğitim verilecek ve,

- İleri düzey eğitim programları geliştirilecektir.

4. Yönetim ve organizasyon kapasitesinin güçlendirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi: Bu bileşene ait çalışmalar, konularına göre üç farklı çalışma grubu tarafından, yabancı uzmanların vereceği eğitimler

sonrasında gerçekleştirilecektir. Bu çalışma gruplarının alanları ve çalışmaları şunlardır:

a. Yönetim Bilgi Sistemi: Öncelikle, yönetimin bilgi ihtiyaçları ve mevcut durum ortaya konarak bir çalışma önerisi hazırlanacaktır. Çalışma önerisi yönetim tarafından onaylandıktan sonra, yönetim bilgi sisteminin kurulması ve uygulanmasına ilişkin çerçeve belge hazırlanacaktır.

b. Risk Yönetimi: Sayıştay açısından risk değerlendirmesi yapılacak ve risk yönetimi çerçeve belgesi hazırlanacaktır. Daha sonra risk yönetimi ile ilgili kişilere (risk sorumlularına) gerekli eğitimler verilecektir.

c. İnsan Kaynakları Yönetimi: Görev ve yetkinlik tanımları yapılacak, Sayıştay'ın eğitim planı ve insan kaynakları stratejisi hazırlanacaktır.

5. Bilişim teknolojisi stratejisi geliştirilmesi: Alınacak eğitimlerden sonra, Sayıştay'ın mevcut durumu ve ihtiyaçları tespit edilecek ve bu çerçevede sürdürülebilir bir bilişim teknolojileri stratejisi geliştirilecektir.

3. PROJE ÖNCESİ HAZIRLIKLARI

Gerek projenin yürütülmesi, gerekse proje sonrasında elde edilen kazanımların tüm kuruma aktarılması ve hayatı geçirilmesi amacıyla birtakım ön hazırlıklar yapılmıştır. Bu hazırlık çalışmalarında anlama, tasarlama, geliştirme ve aktarma ekseninde önemli bir bilgi birikimi sağlanması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle yabancı dilde iletişim sorunu yaşanmaması ve çalışmaların etkin bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla projede görev alacak denetçilerin büyük bir kısmı 3 aylık dil eğitimi için İngiltere'ye gönderilmiştir.

İkinci olarak, proje uygulamalar ile edinilen bilgilerin meslek mensuplarının tümüne profesyonel bir yaklaşımla aktarılabilmesi için “Kurs Tasarımı ve Sunum Teknikleri Eğitimi” düzenlenmiştir. INTOSAI'nin eğitimle ilgili birimi IDI (INTOSAI Development Initiative) tarafından geliştirilen eğitim materyalleri esas alınarak uygulanan bu eğitim programı toplam dokuz hafta sürmüştür. Mantıklı, kolay ve pratik olması nedeniyle birçok kuruluş tarafından benimsenen söz konusu eğitim programının iki temel yaklaşımı vardır:

1. Eğitime sistematik bir yaklaşım:
 - a. Eğitim fonksiyonlarını, mantıklı ve yönetilebilir aşamalara dönüştürmek suretiyle gruplamakta ve yeniden organize etmektedir.
 - b. Kuruma, eğitim faaliyetlerinin hedeflere ulaşmada etkin, kaynak

ve zaman kullanımında verimli olmasını sağlayacak kontrol mekanizmaları sunmaktadır.

c. Çalışanların iş performanslarını doğrudan etkileyecek şekilde, maliyet etkin ve pratik bir eğitimidir.

2. Yetişkin eğitimi yaklaşımı:

a. Katılımcının bağımsızlığını ve zorla değil kendiliğinden harekete geçmesini sağlamaktadır.

b. Katılımcıların deneyimlerinden yararlanmaktadır.

c. Gerçek hayatta karşılaşılan sorun ve problemlerin çözümüne yöneliktir.

d. Hızlı değil, istikrarlı ilerleme sağlar.

Dokuz hafta süren bu eğitim programına projeyi yürütecek denetçiler katılmış ve sonucunda “Eğitim Uzmanı” sertifikası almışlardır. Öte yandan, programın kurs tasarımı bölümünde mali denetimle ilgili çalışmaya, İngiltere Ulusal Denetim Ofisi’nden bir denetçi de konu uzmanı olarak katılmıştır.

4. PROJE SÜRECİNDEKİ ORTAK ÇALIŞMALAR

4.1. Durum Analizi ve Stratejik Gelişme Planı

Proje kapsamında yürütülen ilk faaliyet olan “Durum Analizi” çerçevesinde, Sayıştay’ın mevcut mali denetim ve performans denetimi süreci; insan kaynakları yönetimini; yönetim bilgi sistemi; bilişim teknolojileri; teşkilat yapısı; yasal çerçevesi; kamu yönetimi çerçevesinde bütçe kontrol, raporlama ve performans yönetimi; kurum dışındaki ilgili tarafların Sayıştay’la ilişkileri incelenmiş ve bu konulara ilişkin tespitlerde bulunulmuştur.

Durum analizi çalışmalarından sonra, proje faaliyetlerine özgü bir Stratejik Gelişim Planı Taslağı hazırlanarak, proje bileşenleri bazında ulaşılmak istenen hedefler belirlenmiştir. Taslakta proje çalışma alanlarına ait hedeflere ulaşılabilmesi için gerekli faaliyetler ve her faaliyete ait etkinlikler gösterilmiştir. Yapılan çalışmalar proje grubunca tartışma toplantıları ile ayrı ayrı değerlendirilerek kritik dönüm noktaları ve başarı göstergeleri belirlenmiştir.

Stratejik Gelişme Plan Taslağı, Sayıştay mensuplarının geniş katılımı ile tartışılması ve bu yolla geliştirilmesi amacıyla 26.10.2005 tarihinde yerel ağ “SAYBİS”te yayımlanmıştır. Buna ilaveten, 2005 yılı Aralık ayında, yasal yapı, mali denetim, Avrupa Birliği fonları denetimi, bilişim sistemleri denetimi, bilgisayar destekli denetim teknikleri, performans denetimi, insan kaynakları yönetimi, yönetim bilgi sistemleri, risk yönetimi ve bilişim teknolojisi

alanlarında genel katılımlı toplantılar düzenlenmiştir. Söz konusu toplantılarda meslek ve yönetim mensuplarından yaklaşık olarak 250 kişi ile görüş alışverişinde bulunma imkanı doğmuştur. Taslak, denetim gruplarındaki meslek mensuplarımızın ve ilgili birimlerde görevli yönetim mensuplarımızın görüş ve önerileri ışığında gözden geçirilerek yeniden hazırlanmış ve Başkanlık tarafından onaylanmıştır.

4.2. İletişim Planı

Proje iletişimini sağlamak amacıyla bir iletişim planı hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Bu plan çerçevesinde, faaliyetler bazında üst yönetim bilgilendirildiği gibi, proje çalışmaları hakkında kurum içinde ve kurum dışındaki ilgili bütün taraflara bilgi sunulmaktadır.

İlk sayısı Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan Haber Bülteni iletişim sağlamada önemli bir işlev görmektedir. Haber Bülteni'nin 2.sayısı Kasım 2005'te, 3.sayısı da Mayıs 2005 tarihinde çıkarılmıştır.

8 Eylül 2005 tarihinde Yerleşik Eşleştirme Danışmanı tarafından üst yönetim, yargı mensupları ve denetim gruplarının yöneticilerine bir bilgilendirme toplantısı yapılmıştır. Bu toplantıda genel olarak eşleştirme kavram tanıtılmış ve Proje ile ilgili bilgi verilmiştir. Öte yandan, 27.07.2005 tarihinde Proje Faaliyet Sorumlularının kendi çalışma alanları ile ilgili Sayıştay üst yönetimi ve proje sponsorlarına ayrıntılı bilgi verdikleri bir oturum gerçekleştirilmiştir.

Proje çalışmalarının her aşamasında kurum personeli ile bilgi alışverişi, tartışma ve birlikte çalışma ortamının geliştirilmesi amacıyla bir proje katkı formu hazırlanmıştır. Bütün kurum personeline ulaştırılan form aracılığıyla, faaliyet alanlarına ilişkin görüşlerin alınmasına süreklilik kazandırılmıştır.

Yukarıda belirtilen iletişim araçlarına ek olarak, proje kapsamında yürütülen uygulamalarla ilgili detaylı bilgilerin yer aldığı bir proje web sayfası hazırlanmıştır. (www.sayistay.gov.tr/proje) Bilgilendirmeye yönelik olarak hazırlanan web sayfasının yanı sıra, yerel ağ üzerinde görüşlerin serbestçe tartışılabileceği bir elektronik tartışma forumu oluşturulmuştur.

5. PROJE EKİPLERİNCE YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

5.1. Yasal Yapı Çalışmaları

Proje sözleşmesine göre, yasal yapı faaliyeti kapsamında 832 sayılı Sayıştay Kanununda yapılması gereken değişiklik ve ek düzenlemeler tespit edilecek ve taslak önerisi hazırlanacaktır.

Bu faaliyetin amacı, Sayıştay Kanununda özellikle dış denetim normları, denetimin planlanması, denetim bulgularının raporlanması ve raporların Parlamento bünyesinde ele alınma süreci ile ilgili olarak gerekli tüm yasal düzenlemelerin yapılmasıdır.

Yerleşik Eşleştirme Danışmanı, proje kapsamındaki tüm çalışma gruplarının katılacağı iki seminer düzenleyecektir. Bu seminerlerin ilki ilk pilot denetimlerden sonra, ikincisi de insan kaynakları süreçleri geliştirildikten sonra gerçekleştirilecektir.

Bu faaliyet çerçevesinde, uluslararası denetim standartları ve AB uygulamaları ile, Sayıştay'ın yürürlükteki mevzuatı arasında kapsamlı bir karşılaştırma yapılacaktır; sadece uyumsuzluklar değil, uyum gösteren hususlar da analiz edilerek 14. ayın sonuna kadar Yasal Çerçeve Belgesi düzenlenip Sayıştay yönetiminde onaylanacaktır. Gerekli olduğu öngörülüyorsa, 17. ayın sonuna kadar yasal değişikliklere ilişkin taslak hazırlanacak ve TBMM'ye sunulacaktır. Taslağın TBMM tarafından 21. ayın sonuna kadar onaylanması hedeflenmektedir.

Öte yandan, Kamu Mali Yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde hazırlanan yeni Sayıştay Kanunu teklifinin yakın bir tarihte TBMM gündemine alınma ihtimali üzerine, proje grubu bu aşamada da mevcut taslak kanun metninin geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla görüş ve önerilerini ortaya koyan bir metin hazırlamıştır.

5.2. Mali Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay'ın denetim alanı genişlemiş, denetim işlevi sadece saymanlık hesabının denetimi olmaktan çıkıp kamu idarelerinin faaliyet, işlem, karar ve kaynaklarının denetimine dönüşmüş ve denetim görevinin genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak yerine getirilmesi esası benimsenmiştir.

Denetim kapasitesini güçlendirme adı ve amacını taşıyan Projenin en önemli sac ayaklarından birini de mali denetim oluşturmaktadır.

Sayıştay'ın mevcut yapısını, çalışma usul ve esaslarını ve ulusal şartları dikkate alarak mali denetimin uluslararası standartlara uygun olarak yürütülmesi amacıyla proje kapsamında faaliyet gösteren Mali Denetim Çalışma Grubunun proje süresince mali denetim rehberini ve eğitim programlarını hazırlaması ve pilot denetimler gerçekleştirmesi öngörülmüştür.

“Temel Mali Denetim Eğitimi”, 19 Eylül 2005 tarihinde başlamış olup kısa dönem uzmanlar tarafından verilmiştir. Taslak mali denetim rehberinin

yazımına yardımcı olma amacını güden iki hafta süreli bu kursta, mali denetimin aşamaları detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Mali denetim eğitimi; denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlama olmak üzere üç ana başlık altında gerçekleştirilmiştir.

Mali Denetim Çalışma Grubunun taslak mali denetim rehberi hazırlanmasına ilişkin ilk çalışma toplantıları 13-21 Ekim 2005 tarihlerinde yapılmış olup, bu toplantılarda taslak rehberin ana çerçevesi uluslararası denetim standartları ve diğer ülkelerin iyi uygulama örnekleri göz önünde tutularak;

1. Denetimde Görevlendirme

2. Mali Denetimin Hedefleri

3. Denetimin Planlanması (denetlenen kurumun tanınması, mali denetimde önemlilik, analitik değerlendirme ve gözden geçirme, denetim yaklaşımının belirlenmesi, denetimde örnekleme, başkalarının çalışmalarından yararlanma, denetim programının hazırlanması, denetim planına son şeklinin verilmesi)

4. Denetimin Yürütülmesi (denetim kanıtlarının toplanması, denetim kanıtlarının belgelendirilmesi, hataların ve yolsuzlukların değerlendirilmesi, ilk denetim-açılış hesapları ve karşılaştırmalar, dış teyit, varlık ve yükümlülüklerin değerlendirme ve açıklamalarının denetimi, denetim sonuçlarının birleştirilmesi, denetim çalışmalarını tamamlama prosedürleri)

5. Denetimin Raporlanması (denetim raporları, denetim görüşü, izleme, bilanço tarihinden sonra ortaya çıkan işlemler, ilgili taraf, yönetim bildirimleri, diğer dokümanların gözden geçirilmesi, gözden geçirme, denetimin kalite yönünden gözden geçirilmesi)

şeklinde belirlenmiş ve çalışma grubu üyeleri arasında rehber taslağı hazırlamaya yönelik görev dağılımı yapılmıştır. Denetim rehberi hazırlanmasına ilişkin kaynaklardan, mevcut denetim uygulamalarımızdan, başka ülkelere ait iyi uygulama örneklerinden ve uluslararası denetim standartlarından faydalanmak suretiyle hazırlanmakta olan mali denetim rehberi birinci taslağı üzerinde, kısa dönem yabancı uzmanlar ile birlikte çalışılmıştır. Rehberin ilk taslağı 2005 Aralık ayı sonunda tamamlanmıştır.

Mali Denetim Çalışma Grubunca, taslak mali denetim rehberinin tamamlanmasından sonra rehberin uygulanabilirliğini test etmek üzere, pilot denetimlerde incelenecek hesaplar belirlenmiş ve pilot denetimlere 2006 yılı Ocak ayının ilk haftasında başlanmıştır. Bu denetimlerle;

- Taslak mali denetim rehberinin uygulanabilirliğinin test edilmesi,
- Elde edilecek tecrübelerle taslak mali denetim rehberinde gerekli

değişiklik ve düzeltmelerin yapılması amaçlanmıştır.

Birinci aşama pilot denetimlerde aşağıda sayılan kurumların hesap ve işlemleri incelenmiştir;

- Çevre ve Orman Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü,
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü,
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Katma Bütçe Saymanlığı,
- Denizcilik Müsteşarlığı Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü.

Pilot denetimler 2006 Mart ayının sonunda başarıyla tamamlanmış ve bu denetimlere ilişkin çalışmalar kalite güvencesi çerçevesinde denetim ekipleri dışından görevlendirilen denetçiler tarafından gözden geçirilmiş ve her bir denetim için kalite güvencesi raporu hazırlanmıştır.

Düzenlilik Denetimi alanında belirlenen metodoloji çerçevesi pilot denetimlerin birinci aşamasında test edilmiştir. Denetimlerde kazanılan tecrübeler ışığında önceden belirlenmiş metodolojinin sorgulanması suretiyle mevcut mali denetim rehberinin ilk taslağının geliştirilmesi çalışmaları devam etmektedir. Rehber taslağı üzerindeki çalışmaların Haziran ayının sonunda tamamlanması hedeflenmektedir.

Nisan ayında kısa dönem uzmanları tarafından ileri düzey mali denetim eğitimi ve sistem kontrolleri eğitimi verilmiştir. Bu eğitimlerden sonra da, 10 Temmuz 2006 tarihinde başlatılması planlanan Mali Denetim Kursuna ilişkin eğitim materyallerinin (Katılımcı notları, eğitici rehberleri, slaytlar, örnek olay çalışmaları vb.) hazırlanması çalışmalarına, mali denetim rehberi taslağının geliştirilmesi çalışmaları ile eş zamanlı olarak yürütülmek üzere, başlanmıştır. Projede görevli mali denetim çalışma grubu dışında belirli sayıda denetçiye verilecek bu eğitimden sonra birlikte pilot denetimler gerçekleştirilecek ve denetim rehberine son hali verilecektir. Öte yandan, proje tamamlandıktan sonra da bu eğitimlere devam edilecek ve tüm denetçilerin bu eğitime katılması sağlanacaktır.

5.3. AB Fonlarının Denetimi

Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı ile AB Fonlarının dış denetimi Sayıştay'a verilmiştir. Bu denetimlerini uluslararası denetim standartları ve iyi uygulama örneklerine uygun bir biçimde denetlenmesi amacıyla proje bünyesinde AB Fonları Denetim Ekibi kurulmuştur. AB Fonlarının denetiminin bir mali denetim olması nedeniyle, fon denetim ekibi

çalışmalarını mali denetim çalışmaları bünyesinde yürütmektedir. Ancak, AB Fonları Denetim Rehberinin hazırlanmasında ve pilot denetimlerde mali denetim ekibinden ayrı çalışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede, mali denetim rehberinin AB fonlarına ilişkin bölümleri hazırlanmakta ve pilot uygulama olarak da Ulusal Fon denetlenmektedir.

5.4. Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri

Denetimde bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılmasının yaygınlaştırması, projenin denetimin geliştirilmesi amacının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Bilgisayar destekli denetim teknikleri ekibi mali denetim ekibi ile birlikte çalışmakla beraber, mali denetim ekibinden ayrı olarak Bilgisayar Destekli Denetim Rehberi ve ACL programı ile ilgili eğitim programı hazırlamaktadır. Proje çalışmaları çerçevesinde mali denetim alanındaki ikinci pilot uygulamalarda bu hazırlıklar test edilecektir. Projenin tamamlanmasını takiben Bilgisayar Destekli Denetim uygulamasının kademeli olarak bütün kuruma yayılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, proje sırasında yürütülecek hizmet içi eğitimlerde kullanılmak üzere yeterli sayıda alınan ACL (Audit Command Language) programı sayısı da arttırılacaktır.

5.5. Performans Denetimi

Uluslararası Standartlara ve AB Müktesebatına uyumlu olarak, performans denetimi metodolojisinin geliştirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması hedefiyle çalışmalarına başlayan Performans Denetimi ekibinin proje süresince mali denetim rehberini ve eğitim programlarını hazırlaması ve iki ayrı aşamada pilot denetimler gerçekleştirmesi öngörülmüştür.

“Temel Performans Denetimi Eğitimi” 5 Eylül 2005 tarihinde başlamış olup proje çalışanlarının etkin katılımını sağlayan bir yöntem izlenerek kurslar tamamlanmıştır. İki hafta süren programın ilk aşamasında performans denetimine ilişkin temel konular anlatılmış, ikinci aşamada ise eşleştirme projesi kapsamında yapılacak olan pilot denetim alanlarının belirlenmesinde kullanılacak kriterler ele alınmıştır. Performans denetimi eğitimi; denetimin planlanması, denetimin yürütülmesi ve raporlama olmak üzere üç ana başlık altında gerçekleştirilmiştir.

Performans Denetimi çalışma grubunun taslak performans denetimi rehberi hazırlanmasına ilişkin ilk çalışma toplantıları 8-9 Kasım 2005 tarihlerinde gerçekleştirilmiş olup, ilk aşamada rehberde yer alacak ana başlıklar farklı ülke rehberleri dikkate alınmak suretiyle şu şekilde belirlenmiştir;

- Giriş
- Performans denetiminde konu seçimi
- Denetimin tasarlanması
- Denetimin yürütülmesi
- Raporlama
- Kalite güvencesi
- İzleme

Rehber taslağının içeriğinin tespitini takiben, konu bazında, çalışma grubu üyeleri arasında görev dağılımı yapılmıştır. INTOSAI Denetim Standartları, INTOSAI Performans Denetimi Uygulama Rehberi, Sayıştay'ın mevcut performans denetimi uygulamaları ve diğer ülkelerin iyi uygulama örneklerinin incelenmesi suretiyle hazırlanan performans denetimi rehberinin ilk taslağı üzerinde, kısa dönem yabancı uzmanlar ile birlikte çalışılmıştır. Rehberin ilk taslağı 2005 Aralık ayı sonunda tamamlanmıştır.

Performans Denetimi Rehber taslağının tamamlanmasının ardından, birinci safha pilot denetimler seçilen üç konu çerçevesinde yürütülmüştür:

- Sağlık - Hastanelerde yatak yönetimi,
- Eğitim - Milli Eğitim Bakanlığı kaynak tahsisi,
- Çevre - Türkiye'de Atık yönetimi: Ulusal strateji ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi.

Pilot denetimlerin hazırlık ve yürütme aşamalarına katkı sağlamak amacıyla, İngiltere Ulusal Denetim Ofisi'nden dört uzman katılmıştır. Denetim çalışmaları dört ay gibi kısa bir sürede tamamlanmış ve taslak raporlar hazırlanmıştır.

Pilot denetim çalışmalarının çıktıları üzerinde, kalite güvencesinin sağlanması amacıyla yürütülen eğitim ve inceleme faaliyetleri halen devam etmektedir.

24-28.04.2006 tarihinde proje ekibine ileri düzey performans denetimi eğitiminin verilmiş olup, bu tarihlerden itibaren proje grubu dışındaki denetçilere verilecek Performans Denetimi Kursuna ilişkin materyallerinin hazırlanması çalışmalarına da başlanmıştır. Ağustos 2006-Ocak 2007 tarihleri arasında verilmesi öngörülen bu eğitimlerden sonra 2.pilot denetimler yapılacak ve Performans denetimi rehberine son hali verilecektir.

5.6. Bilişim Sistemleri Denetimi

Kamu kurumlarının bilişim sistemlerini kullanma düzeyi arttıkça, bu bilişim sistemlerinin denetimine olan ihtiyacının artacağı ve kapsamının genişleyeceğinin bilincinde olan Sayıştay, bilişim sistemleri denetimi konusundaki birikimini artırmayı hedeflemektedir.

Bu amaçla, eşleştirme projesi kapsamında oluşturulan Bilişim Sistemleri Denetimi Ekibi, bilişim sistemlerinin denetiminde uluslararası standartların benimsenmesi, denetim metodolojisi geliştirilmesi, bu denetimleri uygulamak ve sürdürmek üzere denetçilerin yeterli bilgi ve deneyim sahibi olması ve gerekli kurumsal yapının oluşturulması için çalışma yapmak üzere görevlendirilmiştir.

Bilişim sistemleri denetimi alanında proje bünyesindeki çalışmalar iki kademeli bir şekilde yürütülmektedir. Birinci kademedeki çalışmalar, bilişim sistemleri ile ilgili başlangıç düzeyindeki bilgilerle sınırlandırılmıştır. Bu çalışmanın hedefi, bilgisayar kullanım bilgisi olmasa dahi, bütün mali denetçilerin bilişim sistemleri ile ilgili temel riskleri belirleyebilecek şekilde eğitilmesidir. Bu kapsamda mali denetim rehberine eklenecek bilişim sistemlerinin değerlendirilmesiyle ilgili bölümlerin ilk taslağının hazırlanmasına devam edilmektedir. Öte yandan, söz konusu denetim çalışmalarının çerçevesini oluşturacak ve mali denetimi rehberi ekinde yer alacak olan “Bilişim Sistemlerinin Karmaşıklığının Değerlendirilmesi” ve “Temel Düzeyde Bilişim Sistemleri Kontrollerinin Değerlendirilmesi” formlarının taslakları da oluşturulmuştur.

Bilişim sistemleri ile ilgili çalışmaların ikinci kademesinde ise, bilişim sistemleri denetiminde uzmanlaşmış denetçilerin kullanacağı daha ayrıntılı bir metodolojinin belirlenmesi hedeflenmiştir. Söz konusu bilişim sistemleri denetim rehberinin yazım çalışmaları da devam etmektedir.

Temel düzeyde bilişim sistemleri denetimi eğitimi için eğitim materyallerinin hazırlanması çalışmalarına başlanmıştır. Eğitimleri takiben, mali denetim alanındaki ikinci pilot denetimler sırasında bilişim sistemlerinin denetimine ilişkin rehberlerin her ikisinin de test edilmesi amaçlanmaktadır.

5.7. Yönetim Bilgi Sistemi

Yönetim Bilgi Sistemi çalışması, Sayıştay’ın yönetsel işlevlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan bilgiyi, başta Sayıştay üst yönetimi olmak üzere her düzeydeki yöneticiye, hızlı, güvenilir ve uygun şekilde sağlamak amacını taşımaktadır. Kurumun kendi ürettiği de dahil olmak üzere ihtiyaç duyduğu

bilgiyi organize etmesi ve etkinlikle kullanması ile Sayıştay yönetiminin Sayıştay'daki iş süreçleri, mali işler, insan kaynakları ve diğer kaynaklar üzerindeki stratejik, taktik ve operasyonel düzeydeki etkinliği de arttırılabilecektir.

Yönetim bilgi sistemi çalışmalarının insanlar, teknoloji ve iş süreçleri temelinde ilerletilecek bir çalışma olması gerekliliğinden hareketle çalışma ekibi tarafından bir çalışma önerisi hazırlanmış ve bu belge ile başarılı bir yönetim bilgi sistemi kurmak için gerekli yaklaşımın, çalışma kapsamının ve yol haritasının kabaca ortaya konması sağlanmıştır.

Çalışma önerisi belgesinin Sayıştay Başkanlığınca onaylanması sonrasında, Sayıştay yönetim bilgi sistemi çerçeve belgesinin hazırlıklarına başlanmıştır. Sistemin unsurlarını belirleyecek olan bu belge ile, yönetim bilgisi ve rapor ihtiyaçlarının tam olarak ortaya konması amaçlanmaktadır. Çerçeve belgesi ile Sayıştay yönetiminin hangi bilgi ve raporlara, neden ihtiyaç duyduğu da göz önüne alınarak, başta bütçe ve mali durumun izlenmesine ait bilgi ve raporlar olmak üzere, iş süreçlerinin etkinliği ve iyileştirilmesi, kurumsal birikimin geliştirilmesi ve niteliğin arttırılması, kurum içi iş ilişkilerinin ve kurum dışı ilişkilerin geliştirilmesi gibi temel yönetsel amaçlara yönelik yönetim bilgisi ve raporlar ve bunları sağlayacak tasarım ortaya çıkacaktır.

Yönetim bilgi sistemi ve bilişim teknolojisi stratejisi alanındaki çalışmalar birbirini önemli ölçüde etkileyen çalışmalar olması sebebiyle proje içinde aynı ekip tarafından yürütülmektedir.

5.8. Risk Yönetimi

Risk yönetimi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri tanımlama, değerlendirme ve sorumlularını belirleme ile birlikte bu riskleri azaltmak için eylemde bulunma, gelişmeleri izleme ve gözden geçirmeyi kapsayan bütün süreçler olarak tanımlanmaktadır. Eşleştirme Projesi kapsamında Risk Yönetimi Çalışma Ekibi tarafından yürütülmekte olan risk yönetimi çalışması ise Sayıştay'ın fonksiyonlarını yerine getirirken karşılaşılabileceği risklerin en iyi şekilde yönetilmesi hedeflenmektedir.

Risk yönetimi ekibini son dönemde yaptığı çalışmalarda öncelikle Sayıştay'ın risk evreni belirlenmiştir. Bu çalışma, Sayıştay'ın bütün temel nitelikli faaliyet alanlarının belirlenmesini ve risk değerlendirmesinde göz önünde bulundurulmasını amaçlamaktadır. Bu çalışmayı takiben Sayıştay'ın içinde bulunduğu –risk ortamını etkileyen- iç ve dış koşullar belirlenmiştir. Çalışmanın en önemli aşamasını Sayıştay'ın muhtemel risklerinin tespit edilmesi oluş-

turmuştur. Her bir risk için, bu riskin gerçekleşme ihtimali ve gerçekleşmesi durumunda kurum üzerinde ne düzeyde etkiye bulunacağı belirlenmiştir. Bunu takiben, söz konusu risklerin gerçekleşme ihtimalini makul bir maliyetle azaltmayı amaçlayan kontrol faaliyetleri belirlenmiştir. Yapılan çalışmaların derlenmesi ile Sayıştay'ın Taslak Risk Kütüğü çıkarılmış ve temel riskler ve öncelikleri, risk sorumluları ile kontrol faaliyetleri belirlenmiştir. Çalışmalar sonucunda olgunlaşan risk kütüğü ve risk yönetimi konularında Başkanlığa brifing verilmiş ve bu belgeler Başkanlık tarafından onaylanmıştır.

Risk yönetimi alanındaki tüm çalışmalar kurum personeli ile yakın bir işbirliği içinde, çok sayıda mülakat ve odak grup çalışması yapılarak belirlenmiştir. İngiltere Ulusal Denetim Ofisinden gelen kısa dönem uzmanın katkısı ile bu çalışmaların sonucu değerlendirilmiştir.

5.9. İnsan Kaynakları Yönetimi

Projenin İnsan Kaynakları Yönetimi bileşeni, Sayıştay'ın denetim ve destek faaliyetlerini insan kaynaklarını etkin ve sürdürülebilir bir şekilde kullanmak suretiyle desteklemek amacı taşımaktadır.

İnsan Kaynakları çalışma ekibinin en kapsamlı faaliyeti olan “iş tanımlı çalışması” başlatılmıştır. İş tanımlı çalışmaları, bir yönden meslek mensuplarını, bir yönden de yönetim mensuplarını kapsayacak şekilde yürütülmektedir.

İnsan Kaynakları Çalışma Ekibi öncelikle odak grup toplantıları düzenleyerek yönetim mensupları arasında yaygın olan unvanlara (birim müdürü, yazı işleri müdürü, şef, veri hazırlama ve kontrol işletmeni, daktilograf ve memur) ilişkin üst düzey ortak iş tanımları geliştirilmiştir. İş tanımlarının geliştirilmesinde ilgili pozisyonlarda çalışanlarla ve amirleri ile yoğun bir işbirliği yapılmış, ayrıca taslak haline getirilen iş tanımları üzerinde üst yönetimin ve danışmanların görüşleri alınmıştır. Üst düzey iş tanımlarına ek olarak, Yayın İşleri Müdürlüğü, Koruma ve Güvenlik Müdürlüğü ve Personel ve Eğitim Müdürlüğü'ne ait detaylı iş tanımları hazırlanmıştır.

Çalışma ekibi ayrıca, Arşiv Müdürlüğü, İdari İşler Müdürlüğü, İlam Müdürlüğü, Kütüphane Müdürlüğü, Mali İşler Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü birimleri ile de iş tanım anket çalışmalarını tamamlamış olup, iş tanım formlarının taslaklarını hazırlamıştır.

Denetim alanında da mali denetim, performans denetimi ve bilişim sistemleri denetimi alanında üst düzey iş tanımları geliştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Sayıştay İnsan Kaynakları Strateji belgesinin hazırlanması çalışmaları da eşzamanlı olarak yürütölmekte olup, personelin işe alınması, kurumda muhafaza edilmesi, motivasyon ve veriminin arttırılması alanlarında durum değeriendirmesi yapılmıştır. Bu amaçla öncelikle kurum içerisinde yönetim ve meslek mensupları arasından değışik unvan yelpazesi içerisinde çok sayıda mülakat ve odak grup çalışması yapılmıştır. Bu mülakatlarla öncelikle mevcut sorunlar ve kurumsal yapıda geliştirilmesi gereken hususlar belirlenmiş, ardından çözüm önerileri geliştirilmiştir. Stratejinin diğeri temel unsurları üzerinde de benzer çalışmaların yapılmasını müteakip, İnsan Kaynakları Stratejisinin tamamlanarak mensuplarımızın görüşlerine sunulması planlanmaktadır.

5.10. Bilişim Teknolojisi Stratejisi

Bilişim teknolojisi stratejisi, bilginin üretilmesinde, dağıtılmasında, işlenmesinde paylaşılmasında ve çoğaltılmasında kullanılan bilgi ve iletişim teknolojisi kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak ve bunu uzun vadede sürdürülebilir kılmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede mevcut bilişim teknolojisi kaynaklarının kurumsal hedeflere yönlendirilmesi, mümkün olan bütün faaliyet alanlarında bilişim teknolojisi desteğinin sağlanması ve ihtiyaçları önceliklendirerek uzun vadeli ve sürdürülebilir bir yararlanma düzeyine ulaşılması amaçlanmaktadır.

Sayıştay açısından yapılması gereken, bilişim teknolojisi kullanımının dönüştürücü etkisini anlamak ve yönetmek, son derece stratejik ve pahalı olan bilişim teknolojileri kaynaklarını kurumsal vizyona ve hedeflere hizmet edecek şekilde planlamak ve kullanmaktır. Bu nedenle bilişim teknolojisi kullanımını kurumsal vizyon ve hedefler doğrultusunda hem yönetim yapısını güçlendirecek, hem de denetim desteğı sağlayacak şekilde uzun vadeli ve sürdürülebilir bir strateji çerçevesine yerleştirmek, Eşleştirme Projesinin amaçlarından biridir.

Bilişim Teknolojisi Strateji çalışması, İngiltere Sayıştay'ı bilişim teknolojisi yöneticileri ile birlikte yürütölmektedir. 28-30.11.2005 tarihlerinde, Sayıştay'ın mevcut ve gelecekteki bilişim teknolojisi kullanım alanlarının saptanması ve bilişim teknolojisi strateji geliştirme yöntemleri üzerinde çalışılmıştır. Bu çalışma sonrasında Sayıştay'daki mevcut bilişim sistemi alt yapısıyla ilgili Sistem Profili Belgesi hazırlanmıştır.

29.03.2006 tarihinde kısa dönem yabancı uzmanla birlikte Sayıştay'ın bilgi teknolojisi ihtiyacının belirlenmesi üzerinde çalışılmış ve stratejinin hazırlanması çalışmalarına başlanılmıştır. Bu çerçevede kurumsal hedefler, iş

ve hizmetler ekseninde bilişim teknolojisi kullanım imkanlarını geliştirmeye yönelik olarak, kurum mensuplarıyla birebir ve geniş katılımlı görüşmeler gerçekleştirilecektir.

6. SONUÇ

29 Mayıs 1862 yılında kurulan Sayıştay'ın tarihsel birikimleri ve mevcut sistemini güçlü bir dayanak olarak algılayıp, kimi yıpranmışlık ve hantallıklarının üzerine cesaretle giderek, çağdaş dünyanın kabul ettiği uluslararası standartlarda denetim yapması ve bu denetimlerin en yüksek etkiyi doğurmasını sağlayacak mekanizmaları bir an önce kurması gerekmektedir. Bu da ciddi bir yapı ve anlayış değişikliğini gerektirmektedir.

Bu dönüşümün gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak üzere yürütülen eşleştirme projesi ile, Sayıştay'ın yasal yapısı başta olmak üzere, yönetim ve organizasyon yapısının, denetim kapasitesinin, bilişim sistemlerinin uluslararası standartlar ve AB uygulamaları bağlamında geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, alınacak eğitimlerden sonra hazırlanacak denetim rehberlerinin ve eğitim materyallerinin, kurulacak sistemlerin Sayıştay'a uzun vadeli kazanımlar sağlayacağı aşıkardır.

Proje yabancı uzmanlarla birlikte yürütülmesine karşın, projenin başarılı olması ve etki doğurması asli sahipler olan Sayıştay personeline bağlıdır. Bu çerçevede, en alt kademesinden en üst kademesine kadar yetki ve sorumluluk sahibi her bireyin bu dönüşümün ve gelişimin başarıyla sonuçlandırılmasında da sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle, projenin tüm kurum tarafından sahiplenilmesi, tüm aşamalarında görüş ve önerilerle projeye müdahil olunması büyük önem taşımaktadır.

Yapılan çalışmalarda birtakım modeller, özellikle de İngiliz modeli doğal olarak esas alınmaktadır. Ancak, esas alınan modelin esas teşkil etmesi söz konusu olmamalıdır. Nitekim, projenin başlangıcından itibaren bu konu üzerinde hassasiyetle durulmaktadır ve sürdürülebilir etkiler doğurması açısından bunun zorunlu olduğu gözden kaçırılmamaktadır.

Proje ile hedeflenen sonuçlara ulaşılması, sadece Sayıştay'ın değil, Türkiye'nin büyük kazanımlar elde etmesi anlamına gelecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMI, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazete, <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>
2. EŞLEŞTİRME SÖZLEŞMESİ, <http://www.sayistay.gov.tr/proje/Eslestirme-Sozlesmesi.pdf>
3. PROJE HABER BÜLTENİ, Sayı 1, Temmuz 2005
Sayı 2, Ağustos - Kasım 2005
Sayı 3, Aralık 2005 - Mayıs 2006
4. PROJE WEB SİTESİ, <http://www.sayistay.gov.tr/proje>
5. SAYIŞTAY DERGİSİ, Sayı 57 - Nisan-Haziran 2005
6. TCA COURSE DESIGN AND INSTRUCTIONAL TECHNIQUES WORKSHOP PRE- WORKSHOP HANDBOOK
7. Dr. H. Ömer KÖSE, “Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Eşleştirme Projesinden Beklentilerimiz”, PROJE HABER BÜLTENİ, Sayı 2, Ağustos - Kasım 2005

YILLARA YAYGIN YAPIM VE ONARIM İŞLERİNDE VERGİLENDİRME

Atilla İNAN*

GİRİŞ

Başta belediyeler olmak üzere kamu idarelerinde yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinden vergi kesintisi yapıp yapılmayacağı, yapım ve onarım işlerinin hangi durumlarda yıllara yaygın olduğu konusu denetimlerde en çok karşılaşılan sorunların başında gelmektedir.

Yıllara yaygın yapım ve onarım işleri hem bütçenin yıllık olma, hem de verginin yıllık olma ilkesi açısından yasalarla kural dışı işlemlere tabi tutulmuş bir alandır. Bu araştırmanın konusu, bu alanı vergi hukuku açısından incelemektir.

Gelir Vergisi Kanununun 42. maddesi uyarınca, yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinde kar ve zarar işin bittiği yıla ait sayılıp, o yılın beyannamesinde gösterilerek vergilendirilir. Bu durumda doğal olarak ara süre içerisinde hak edişler alıp bunun vergisini daha ileri yıllarda veren müteahhit için kazanç fazlası ortaya çıkacaktır. Yasa koyucu yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinde, vergilendirme açısından sağladığı avantajın karşılığı olarak yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinde kaynakta vergi tevkifatı esasını getirmiştir.

Yıllara yaygın yapım ve onarım işi yaptıran belediyeler dahil olmak üzere kamu idare ve müesseseleri, iktisadi kamu müesseseleri, tüzel kişiliğe sahip bütün kuruluşlar, ticaret ve serbest meslek erbabı, zirai kazançlarını bilanço ve zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçiler hak ediş öderken, vergi kesintisi yapmak zorundadırlar.

İşte bu verginin kesilmesinde ve idaresinde karşılaşılan sorunlar araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır.

* E. Sayıştay Uzman Denetçisi, Hukukçu.

I- YILLARA YAYGIN YAPIM VE ONARIM İŞLERİNİN KOŞULLARI

Gelir vergisi Kanununun öngörüldüğü yapım ve onarım işlerinden söz edebilmek için,

- a) Bir yapım ve onarım işi olması,
- b) Yapım ve onarım işinin taahhüt işi olması,
- c) Yapım ve onarım işinin birden fazla yıla yaygın olması, koşullarının bir arada olması aranır.

A-Yapım ve Onarım İşİ Olması

Yapım ve onarım işleri özel hukukta “istisna” akdi denilen sözleşme türleri kapsamına girerler. İstisna akdi, bir tarafın bir bedel karşılığında bir üretimde bulunmayı üstlendiği akit türü olarak tanımlanır¹. Yapım ve onarımı amaçlayan istisna akitleri konumuzu oluşturmaktadır.

“İnşa” kelimesi; yapma, kurma, “İnşaat” kelimesi; yapı, yapı işleri anlamına gelir². Bu kelimeyi sadece bina yapım işleri için kullanmak doğru değildir. Gemi inşaatı, dolap inşaatı biçimlerinde olduğu gibi de kullanıldığı bilinmektedir. Bu nedenle yol yapım işinin Gelir Vergisi Kanunu uyarınca inşa işi olarak kabul edilmesi gerekir³.

İmar Kanununda da “karada ve suda daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yer altı ve yer üstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler” yapı olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan 5 sıra nolu KDVK. Sirkülerinde “Konut yapı kooperatiflerine yapılan inşaat taahhüt işleri uygulaması” konu başlığı altında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görüşü çerçevesinde inşaat taahhüt işi kapsamında değerlendirilebilecek işler sayılmıştır. Burada sadece dar anlamda inşaat kavramının içine giren iş ve işlemler sayılmamış, bunlar dışında “elektrik trafosu”, “kombi”, “çelik kapı” vs. gibi malzemeleri de saymak suretiyle uygulamaya açıklık getirerek malzemelerin tedariki ve montajı da inşaat ve onarım işi olarak sayılmıştır. Bu suretle yapılan inşaat taahhüt işleri uygulamasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görüşü

¹ Türk Hukuk Lugatı

² Türkçe sözlük, 6.B.,1974,sf.414

³ İNAN, Yıllara Yaygın Yapım ve Onarım İşlerinde Vergilendirme Esasları, TURMOB Yayınları 2000 sf. 3.

çerçevesinde inşaat taahhüt işi kapsamında değerlendirilebilecek işler sayılmış, bu şekilde ortaya çıkan ihtilaflara büyük çoğunlukla son verilmiştir.

Gemi inşası ve onarımı işlerinin de inşaat ve onarım işi kapsamında olup olmadığı tartışmaya açık olmakla birlikte, VUK'nun inşaat ve mal giderleri başlıklı 271. maddesinde yer alan “İnşa edilen binalarda ve gemilerde, imal edilen makine ve tesisatta, bunların inşaat ve imal giderleri, satın alma bedeli yerine geçer” şeklindeki hüküm, gemi inşası işinin de inşaat işi kapsamında değerlendirilmesine açık bir dayanak teşkil etmektedir⁴.

Bütün bunlarla birlikte mükellefler, makine-teçhizat, malzeme alımı ve montajı da gerektiren inşaat ve onarım işlerinden hangilerinin yıllara yaygın inşaat ve onarım işi kapsamına girdiği konusunda yine de bazı duraksamalar yaşamaktadır. Bu yazımız kanımızca bazı duraksamaları en aza indirecektir.

Devlet İhale Kanunu 4. maddesinde “yapım” teriminin tanımını yapmış; “Her türlü inşaat, ihzarat, imalat, sondaj, tesisat, onarım, yıkma, değiştirme, iyileştirme ve montaj” işlerini kapsamına almıştır. İlk bakışta “yapım” teriminin Devlet İhale Kanunundaki tanımının değil, genel tanımının esas alınması gerektiği ileri sürülebilirse de, yapılan tanımın göz önünde tutulduğunda ikisi arasında fark olmadığı görülür. Ancak kanımızca Borçlar Kanunundaki “istisna” akdi tanımına girmeyen işleri “yapım” işi olarak kabul etmemek gerekir. Bu nedenle bina yapımı yanında yol yapım işi de Gelir Vergisi kanunu açısından inşaat yani yapım tanımı kapsamına girmekle beraber, yol yapım işi için gerekli olan mıcır nakli işi yapım kapsamına girmez⁵.

Kanımızca bir istisna akdi örneği olduğu için elektrik tesisat işi yapım işi olarak kabul edilip Gelir Vergisi Kanunu uyarınca yıllara yaygın olma işlemine tabi tutulabilir. Aynı yaklaşımla yapım ve onarım işine ilişkin proje kapsamında taahhüt edilen kazı işleri, donanımların yapımı ve montaj işlerinin yapım işi ve yıllara yaygın yapım işi olarak kabulünde sorun yoktur. (22.7.1991 tarih ve 58582 sayılı Maliye Bakanlığı Özelgesi)

Aynı şekilde bir istisna akdi niteliğinde olmayan yani bir imalat işinin söz konusu olmadığı, asfalt platinine bazalt temini ve nakli işi, yapım işi sayılmayacağından yıllara yaygın bir yapım işi olarak kabul edilemez⁶.

⁴ Barış BİRBİR, “Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım İşleri Kapsamı” Maliye ve sigorta yorumları 1 Ağustos 2005 sayı 445, Sf.116

⁵ 25.4.1995 tarih ve 23763 tutanak sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı

⁶ Mali Hukuk, Okuyucu Soruları”, Sayı: 81 ,sf. 79

Gelir Vergisi Kanunu inşaat=yapım terimi yanında onarım kelimesini de kullanarak yapım tanımını daha da genişletmiştir. Onarmak; bozulmuş olan bir şeyi düzelterip yararlı bir duruma sokmak olarak tanımlandığına göre, yine Borçlar Kanunumuza göre bir istisna akdi örneğidir⁷. Bu nedenle diğer koşulların da gerçekleşmiş olması halinde herhangi bir onarım işi de Gelir Vergisi Kanunu açısından yıllara yaygın nitelik kazanır.

B- Yapım ve Onarım İşinin Taahhüt İş Niteliğinde Olması

Gelir Vergisi Kanununun sözcüklerinden, yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinde “taahhüt” koşulu bulunduğunu çıkarmak olanaksızdır. Ancak Maliye Bakanlığının görüşleri ve Danıştay içtihatları bu konuda açıklık taşımaktadır. Maliye Bakanlığının 5.1.1995 tarih ve 44/4405-566/422 sayılı özelgesinde “Yapım ve onarım işi kavramından; taahhüt işi yapan kişilerin gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yanında, kamu kurum ve kuruluşları, vakıflar, dernekler, kooperatifler ve benzeri kurumlara yapılan yapım ve onarım işleri şeklindeki yorumlanması gerekir” açıklığı getirilmiştir⁸.

Bir kimsenin satmak üzere kendi nam ve hesabına yaptığı özel yapım işleri, taahhüt niteliği taşımadığından, G.V.Kanununun 42. maddesi kapsamına girmezler. Çünkü özel yapım işleri, iş bir başkasına yaptırılmadığı için istisna akdi kapsamına girmez. Ayrıca bir imalat söz konusu olmadığı için taksitle yapılsalar bile satış sözleşmeleri de koşullar uygun olsa bile yıllara yaygın yapım işi olarak kabul edilemez. Danıştay’ın da bu doğrultuda verilmiş bir çok kararı bulunmaktadır⁹.

C- Yapım ve Onarım İşİ Yıllara Yaygın Olmalıdır

Bir işin yıllara yaygın olmasından amaçlanan, yapılan işin birden fazla takvim yılını ilgilendirmesidir. Takvim yılı 12 aylık süreyi değil, işin başladığı takvim yılından sonra gelen başka bir takvim yılında bitmesini ifade eder¹⁰. Örneğin 20 Kasım 1999 yılında başlayıp 20 Mart 2000 yılında biten bir iş dört ayda bitmiş olmasına karşın, birden fazla takvim yılını ilgilendirdiğinden yıllara yaygın bir yapım ve onarım işi olarak kabul edilir. Aynı takvim yılı içinde başlayıp biten işler 12 ay devam etmelerine karşın yıllara yaygın yapım

⁷ T.D.K. Sözlüğü, sf. 675

⁸ Ömer Kaya, Birgül Gedik, ”Yıllara Sari İnşaat ve Onarma İşlerinde Vergileme ve Özellik Arz Eden Durumlar, Vergi Dünyası, Sayı 201, sf. 90.

⁹ Şükrü Kızılot, Danıştay Kararları, Özelgeler, Cilt:1-3, Yaklaşım Yayınları.

¹⁰ Ömer Kaya, Birgül Gedik, a.g.e., sf. 91.

işi sayılmazlar. Kimi zaman sözleşmenin akdedildiği yıl ile Sayıştay'ca tescil edildiği yıl farklı olabilir. Örneğin sözleşme 12 Aralık 1999 yılında akdedilip tescil işlemi 2000 yılına sarkabilir. Böylesi bir durumda 2000 yılında bitecek iş yıllara yaygın bir yapım işi niteliğinde olmaz.

Bir yapım işi sözleşmesi keşif artışı nedeniyle yıllara yaygın hale gelebilir. Yıllara yaygın olma hali keşif artışından sonra doğduğu için daha önceki hak edişlerinden gelir vergisi kesintisi yapılması gerekmez¹¹.

Önceden yıllara yaygın olmayan bir yapım işi sonradan ek bir sözleşme ile yıllara yaygın hale gelmişse, bu sözleşmenin yapıldığı, böyle bir anlaşma olmadığında takip eden takvim yılı başından itibaren gelir vergisi kesintisine tabi olur¹². Bu nedenle bakanlık oluru ile süre uzatımı verilen bir olayda, süre uzatımı ile gelecek yıla taşan yapım işinde bakanlık oluru tarihinden sonra gelir vergisi tevkifatı yapılması gerekir¹³.

Sözleşmesine göre yıllara yaygın bir yapım işi olmasına karşın tek bir hak edişle ödeme yapıp iş yılı içinde tamamlandığında, gelir vergisi tevkifatı yapılmaz¹⁴.

Karardan anlaşıldığı üzere, yıllara yaygın olma konusunda ölçüt fiilen işin bitim tarihidir. Tek bir hak ediş olup da gelecek yıla taşmadığında kesinti yapılmayacaktır. Ancak sözleşme yıllara yaygın olup birden fazla hak ediş yapıp iş gelecek yıla taşmadan bitmişse, ilgililerin önceki sözleşmelerden Gelir Vergisi kesintisi yapması doğaldır. Ancak söz konusu iş yılı beyannamesinde yer alacağından önceden kesilen kesintilerin vergi iadesi yoluyla ödenmesi gerekir.

İş bitiminden sonra hak ediş ödemeleri yapıldığında bu ödemelerden gelir vergisi kesintisi yapılmaz¹⁵. Çünkü geçici kabul yapıldıktan sonra elde edilen hak edişler, ilgili yılın beyannamesinde gösterileceğinden kesintisi yapılması gerekmez. İşin bitim tarihi konusu önem taşıdığından ayrı bir başlık altında incelenmesinde yarar vardır.

¹¹ 28.2.1962 t. 2733 s. Sayıştay G.K.K.

¹² 2.6.1966 t. 3122/5 s. G.K.K

¹³ Sayıştay 3.Dairesinin 25.5.1976 t. 296 Tutanak sayılı kararı

¹⁴ 27.10.1989 tarih ve 22004 Tutanak Sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı.

¹⁵ 2.3.1993 Tarih ve 22953 Tutanak Sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı.

II- YAPIM VE ONARIM İŞLERİNDE İŞİN BİTİM TARİHİ

Gelir Vergisi Kanununun 44. maddesi uyarınca, yapım ve onarım işlerinde geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın düzenlendiği tarih, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığı veya fiilen bırakıldığı tarih bitim tarihi olarak kabul edilir. Görüldüğü gibi geçici ve kesin kabule tabi olan hallerde tutanağın düzenlendiği tarihin işin bitim tarihi olduğu yasada apaçık gösterilmiştir. Bununla birlikte Maliye Bakanlığı geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde bile tutanak tarihi değil tutanağın tasdik tarihinin esas alınacağı şeklinde uygulamalar yapmaktadır¹⁶

a- İşin Bitim Tarihini Belirleyen Esasların Tarihçesi

Gelir Vergisi Kanununun 44. maddesinde işin bitim tarihi “Geçici ve kesin kabule tabi olan haller” ve “diğer haller” ayrımına tabi tutulmuştur. Gelir Vergisi Kanununun ilk şeklinde geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan haller açısından işin bitim tarihi:

İnşaat ve Onarma İşlerinde;

1- Muvakkat ve kati kabul usulüne tabi olan işlerde muvakkat kabulün yapıldığı yıl, işin bitim tarihi olarak yasayla belirlenmiştir. Geçici kabulün yapıldığı tarih konusunda da tutanak tarihi mi tasdik tarihi mi duraksamalarını gidermek için Maliye Bakanlığı 85 seri No.lu Gelir Vergisi Tebliğini yayınlamıştır (10.10.1967 tarih ve 12721 sayılı R.G.). Bu tebliğde işin bitim tarihinin; geçici kabulün kabul komisyonunca fiilen yapıldığını belirleyen “tutanak tarihi” olduğu açıklığa kavuşturulmuştur. Daha sonra bu anlayış Gelir Vergisi Kanununda 24.10.1980 tarih ve 2361 sayılı Yasanın 44. maddesinde bir yasa hükmü halini almıştır. Söz konusu yasa hükmünün son şeklindeki;

“İnşaat ve onarma işlerinde geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın düzenlendiği tarih bitim tarihi olarak kabul edilir” hükmü ayrıca bir yorum yapmaksın bütün duraksamaları gidermişti. Uygulamada da bu konuda bir istikrar sağlanmış bulunmaktaydı.

Uygulama bu anlayış çerçevesinde sürdürülmekte iken son zamanlarda Maliye Bakanlığı yetkilileri konuya yeni bir yaklaşım getirerek işin

¹⁶ Veysi Seviğ, “Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım İşlerinde Geçici Kabul”, Yaklaşım sayı: 9 Sf.23

bitim tarihinin, geçici kabul tutanağının düzenlendiği tarih değil, tasdik edildiği tarih olması gerektiğini ileri sürmeye başlamışlardır¹⁷.

Bu görüşün dayanağı olarak da, 2361 sayılı Kanunun, G.V.K.' nun 44. maddesini değiştiren 29. (sonradan 31.) maddesinin gerekçesi gösterilmektedir.

Söz konusu 29. maddenin gerekçesinde; “Maddenin bu yeni şekline göre, geçici ve katı kabul usulüne tabi olan hallerde işin bitimi, geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın tasdik tarihine göre tespit edilecektir. Böylece, yürürlükteki maddede yer alan “muvakkat kabulün yapıldığı yıl” deyimine açıklık getirilmiş olmaktadır”¹⁸ denilmektedir. Görüldüğü üzere yasanın sözleri ile gerekçesi arasında bir çelişki vardır. Maliye Bakanlığı da tebliğlere yansımayan son yaklaşımlarında, Yasanın sözlerini bir tarafa iterek gerekçesine göre işlemler yapmaya başlamıştır¹⁹. Bu yorum tarzı sonucunda geçici kabul tutanağının tasdik tarihi mutlaka düzenlenme tarihinden sonra olacağından, tasdik tarihi bir sonraki yıla rastladığında beyanname verilmesi bir yıl gecikmektedir. Kimi zaman da kesinti miktarı, verilecek vergi miktarından fazla olduğu zaman buna itirazlar olmaktadır.

Yasaların yorumlanması ihtiyacı herhangi bir duraksama ve hukuk boşluğu olduğu zaman söz konusu olur. Yasalarının sözlerinin açık ve belirgin olduğu durumlarda bir yorumlama arayışına gidilmez²⁰. Olayımızda yasanın sözleri ile gerekçesi arasında bir çelişki vardır. Bu durum yasanın hazırlanmasından sonra bir değişiklik olmasından kaynaklanabilir. Yasanın gerekçesini sözlerinden daha güçlü sayan Maliye Bakanlığı anlayışı yasal olmayıp hukuk yorumlama tekniklerine de ters düşmektedir.

Kaldı ki hukukun amacının düzen anlayışı olduğu gerçeği karşısında yıllarca istikrar kazanarak yerleşmiş bir anlayışı değiştirmek de uygun bulunmamaktadır.

b- İstikrar Kazanmış Uygulama

İşin bitim tarihinde sözleşmeyle belirtilen hukuki kriterin mi yoksa işin fiili bitim tarihinin mi esas alınacağı tartışılmıştır. Bu konuda 2.6.1966 gün

¹⁷ Atilla İNAN, age, sf. 7

¹⁸ Cemalettin Turan, “Yıllara Sari İnşaat İşlerinde Geçici ve Kesin Kabul Usulüne Tabi Olan Hallerde İşin Bitim Tarihi”, Vergi Dünyası, Nisan 1999, sf. 14.

¹⁹ Cemalettin Turan, age, sf. 15

²⁰ Necip Bilge, Hukuk Başlangıcı Dersleri, 1991, sf. 33.

ve 3122/5 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı fiili durumun esas alınacağını belirlemiştir²¹. Ayrıca Muayene ve Kabul Yönetmeliğindeki hükümlerde aynı doğrultudadır (Muayene ve Kabul Yön. md.9).

Konuyu düzenleyen G.V.K.'nın 44. maddesinde; inşaat ve onarma işlerinde geçici ve kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın düzenlendiği tarih, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığı veya fiilen bırakıldığı tarih bitim tarihi olarak kabul edilir. Yasada sözü edilen geçici ve kesin kabul usulüne tabi işler, Kamu İhale Kanununa tabi işlerdir. Kamu İhale Kanununa göre değinilen işler bu kanuna göre çıkarılan Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine göre yapılır.

Söz konusu Yönetmeliğin 5. maddesine göre oluşan kabul heyetleri, heyetin oluşumundan sonra 10 gün içinde işyerine giderek, Yapı İşleri Genel Şartnamesinin 41. maddesine göre müteahhit tarafından yapılan işleri muayene eder. Zorunlu hallerde bu süre uzatılabilir. Geçici Kabul Heyeti yapmış olduğu muayene ve incelemeler sonucunda, işi geçici kabule hazır bulduğu takdirde geçici kabul tutanağını düzenler. Yapılan işte kusur ve noksanların olması, geçici kabul tutanağının düzenlenmesine engel değildir. Makul ölçüdeki noksanların tamamlanması için ilgili idareye yazılır ve bunların tamamlanması için yeterli bir süre tanınır. Böylesi durumlarda işin bittiği tarih kusur ve noksanların sözleşmeye göre tamamlandığı tarih değil, Yasa uyarınca geçici kabul tutanağının düzenlendiği tarihtir.

Geçici kabule ilişkin esasların diğer bir kısmı Kamu İhale Kanununa göre çıkarılan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41. maddesinde bulunmaktadır. Değinilen madde hükmüne göre; kusurlu ve eksik işlerin miktarı, toplam iş bedelinin %5'inden fazla olamaz. Kabul heyetince belirtilen oranda kusur ve eksiklikler olmasına karşın bir kabul tutanağı yapılmakla birlikte, kusur ve noksanlıkların dökümünü gösterir bir liste düzenlenerek bunların giderilmesi için gerekli süre tamamlanır. Belirlenen eksiklikler belirlenen sürede giderilmezse, bu sürenin bitiminden sonra eksikliklerin giderilmesine kadar geçecek her gün için, sözleşmesinde gecikme cezası olarak yazılan belli oranında ceza uygulanır ve geçici kabul tarihi kusur ve eksikliklerin giderilme tarihine ertelenir.

Önceden geçici kabul tutanağı düzenlendiği halde kusur ve noksanlarının giderilmesi için verilen süre dolmasına rağmen iş tamamlandığında, önceki kabul tutanağı tarihi vergileme döneminde esas alınmalıdır.

²¹ Necdet Atalay, Mehmet Güven, Sayıştay Kararları 1996, sf. 502

Gelir vergisi uygulaması açısından işin bittiğini gösterir geçici kabulün yapılmasından sonra yıllara yaygın inşaat ve onarım işleri ile ilgili olarak yapılan giderler ve her ne nam altında olursa olsun elde edilen hasılat, yapıldıkları veya elde ettikleri yılın kar ve zararının tespitinde dikkate alınır²². Bir başka deyişle, işin bitim tarihinden sonra elde edilen gelir elde edildiği yılın kar ve zararının tespitinde dikkate alınacaktır. Bu şekilde verginin dönemselliği ve takvim yılı esasına göre hesaplanması ilkesine tanınan istisna işin bitim tarihi ile sınırlanmaktadır.

Kamu İhale Kanununa tabi olmayan diğer yapı ve onarım işlerinde, işin bitim tarihi, işin fiilen tamamladığı veya fiilen bırakıldığı tarihtir. Bitim tarihi sözleşmeye göre değil mevcut duruma göre tespit edilir. Eğer taraflar arasında işin kabulü hakkında ihtilaf yoksa tarafların teslim ve tesellüm ettiği tarih, bitim tarihi olarak kabul edilir.

Hukuken en önde gelen amacı bir düzen kurma gereğidir. Bu nedenle “kötü bir düzen bile düzensizliğe tercih edilir” sözü hukukçuların çok kullandığı bir ifadedir.

Yıllara yaygın inşaat ve onarım işlerinde işin bitim tarihinin belirlenmesi konusunda yasalarla ve uygulamayla bir düzen oluşmuş, istikrar da kazanmıştır. Yasanın sözlerine ters düşen gerekçeyle dayanarak bu düzene zarar vermek doğru olmayacaktır²³.

Yıllara yaygın yapım işi süresince vergi mükellefinin o işi kapsayan beyanname verme mecburiyeti yoktur. Bu nedenle yıllara yaygın yapım işinin kabulü yapıncaya kadar vergi salınması ve ceza kesilmesi doğru değildir (Dış 4, D.4.4.1996/1516 sayılı Kararı).

²² Abdullah Şimşek, Yıllara Yaygın İnşaat Onarım İşleri, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 1996 Sayı 61, sf. 49.

²³ Atilla İNAN, “Yıllara Yaygın İnşaat ve Onarım İşlerinde İşin Bitim Tarihinin Belirlenmesinde Maliye Bakanlığının Yeni Yaklaşımı”, Sigorta ve Maliye Yorumları, Sayı 299, sf. 78.

Aynı görüş için bkz.; Sakıp Şeker, “İnşaatlarda Geçici Kabul”, Yaklaşım, Sayı 79, sf. 130.

III- YILLARA YAYGIN YAPIM VE ONARIM İŞLERİNDE VERGİ KESİNTİLERİ

A-Gelir Vergisi Kesintisi

Gelir Vergisi Kanununun 94. maddesi 3. bendi uyarınca yıllara yaygın yapım ve onarım niteliği taşıyan işlerden %5 oranında vergi kesintisi yapılır.

a-Kesintisi Yapmakla Sorumlu Olanlar

Gelir Vergisi Kanununun 94. maddesinde sayılan kişi ve kurumlar, G.V. Kanununun 42. maddesi kapsamına giren işler dolayısıyla bu işleri yapanlara (kurumlar dahil) ödedikleri istihkak bedellerinden, avans olarak ödenenler dahil bu ödemeleri nakden veya hesaben yaptıkları sırada %5 vergi kesintisi yapmakla yükümlüdürler. Vergi kesintisi yapmakla yükümlü bulunan kişi ve kurumlar şunlardır.

- Kamu idare ve müesseseleri,
- İktisadi kamu müesseseleri,
- Sair kurumlar,
- Ticaret Şirketleri ve ortakları,
- Dernekler, vakıflar, dernek ve vakıfların iktisadi işletmeleri,
- Menkul kıymetler yatırım fonu yöneticileri,
- Gerçek gelirlerini beyan etmeye mecbur olan ticaret ve serbest meslek erbabı,
- Zira kazançlarını bilanço veya zirai işletme hesabı esasına göre tespit eden çiftçiler,

Yukarıda belirtilen tevkifatın yapılıp yapılmamasında en önemli konu önceki bölümde değinildiği gibi yapım ve onarım işinin birden fazla takvim yılına taşp taşmadığıdır.

Önceki bölümde değinildiği gibi keşif artışı veya süre uzatımı verilmesi halinde hatta cezalı çalışma nedeniyle gelecek yıla yaygın hale gelen işlerde vergi kesintisi yapılması gerekir. Ancak değinilen durumların önceki yıl hak edişleri yapılırken bilinmesi gerçeği kuşkusuzdur. Bu durumda yılı içinde bitmesi kararlaştırılan yapım ve onarım işinin, herhangi bir nedenle izleyen yıla sarkmış olması halinde, başlangıçtan beri bütün hak edişlerden değil, izleyen yıla sarktığıının belli olduğu tarihten sonra ödenen hak edişlerden kesilmesi gerekir.

Kesinti uygulamasına geçici kabul yapılmıncaya kadar devam olunur. Bu nedenle geçici kabul yapıldıktan sonra müteahhide yapılan ödemelerden gelir vergisi kesintisi yapılmaz. Çünkü geçici kabul yapıldıktan sonra alınan hak edişlerin ilgili yıl gelir vergisi beyannamesinde gösterilmesi gerekir.

Gelecek yıla yaygın yapım ve onarım işinin kapalı zarf usulü ile veya emanet usulüyle yapılması arasında fark yoktur. Ancak pür emanet suretiyle yapılan işler taahhüt işi sayılmayacağından vergi kesintisi söz konusu olmaz.

Yapım ve onarım işinin yıllara yaygın olması koşulu gerçekleştiğinde işi taşeron olarak yapanlardan da kesinti yapılır²⁴.

Yıllara yaygın yapım ve onarım işleri nedeniyle fiyat farkları ödendiğinde de vergi kesintisi yapılması gerekir.

b- Kesintiye Esas Matrah

Gelir vergisi kesintisi uygulanacak matrah K.D.V.' siz matrahtır. Bu nedenle ihzarat, birim fiyat farkı, malzeme fiyat farkı matraha dahil olunur.

Müteahhide avans verildiği takdirde, yapım ve onarım işi nedeniyle avans verilirken gelir vergisi kesintisi yapılır. Avans verildikten sonra yapılan hak ediş ödemelerinde, avans verilirken kesintisi yapılmadığından, bu kesinti gelir vergisi kesintisine esas olacak matrahtan düşülür.

Gelir vergisi kesintisine esas matrah hak ediş arka kapağına aktarılan, “(A) sözleşme fiyatları ile yapılan işler tutarı”, “(B) fiyat farkı tutarı”, “(C)= A+B toplamından”, “(D) bir önceki hak ediş toplamı tutarı”nın düşülmesi sonucu bulunan “(E) bu hak ediş tutarı”dır²⁵.

11.07.1992 tarih ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3824 sayılı Kanuna göre yıllara yaygın yapım ve onarım işlerinde ödenen hak ediş bedellerinden tevkif edilen gelir vergisinin %10 oranında fon payı kesintisi yapılmakta iken 24.04.2003 tarih ve 25088 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4842 sayılı Kanun ile söz konusu kanun hükümleri ilga edildiğinden 01.01.2004 tarihinden başlayarak hak ediş ödemelerinde fon kesintisi uygulanmasına son verilmiştir.

²⁴ Atilla İNAN, a.g.e. Sf. 13

²⁵ Mustafa Kemer, Yapım İşleri, Örnekli Yaklaşık Maliyet hak ediş Uygulamaları Fiyat Farkları sf.286

IV- YILLARA YAYGIN YAPIM VE ONARIM İŞLERİNE İLİŞKİN HAKEDİŞ ÖDEMELERİNDE KDV

Kamu kuruluşlarınca müteahhit veya taşeronlara yaptırılan inşaat taahhüt işleri, ticari faaliyet çerçevesinde yapılan bir iş olduğundan 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 1. maddesi gereğince katma değer vergisine tabidir. Dolayısıyla müteahhitlere ödenen hak ediş ödemeleri üzerinden ayrıca katma değer vergisinin hesaplanması gerekmektedir.

Katma Değer Vergisinin Mükellefi; ticari, sınai, zirai ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde ve devamlı bir şekilde teslim ve hizmet ifasında bulunan, ithalat yapan ve anılan Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrasında sayılan diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetleri yapan kişilerdir.

Bu duruma göre, inşaat ve onarım işleri nedeniyle kendilerine hak ediş ödenen dolayısıyla ticari kazanç elde eden müteahhitler katma değer vergisinin mükellefidirler. Hizmet ifası hallerinde vergiyi doğuran olay, malın teslimi ve hizmetin yerine getirilmesi anında doğmaktadır.

Kısım kısım mal teslimi veya hizmet yapılması mutad olan veya bu hususlarda mutabık kalınan hallerde, her bir kısmın teslimi veya bir kısım hizmetin yapılması anında vergiyi doğuran olayın meydana geldiği belirlenmiştir.

İnşaat ve onarım işlerinde vergiyi doğuran olay hak ediş raporunun ihale makamınca onaylandığı tarihte meydana gelmektedir. Vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi için kesin kabulün yapılması şart değildir.

Danıştay 7. Dairesince verilen 15.10.1993 tarih ve E.No: 1992/4200, K.No: 1993/4107 sayılı kararda, “Yıllara yaygın inşaat ve onarım işi yapan inşaat firmasının hak ediş raporunun ihale makamınca onaylandığı tarihte katma değer vergisi yönünden vergiyi doğuran olay meydana gelmiş sayılır” denilmektedir.

a- KDV’nin Matrahı

İnşaat taahhüt işleri dolayısıyla müteahhitlere ödenen hak ediş bedellerine uygulanan K.D.V.’si hesabında; ilk önce hak ediş bedelinden ihale tenzilatına tekabül eden miktar düşürülür. Bu meblağdan da bir önceki hak edişle müteahhide ödenen tutarında düşülmesi sonucu bulunan tutara; çimento, demir, akaryakıt, inşaat ve tesisat fiyat farkı gibi ilavelerin eklenmesiyle elde edilen miktar üzerinden K.D.V.’si hesaplanacaktır.

K.D.V.'si bu şekilde hesaplandıktan sonra, hak ediş raporunun arka sayfasında ilaveler bölümünde gösterilecektir. Avans, teminat, gecikme cezası, işveren tarafından sağlanan malzeme bedeli ve sair kesintiler K.D.V.'si matrahında indirilmeyecektir.

Öte yandan, hak ediş tutarı üzerinden Gelir Vergisi Kanununun 94. maddesi uyarınca yapılan gelir vergisi ve fon payı ile damga vergisi K.D.V.'si matrahından indirilmeyecektir. Kaldı ki söz konusu kesintiler hak ediş belgesi üzerinden değil, tahakkuk müzekkeresi ve verile emri üzerinden hesaplanarak alınan kesintilerdir.

Diğer bir ifadeyle gelir vergisi K.D.V.'sine esas matrah üzerinden hesaplandığından bu verginin de K.D.V.'sinden önce kesilmesi zaten mümkün değildir. Ancak, avans nedeniyle fatura düzenlenmişse, faturada gösterilen miktarla sınırlı olmak kaydıyla vergiyi doğuran olayın meydana geldiği kabul edilerek K.D.V.'si hesaplanacaktır.

V- DAMGA VERGİSİ KESİNTİSİ

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 1. maddesi uyarınca, bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar damga vergisine tabidir. Bu kanundaki kağıtlar terimi; yazılıp imzalanmak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve her hangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilecek olan belgeleri ifade eder. Anılan Kanuna ekli (1) sayılı tablonun 1-Akitlerle ilgili kağıtlar bölümünün, 1/a fıkrasında belli parayı ihtiva eden mukavelenamelerin %015, Damga Vergisi Kanununun ekli (1) sayılı tablosunun II. :Kararlar ve Mazbatalar bölümünün 2. bendine göre (5281 sayılı kanunun 7. maddesinin değişik şekline göre) artırma ve eksiltme kanunlarına tabi olan veya olmayan daire ve kurumların yetkili organlarına verilen her türlü ihale kararlarının %045, IV- Makbuzlar İle Diğer Kağıtlar bölümünün 1/h fıkrası gereğince hak ediş ödemelerinden %07,5 oranında damga vergisi kesintisi yapılacağı açıklanmıştır.

Hak ediş ödemelerinden Damga Vergisinin matrahı, o hak edişle ilgili avans teminatı, gecikme cezası, SSK primi, gelir vergisi, fon payı gibi kesintiler yapılmadan imalat tutarı+ihzarat tutarı, birim fiyat farkları ve malzeme fiyat farkları toplamından oluşur.

Hak ediş bünyesinde avans mahsubu olduğu durumlarda bazı saymanlık hesaplarında karşılaştırılan bir uygulamada avans mahsup tutarının hak ediş tutarından düşüldükten sonra damga vergisi kesintisi yapılmasıdır.

Bu uygulamaya mükerrer damga vergisi kesintisine sebebiyet verilmemesi gerekçesi ile yapılmaktadır.

İşin devamı sırasında %30 dahilinde keşif artışı olması halinde, 488 sayılı Kanunun 14. maddesi gereğince mukavelenamelerin artırılması halinde artan miktar aynı oranda vergiye tabidir, hükmü uyarınca keşif artışı miktarının ihale bedeli üzerinden (eksiltme tenzilatı sonrası tutar) damga vergisi hesaplanır. Bu konuda Sayıştay Genel Kurulunca alınan 11.1.1973 tarih ve 3628/1 sayılı kararda, sözleşme ve bağitlarda yer alan hükümlerle, taahhüt konusu işin belirli bir oranda artırılabilceğinin öngörölmüş bulunması halinde artan işe ait damga vergisinin, iş artışını belgeleyen kağıdın tanzimi sırasında alınması gerekeceğı belirtilmiştir.

4734 sayılı kanunun 4. maddesinde ihale; “Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla, işin istekliler arasından seçilerek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve yetkili mercilerin onayına müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemleri ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, ihale kararı sözleşmenin akdinden önce bir defaya mahsus olmak üzere verilmektedir. Sözleşmenin akdinden sonra, yani işin devamı sırasında ortaya çıkan keşif artışı ihale kararı olarak kabul edilmez. Belli parayı ihtiva eden mukavelenamelerin değıştirilmesi halinde artan miktar aynı nispette damga vergisine tabidir. Aynı şekilde sözleşme süresinin uzatılması halinde de aynı miktar üzerinden damga vergisi alınır. Sözleşmenin devri halinde sözleşmenin aslından alınan verginin dörtte biri oranında damga vergisi alınır. Damga vergisi KDV siz tutar üzerinden hesaplanır.

Yıllara yaygın ilköğretim okulu inşaatlarında idarece ödenmesi gereken damga vergileri vergiden müstesna olup, 222 sayılı Kanunun 83. maddesinde öngörölen istisna mükellefin müteahhit olması halini kapsamaktadır.

VI- YILLARA YAYGIN YAPIM VE ONARIM İŞLERİNDE KUR FARKI GELİRLERİ

Yıllara yaygın yapım ve onarım işlerine ait hak edişlerin döviz olarak ödenmesi halinde hak edişin tahakkuk ettiğı tarih ile ödendiğı tarihin farklı olması yanında, kur farkından oluşan bir gelir farkını da doğurmaktadır.

Bu konuda vergi idaresinin görüşü, mükellefin söz konusu faiz ve kur farkı gelirlerini faaliyet dışı bir gelir olarak cari yıl kar-zararının tespitinde dikkate almaları ve beyan etmeleri gerektiğı yönündedir. İkinci görüş ise, kur

farklarının hak edişin bir parçası sayılmasıdır. Ayrıca kur farkı kendiliğinden oluşup ayrı bir organizasyon gerektirmemektedir.

Ancak Danıştay 8.6.1994 tarih E.1994/581 sayılı kararında birden fazla yıla yaygın yapım işleri ile ilgili hak edişlerden sağlanan dövizlerin bankalarda mevduat olarak tutulması sonucunda alınan kur farklarının ayrı bir ticari organizasyon çerçevesinde ve ayrı bir kaynaktan elde edilmiş olmaları sebebiyle cari yılın faaliyet dışı bir geliri olarak değil, hak edişin bir unsuru ve türevi olarak değerlendirilmesi gerektiğini kabul etmiştir.

Yıllara yaygın yapım ve onarım işine ait hak edişin döviz olarak belirlenmesi durumunda tahakkuk ve ödeme tarihlerinin farklı zamanlarda olması nedeniyle doğan kur farkları üzerinden stopaj yapıp yapılmayacağı da tartışmalıdır. Maliye Bakanlığı görüşü kur farkının işin bir parçası olduğu şeklindedir. 21.2.1997 tarih ve GEL.0.51/5120-84/06524 sayılı Maliye Bakanlığı Özelgesinde kur farklarından gelir vergisi kesintisi yapılacağı belirtilmektedir.

BÜTÇE VE MUHASEBE TEKNİĞİ AÇISINDAN BÜTÇELEŞTİRİLECEK VE BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR

Ömer DURAN*

1. Giriş

Günümüz mali yönetim anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm çalışmaları kendini her alanda gösterdiği gibi hiç kuşkusuz bütçe ve muhasebe teknikleri açısından da göstermektedir. Bu bağlamda mali yapıyı son dönemlerde en fazla değişime uğratan düzenlemenin de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olduğunu söylemek pek de yanlış olmasa gerektir. Söz konusu kanun bir anlamda döneminin mali anayasası diyebileceğimiz 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırdığı gibi onun getirdiği sistemi baştan sona değiştirip yeni bir anlayış ve yeni bir yaklaşımı da beraberinde getirmiştir. Öyle ki mali sorumluluktan kamu zararına, bütçeleme süreç ve tekniğinden denetim tarzına, muhasebe sisteminden mali yapılanmada görev alan aktörlere değin bir çok değişim söz konusu kanunla hayatımıza girmiştir. Tabi bizim bu çalışmadaki amacımız 5018 sayılı Yasayı masaya yatırmak değil sadece onun 49, 50 ve 51. maddeleriyle hayatımıza giren tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde kullandığımız Bütçeleştirilecek Borçlar ve Bütçeleştirilmiş Borçlar hesaplarının çalışma prensiplerini, bütçe/nakit yönetimi ve planlaması açısından sahip oldukları önemleri gözlemlemek ve uygulamada yaşanan sorunlara göz atabilmektir.

2- Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi

Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesini hayata geçirmek üzere oluşturulan Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Çalışma Gurubuna göre “Devlet muhasebesi, hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle, devlet muhasebesi mali hesap verilebilirliğin ve saydamlığın anahtar unsurudur. Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve

* Sayıştay Denetçisi

gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır. Bu yönüyle devlet muhasebesi yatırımcılara, akademisyenlere, politika oluşturur.¹ Buradan hareketle devlet muhasebesinin (ister tahakkuk esaslı olsun ister nakit esaslı olsun) yadsınamaz bir öneme haiz olduğu muhakkaktır.

Bizim bu çalışmada ki amacımızın Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin irdelenmesi olmadığı kesin olmakla birlikte ele alacağımız hesapların Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi içerisinde yer alması yönüyle söz konusu muhasebe sisteminin yasal dayanağını vermenin çalışmamızın esasının daha iyi anlaşılması açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu noktadan hareketle, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kayıt Zamanı” başlıklı 50. maddesinde; “Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.” denmiş olup ayrıca adı geçen kanunun “Kamu Gelir ve Giderlerinin Yılı ve Mahsup Dönemi” başlıklı 51. maddesinde de; “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.” hükmüne yer verilmiştir. İşte söz konusu kanun hükümleri Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yasal dayanağını ve özünü oluşturmaktadır. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi sayesinde, muhasebe kayıtlarının tahakkuk esasına göre tutulması, devlet faaliyetlerinin tümünün kayda alınması, maddi duran varlıkların kayda geçirilmesi, devlet borçlarının kayıtlara yansıtılması vb. bir çok husus muhasebe sistemimize girmiştir.

Devletin mali işlemlerinin kaydedildiği nakit esaslı muhasebe sisteminde, ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş borçlar ve girişilen taahhütler kaydedilmediği için ödenek ve nakit dağılımı sağlıklı bir şekilde planlanıp gerçekleştirilemez. Yürürlükten kaldırılan bu muhasebe sisteminde ödenek yokluğu nedeniyle ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerin muhasebe disiplini içine kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı bütçenin hazırlanmasına ve uygulanmasına destek sağlayacak bir borç ve taahhüt izleme sisteminin bulunmaması, gerçekte yeterli ödenegi olmayan taahhütlere girişilmesine ve yıllara sâri işler için yeterli ödenek konulamamasına sebep olmakta, yatırımların verimliliğini

¹ <http://www.muhasebat.gov.tr/muhasebe/grup.php>

azaltmaktadır. Bu nedenle, Devlet sektörünün hangi zaman dilimlerinde hangi yükümlölüklerle karşılaşılabilceğı tespit edilememekte orta-uzun vadeli harcama planları yapılamamaktadır.²

İşte Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinde kullanılan Bütçeleştirilecek Borçlar ve Bütçeleştirilmiş Borçlar hesapları yukarıda bahsi geçen borçların (taahhütler hariç) izlenilebilmesi için kullanılabilecektir.

3. Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar

3.1. Bütçeleştirilecek Borçlar

Bütçeleştirilecek borçlar esaslı, devlet hazinesinin yer ve zaman bakımından hazine işlemlerinin uygulanmasında olduğı gibi nakit yönetim ve ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkacak durumları devlet muhasebesi aracılığıyla devlet hesaplarına alma gereğinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmıştır.

Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı ile ilgili olarak 31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı 3. mükerrer resmi gazetede yayımlanan Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliğı'nin 198. maddesinde “Bu hesap, bütçe kanunu veya özel bir kanunla yapılması öngörölün bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekteştiğı halde, ödeneğı bulunmaması ve benzeri nedenlerle bütçeye gider kaydedilemeyen borçların izlenmesi için kullanılır.” şeklinde bir tanımlama verilmiştir. Konumuzla ilgili olarak Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı başlıklı 20 Sıra No'lu Genel Tebliğinde³ de “Bu hesap, bütçe kanunu veya özel bir kanunla yapılması öngörölün bir hizmet ve husus karşılığı olmak üzere gerçekteştiğı halde, ödeneğı bulunmaması veya kanunen ödenek üstü sarfiyata izin verilmemesi gibi nedenlerle verile emrine bağlanamayan borçların izlenmesi için kullanılır.” hükmüne yer verilmiştir. İşte bizim bundan sonraki anlatımımızda Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı ile ilgili olarak söyleyeceklerimiz adı geçen tebliğ doğrultusunda olacaktır.

3.1.1. Niçin Bütçeleştirilecek Borçlar

Kurumlarca mal ya da hizmetin teslim alınmış olmasına rağmen yukarıda tanımda da belirtilen nedenlerle Ödeme Emrine (her ne kadar

² Erkan Karaarslan, “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni” Sayıştay Dergisi, Sayı:54, (Temmuz-Eylöl) 2004, s.57.

³ 09/11/2004 Tarihli ve 25638 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

tebliğde eski isimleriyle anılmış olsalar da 01.01.2006 tarihi itibarıyla; Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emri için Ödeme Emri Belgesi, Saymanlık İşlem Fişi için Muhasebe İşlem Fişi, düzenlenen ödeme emri belgelerinin tahakkukunda veya ödenmesi hususunda mülga 1050 sayılı kanun uygulamasında görevli ve yetkili olan Tahakkuk Memuru, İta Amiri ve Sayman yerine, sırasıyla; 5018 sayılı kanun uyarınca harcama sürecinde rol ve sorumluluk alan Gerçekleştirme Görevlileri, Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisi görevli ve sorumlu olacaktır.⁴⁾ bağlanamayan tutarların miktarı Bütçeleştirilecek Borçlar hesabının alacak bakiyesi sayesinde ortaya çıkacağı gibi, söz konusu tutarlar Bütçeleştirilecek Borçlar hesabının alacağına tertip bazında kaydedileceği için hangi tertipten ne kadar ödeneğe ihtiyaç duyulduğu tespit edilecek ve genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için ihtiyaç duyulan nakit miktarı da belirlenecektir. Muhasebeden elde edilen bu sağlıklı bilgiler sayesinde Ödenek Gönderme Belgeleri zamanında gönderilebilecek ve muhasebe birimlerinde gereksiz yığılmaların önüne geçilebilecektir.

3.1.2. Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına Kaydedilecek Giderler

Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına ancak Maliye Bakanlığınca belirlenen ekonomik kodlardan yapılan giderlere ilişkin borçlar kaydedilebilecektir. Zira 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5436 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile değişik 34/4 üncü maddesinde "Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, bir taahhüde ve harcama talimatına dayanmayan giderlere ilişkin olup, Maliye Bakanlığınca belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan ve bütçede ödeneği öngörülmüş olmakla birlikte, oluştuğu yer ve zamanda ödeneği bulunmayan giderler; dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usûlüne göre gerçekleştirilerek ilgili hesaplara alınır ve ödeneğinin gelmesini müteakip ödenir. Bu tutarlara ilişkin ödenek gönderme belgeleri, en geç malî yılın sonuna kadar muhasebe birimine gönderilerek muhasebeleştirme işlemleri tamamlanır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir." hükmüne yer verilmiştir. Maliye Bakanlığı da bu yetkisini kullanmış ve konuyu yukarıda bahsi geçen tebliğ ile açıklığa kavuşturmuştur. Buna göre Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına sadece, 3 kodu ile başlayan ve bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki "Mal ve Hizmet Alım Giderleri"nden doğacak borçların kaydedilmesi uygun görülmüştür. Fıkranın ilk cümlesinden

⁴ Bu konuda bakınız Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 31/12/2005 tarihli ve B.07.0.MGM.0.45/120-1/24537 sayılı yazısı.

de anlaşılacağı üzere taahhüt ve ödenek gönderme belgesinin varlığına dayalı giderler için bu hesabın kullanılamayacağı açıktır ki bu hususun idareler tarafından dikkate alınması gerekliliği de açıklamadan uzaktır.

3.1.3. Tahakkuk Dairelerince Yapılacak İşlemler

Tahakkuk daireleri, belirlenen türden yaptıkları giderlere ilişkin olarak Gerçekleştirme Görevlisince imzalı ve 2 nüsha olmak üzere ayrıca sıra numarası da vermek suretiyle “Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi”⁵ hazırlayıp borcun dayandığı belge ve faturaları da ekleyerek belge ve faturaların kendisine teslim edilmesinden sonra 5 iş günü içinde listeyi Muhasebe Birimine göndereceklerdir.

Sonradan Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına kaydedilen borçlara ilişkin ödeneklerin gelmesi halinde ise, söz konusu borçlar, bildirim listesi/listelerinin “Genel Sıra No” ve “Sıra No” bölümündeki kayıt sırasına göre Ödeme Emrine bağlanarak Muhasebe Birimine gönderilecektir. Ayrıca Bildirim Listesinin genel sıra numarası Ödeme Emrinin sağ üst kısmına da yazılacaktır.

3.1.4. Muhasebe Birimlerinde Borçların Tahakkuku

Muhasebe birimleri tarafından tahakkuk dairelerince düzenlenen Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi teslim alındığında gerekli kontroller yapıldıktan sonra düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile giderin tahakkuk kaydı aşağıdaki şekilde yapılacaktır.

630 GİDERLER

322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR

Muhasebe kayıtlarının yapılmasından sonra bildirim listesine yevmiye tarih ve numarası yazılıp, işlemi yapan muhasebe birimi personeli tarafından “muhasebeleştirilmiştir” bölümünün imzalanmasıyla, bütçeleştirilecek borçların kayıtlara alınma işlemi tamamlanacaktır. Yalnız dikkat edilmesi gereken bir husus olarak muhasebe işlem fişine kanıtlayıcı belge olması açısından Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesi bağlanacaktır.

⁵ Bakınız 31/12/2005 Tarih ve 26040 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliğine ekli (örnek:36)

3.1.5. Kayıtlara Alınan Tutarların Raporlanması ve Ödenek Dağıtımı

Tebliğde de açıklandığı üzere Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına kaydedilen tutarlar Say2000i sistemi sayesinde Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından, kurumsal bazda ve ekonomik ayrıma göre her ayın birinci ve onbeşinci günlerinde, bu günlerin tatil olması halinde takip eden ilk iş gününde ödenek dağıtımında kullanılmak üzere Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile ilgili kuruma ve Bütçe Dairesi Başkanlığına bir raporla bildirilecek, ilgili kurum ve Bütçe Dairesi Başkanlığı tarafından yapılacak ödenek dağıtımlarının bu bilgilere göre yapılması sağlanacaktır. Söz konusu raporlar, nakit planlamasında değerlendirilmek üzere Hazine Müsteşarlığına da ayrıca gönderilecektir. Raporlanan tutarlara ilişkin ödenekler, ilgili kurum bütçesinde yeterli kullanılabilir ödenegın bulunması halinde, raporlama tarihinden itibaren en geç 10 gün içerisinde ilgili tahakkuk birimine gönderilecektir. Görüleceğı üzere doğru raporlama sayesinde, ödeneklerin kurumsal ve tertip bazında takip ve dağıtımı da zamanında yapılabileceğı gibi yeterli/gereken miktarda ödenek de gönderilebilecektir.

3.1.6. Tahakkuk Eden Tutarların Ödenmesi

Bütçeleştirilecek Borçlar hesabına kaydedilmiş olan tutarlardan ödeneğı temin edilenler kesin ödemelerde olduğı gibi ödeme emri belgesine bağlanarak bütçeye gider kaydedilecek ve ödeme işlemi tamamlanacaktır. Söz konusu ödemeye ilişkin olarak muhasebe birimince tutulacak kayıtlar ise şu şekilde olacaktır.

830 BÜTÇE GİDERLERİ

103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ⁶

322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR

835 GİDER YANSITMA HESABI

Burada dikkat edilecek bir nokta ise tahakkuk dairesinden gelen Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesindeki tutarlar ile tahakkuk ettirilip bütçeye gider kaydedilecek tutarların farklı olması halinde, muhasebe

⁶ İlgisine göre alacaklı hesap için 100 KASA, 320 BÜTÇE EMANETLERİ veya ilgili diğer alacaklı hesaplara kaydedilebilir.

kurallarına uyularak gerekli muhasebe kayıtları ile düzeltme işleminin yapılmasıdır. Bu durumda;

A) Tahakkuk ettirilip bütçeye gider kaydedilecek tutarların, tahakkuk dairesinden gelen Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesindeki tutarlardan fazla olması halinde düzenlenecek ödeme emri belgesinde,

830 BÜTÇE GİDERLERİ

103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ⁷

322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR

630 GİDERLER

835 GİDER YANSITMA HESABI

şeklinde kayıt yapılır.

B) Tahakkuk ettirilip bütçeye gider kaydedilecek tutarların, tahakkuk dairesinden gelen Bütçeleştirilecek Borçlar Bildirim Listesindeki tutarlardan daha az olması ya da muhasebe biriminde yapılan incelemeler sırasında, Bütçe Giderleri Hesabına daha az bir tutarın kaydedilmesine karar verilmesi halinde düzenlenecek ödeme emri belgesinde,

830 BÜTÇE GİDERLERİ

103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ⁸

322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR

630 GİDERLER

835 GİDER YANSITMA HESABI

şeklinde kayıt yapılır.

3.1.7. Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabının Yıl Sonu Durumu

Bütçeleştirilecek Borçlar hesabı ertesi yıla devir verebilen bir hesaptır. Hesaba kaydedilen tutarlara ilişkin gerekli ödenek herhangi bir nedenle ilgili tahakkuk birimine gelmediğinde hesap ertesi yıla devredilir. Hesabın yıl sonu

⁷ 6 Nolu dipnottaki açıklamaya bakınız.

⁸ 6 Nolu dipnottaki açıklamaya bakınız.

alacak bakiyesi, gerçekleştiğı halde yılı içinde ödeneginin bulunmaması nedeniyle ödenemeyen ve ödemesi ertesi sene ilgili tertipten ödenek gelmesine bağı olan borçları gösterir. Yeni mali yılda bu hesapta yer alan tutarlara ilişkin ödenekler öncelikle gönderilir. Bu konuyla ilgili olarak Maliye Bakanlığı yayımlamış olduğı bir genelgede⁹ gönderilen ödeneklerin öncelikli olarak 323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabında kayıtlı tutarların ödenmesi için kullanılacağı, daha sonra bakiye ödenek kalması halinde ise yılı içersinde tahakkuka bağlanan tutarların ödenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

3.2. Bütçeleştirilmiş Borçlar

Bütçeleştirilmiş borçlar esası aslında yürürlükten kalkan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile mali yapımıza girmiştir. Zira 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun 27/04/2005 tarih ve 25798 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup, anılan Kanunun 2 nci maddesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa “Ek Madde 12” eklenmiştir. Söz konusu 12. maddede ise aynen “Maliye Bakanlığınca belirlenen ekonomik kodlardan Devletin zimmetinde gerçekleşip, bütçe tertibi bulunmakla birlikte masrafın oluştuğı yer ve zamanda ödenegi bulunmayan harcama tutarları; dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usulüne göre tahakkuk ettirilir. Bu harcama tutarları, “Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına” yazılarak “Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına” kaydedilir. Bu şekilde hesaba alınan tutarlar, ödeneginin gelmesini müteakip bütçeleştirilmiş borçlar hesabından ödenir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca belirlenir.” denmektedir.

İşte Maliye Bakanlığı da söz konusu madde hükmünü hayata geçirebilmek adına “Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabı ile Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabı” başlıklı 23 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğı¹⁰ ile konuya açıklık getirmiş ve 831- Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabı¹¹ ile 323- Bütçeleştirilmiş Borçlar

⁹ Bu konuda bakınız Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 31/01/2006 tarih ve B.07.0.BMK.0.06.27/390 sayılı Genelgesi.

¹⁰ 21/05/2005 tarihli ve 25821 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹¹ Bu hesap söz konusu tebliğde 701- Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabı şeklinde yer almış ve fakat 31/12/2005 tarih ve 26040 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliğı ile 831- Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabı olarak değıştirilmiştir.

Hesabını ihdas etmiştir. Pek tabidir ki bahsi geçen esaslar 1050 sayılı yasa yürürlükten kalkmış olmasına rağmen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile de devam etmektedir.

Bu cümleden olarak Bütçeleştirilmiş Borçlar esası 31/12/2005 tarih ve 26040 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliğı'nin "323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabı" başlıklı 201. maddesinde "Bu hesap, herhangi bir taahhüde ve harcama talimatına dayanmayan giderlere ilişkin olup, Bakanlıkça (Maliye Bakanlığı) belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan ve bütçede ödeneğı öngörölmüş olmakla birlikte, oluştuğı yer ve zamanda ödeneğı bulunmadığı için ödenemeyen giderlerden kaynaklanan borçların izlenmesi için kullanılır." denmektedir.

3.2.1. Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına Kaydedilecek Giderler

831-Ödeneğıne Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına ve 323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına kanunun amir hükmü gereğince Maliye Bakanlığınca belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan harcamalar kaydedilebilecektir. Bakanlıkta bu belirlemeyi 23 Sıra Nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğı ile yapmış ve "tebliğ ekindeki listede yer alan ve bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki 3 ekonomik kodu ile başlayan mal ve hizmet alım giderlerinden doğan borçların" kaydedilebileceğini öngörmüştür. Söz konusu listenin ise konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve bütçeleştirilecek borçlar/bütçeleştirilmiş borçlar hesaplarına kaydedilecek harcamaların ayırt edilebilmesi açısından aşağıda verilmesi gerekli görölmüştür.

Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına Kaydedilecek Borçlar Listesi

Ekonomik/Ayrıntı Kodu				Hesap/Ayrıntı Adı
I	II	III	IV	
03	2	2	01	Su Alımları
03	2	3	01	Yakacak Alımları ¹²
03	2	3	03	Elektrik Alımları
03	2	3	90	Diğer Enerji Alımları
03	3	1	02	Yurtiçi Tedavi Yollukları
03	4	3	90	Diğer Vergi, Resim ve Harçlar ve Benzeri Giderler
03	5	4	04	Kovuşturma Giderleri
03	9	1	01	Kamu Personeli Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	2	01	Kamu Personeli İlaç Giderleri
03	9	3	01	Cenaze Giderleri
03	9	6	01	Milletvekili Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	7	01	Milletvekili İlaç Giderleri
03	9	8	01	Öğrenci Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	8	02	Er ve Erbaş Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	8	03	Tutuklu ve Hükümlülerin Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	8	04	Sosyal Güvenliği Bulunmayanların Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	8	90	Diğer Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri
03	9	9	01	Öğrenci İlaç Giderleri
03	9	9	02	Er ve Erbaş İlaç Giderleri
03	9	9	03	Tutuklu ve Hükümlülerin İlaç Giderleri
03	9	9	04	Sosyal Güvenliği Bulunmayanların İlaç Giderleri
03	9	9	90	Diğer İlaç Giderleri

¹² Sadece elektronik kartlı olmayan tüketime dayalı doğalgaz bedelleri için.

Buradan hareketle Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabına sadece, 3 kodu ile başlayan ve bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki “Mal ve Hizmet Alım Giderleri”nden doğacak borçlar kaydedilecek ancak bütçe giderlerinin ekonomik ayrımlarındaki “Mal ve Hizmet Alım Giderleri”nden doğan ve 3 koduyla başlayan bütçe giderlerinden yukarıdaki listede verilenler ise Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına kaydedilecektir. İdarelerin bu hususlara son derece dikkat etmeleri gerekmektedir.

3.2.2. Tahakkuk Dairelerince Yapılacak İşlemler

Tahakkuk daireleri, yukarıda anılan türden yaptıkları giderlere ilişkin harcama belgelerini aylık olarak, ödeme emri belgesini bir nüsha fazla düzenlemek suretiyle tahakkuk ettirip muhasebe birimlerine göndereceklerdir.

3.2.3. Muhasebe Birimlerince Yapılacak İşlemler

Muhasebe birimleri tarafından, tahakkuk dairelerince gönderilen, anılan türden harcama belgeleri üzerinde gerekli kontroller yapıldıktan sonra düzenlenecek bir nüsha fazla ödeme emri belgesi ile giderin tahakkuk kaydı aşağıdaki şekilde yapılacaktır.

831- ÖDENEĞİNE MAHSUP EDİLECEK HARCAMALAR

323-BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR

630 GİDERLER

835 GİDER YANSITMA HESABI

Görüleceğı üzere bu aşamada ödeme emri belgesi kullanılıyor olmasına rağmen ödeme işlemi kesinlikle yapılmayacak sadece söz konusu harcamalara ilişkin tutarlar hesaplara alınmış olacaktır.

Muhasebe birimleri ödeme işlemini yapmamakla beraber gün içerisinde “Ödeneğıne Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına” kaydettiğı tutarları say2000i sistemi üzerinden gün sonlarında ödenek ihtiyacı olarak Bütçe Yönetimi Enformasyon Sistemine (BYES) aktaracaktır. BYES sistemine aktarılan tutarlara ilişkin ödeme emirleri kurum bütçesinde yeterli ödeneğın bulunması halinde, her ayın ilk 10 günü içerisinde ilgili muhasebe birimine gönderilecektir.

3.2.4. Tahakkuk Eden Tutarların Ödenegine Dayalı Ödenmesi

Tahakkuk ettirilerek hesaplara alınmış ancak, ödemesi yapılmamış harcamalara ilişkin ödeneklerin temin edilmesiyle birlikte, muhasebe birimleri tahakkuk daireleriyle irtibat kurmaksızın ödeme işlemini kayıtlara alınış tarihine göre gerçekleştirecektir. Söz konusu ödeme işlemi ise düzenlenecek muhasebe işlem fişi ile aşağıdaki şekilde kayıtlara alınacaktır.

830 BÜTÇE GİDERLERİ

103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ¹³

323-BÜTÇELEŞTİRİLMİŞ BORÇLAR

831 ÖDENEĞİNE MAHSUP EDİLECEK
HARCAMALAR

Bu şekilde muhasebeleştirme işlemi tamamlanacaktır. Yalnız giderin tahakkuku aşamasında iki nüsha olarak düzenlenen ödeme emri belgesi ödeme aşamasında düzenlenen muhasebe işlem fişine bağlanacaktır.

3.2.5. Hesapların Yıl Sonu Durumu

831-Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabı niteliğı itibariyle ertesi yıla devir vermeyeceğinden ödenek dağıtım işlemlerinde gerekli hassasiyetin gösterilerek bu hesaplara alınan tutarlara ilişkin ödeneklerin öncelikle ve her halükarda yıl sonu itibariyle gönderilmesi gerekmektedir.

Yalnız uygulamaya ilişkin olarak 2005 mali yılı açısından çok başarılı sonuçların alındığını söylemek güçtür. Zira Muhasebat Genel Müdürlüğü 31/12/2005 tarih ve B.07.0.MGM.0.20/320-07 sayılı Bakanlık onayında “anılan hesaplara kaydedilmekle birlikte, 2005 yılı sonu itibariyle ödenegı gönderilemeyen tutarların mevcut olduğı, dolayısıyla hesaplara kaydedilen tutarların ödenemediğı anlaşılmıştır.” şeklinde durumu tespit etmiş ve yine aynı tarih ve sayılı onayda ödeneklerin zamanında gönderilememesine karşın “2005 mali yılında 323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödenegın herhangi bir nedenle ilgili tahakkuk birimine gönderilmemesi halinde bu hesabın yıl sonu bakiyesinin ertesi yıla devrettirilmesini, bu amaçla 701-Ödenegine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına kaydedilmiş tutarların 2005 yılı sonu itibariyle, 705-Gider Yansıtma Hesabına borç, 701-

¹³ 6 Nolu dipnottaki açıklamaya bakınız.

Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına alacak kaydı yapılmak suretiyle kapatılmasını, kapatmaya esas tutarlar üzerinden 2006 yılı başı itibarıyla 831-Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydı yapılmasını¹⁴ şeklinde durumu çözümlenmiştir.

Göröldüğü üzere esasen devir vermemesi öngörölen 831 Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabının devir vermesi biraz mecburiyetten dahi olsa (2005 mali yılı sonu için) Maliye Bakanlığınca uygun görölmüştür. Tabi burada bakanlığın sisteme hiç müdahale etmediğini söylemekte yanlış olacaktır. Çünkü Maliye Bakanlığı muhtelif tarihlerde çıkardığı genelgeler¹⁵ ve diğere düzenleyici işlemlerle genel düzenleme görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

4- Sonuç

2006 yılı başından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni bir mali sisteme geçilirken bu geçişin sorunsuz olarak sağlanabilmesi ve ödemelerde sıkıntı yaşanmaması ve hizmetlerde herhangi bir aksama veya zafiyetin ortaya çıkmaması için özellikle uygulayıcı kamu idarelerinde gerekli hassasiyet ve özenin azami düzeyde gösterilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada gerek tahakkuk daireleri ve gerekse muhasebe birimlerinde işlemlerde gecikmeler yaşanabilmekte hesaplar arasında kayıt hataları yapıldığı gibi bazen ödemelerin yanlış hesaplara kaydedildiği ya da kayıtlara alınması gerekirken alınmadığı gözlemlenmektedir. Özellikle 323-Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabı ile ilgili olarak birçok sıkıntı yaşandığına şahit olunmaktadır.¹⁶ Tabi tüm bu olup bitenler karşısında genelde Maliye Bakanlığına ve özelde de Muhasebat Genel Müdürlüğüne çok büyük görevler düşmektedir. Bakanlık sistemin aksayan yönlerine sürekli müdahale edip sorunlara genel geçerli çözümler üreteceği gibi kurumların önlereni görebilmelerine yardımcı olmalı ve belki de sorunları daha çıkmadan

¹⁴ Metinde geçen 701-Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabını 831 Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar, 705-Gider Yansıtma Hesabını 835 Gider Yansıtma Hesabı olarak algılamak gerekir.

¹⁵ Bu konuda bakınız Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 14/12/2005 tarih ve B.07.0.MGM.0.20-100-02/23203 sayılı yazısı, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün B.07.0.MGM.0.41/ sayılı ve “Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı” konulu yazısı ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün B.07.0.MGM.0.41/ sayılı ve “323 Kodlu Hesaptan Ödemeler” konulu yazıları.

¹⁶ Bu konuda 15 nolu dipnota bakınız.

görüp özellikle Say2000i sistemini de kullanarak genel düzenleme görev ve yetkisini sık sık kullanmalıdır. Ayrıca ifade edildiğı üzere yeni bir mali sisteme geçildiğinden dolayı bakanlığın harcama sürecinde görev alan söz konusu kamu görevlilerini gerekli ve yeterli bir eğitime tabi tutması da gerekmektedir. Zira her geçen gün değışen ve gelişen mevzuat karşısında sistemdeki değışikliklere adapte olmak da zorlaşmaktadır. Her halde iyi maliyecilerin yetişmesi adına, bu konuda yapılması gereken de onların önlerini görebilmelerine yardımcı olmak olsa gerektir.

KAYNAKÇA

- Karaarslan, Erkan: “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni”, Sayıştay Dergisi, Sayı:54, (Temmuz-Eylül) 2004, s.57.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün 31/12/2005 tarihli ve B.07.0.MGM.0.45/120–1/24537 sayılı yazısı.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 31/01/2006 tarih ve B.07.0.BMK.0.06.27/390 sayılı Genelgesi.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 14/12/2005 tarih ve B.07.0.MGM.0.20-100-02/23203 sayılı yazısı.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün B.07.0.MGM.0.41/ sayılı ve “Bütçeleştirilecek Borçlar Hesabı” konulu yazısı.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün B.07.0.MGM.0..41/ sayılı ve “323 Kodlu Hesaptan Ödemeler” konulu yazısı.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü 31/12/2005 tarih ve B.07.0.MGM.0.20/320–07 sayılı Bakanlık onayı.
- <http://www.muhasebat.gov.tr/muhasebe/grup.php>

AVRUPA BİRLİĞİ İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Dr. Mürteza HASANOĞLU*, Ziya ALİYEV*

GİRİŞ

Avrupa Birliği'ne giriş süreciyle birlikte Türkiye, 40 yıldır uygulamakta olduğu teşvik sistemine dayalı bölgesel gelişme politikalarını terk ederek, yeni bir uygulamaya geçmektedir. AB tarafından tüm aday ülkelere benimsetilen bu yeni yaklaşımda özel sektör ve bölgesel rekabet ön plana çıkmaktadır.

Türkiye, planlı dönemle birlikte uygulamaya başladığı bölgesel gelişme ve bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderici yöndeki politikalarını günümüzde yeniden gözden geçirme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Bu zorunluluğun esas nedeni Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bölgesel gelişme politikalarının entegre edilmesidir. Türkiye, yaklaşık 40 yıldır uygulamakta olduğu bölgesel gelişme model, politika ve araçlarını bir yana bırakarak yeniden bir yapılanma içine girmiştir. Bu yeni yapının ana kütlesini Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) olarak adlandırılan birimler oluşturmaktadır (Berber ve Çelepçi, 2005: 146).

Türkiye, BKA ile ciddi anlamda ilk kez üye adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki zirvesi sonunda tanışmıştır. Avrupa Birliği Komisyonunun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında BKA'ları oluşturmak yer almış ve buna yönelik yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için süreç başlatılmıştır.

Bu doğrultuda öncelikle Topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen Avrupa Birliği (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Daha sonra da 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için BKA'ların kurulması öngörülmüştür. Takip eden süreçte de, 31 esas ve 5 geçici maddeden oluşan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı getirilmiştir.

* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

* Kamu Yönetimi Uzmanı

1. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE GENEL ÖZELLİKLERİ

1.1. Bölge Kavramı ve Dünyadaki Uygulamaları

Avrupa Topluluğu’nun Kurucu Antlaşmalarında bölgelerin ya da eyaletlerin adlarının geçmediği görölmektedir. Bölgeler Avrupa Topluluğu içinde ancak 1988’de Bölgesel ve Yerel Yönetimler Komisyonu ile temsil edilmeye başlandı; bugünkü önemlerini kazanmaları ise, Maastricht Antlaşması ile olmuştur diyebiliriz. Etimolojik kökleri Latince “regio: çevre, alan” anlamına gelen “bölge”, çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları güç çizilebilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğın devlele topluluğu bağlamında bölge, bir kıtayı ya da birden çok devleti kapsayabilir; ya da devlet bağlamında bir alt düzeyi ifade edebilir (Turan, 2005). “Bölgeler Avrupa”sında ise, bir yandan üye devletlerin yer aldığı, öte yandan da birden çok yerel alanı kapsayan birimleri ifade etmektedir (Mengi, 1998: 43). Son yıllarda Uluslararası Hukuk terminolojisinde aynı çıkarları güden, coğrafi, siyasal ve ekonomik yakınlık içindeki devletlerin oluşturdıkları birlikler de bölge olarak değeriendirilebilir (Şen, 2004: 4).

Genel olarak bölge, belirli kriterler bakımından homojen (mütecaneis) mekan parçası şeklinde tarif edilmektedir (MGK, 1993: 16). Bölgenin başlıca özellikleri, bir coğrafi alanı kapsaması, benzer ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, ortak tarihi geçmiş çerçevesinde ortak etnik, kültürel ve dini özelliklere sahip, aynı dili konuşan halklardan oluşmasıdır. Bölge tanımını yapabilmek için ise, coğrafi etnik, kültürel, endüstriyel, kentsel ya da yönetsel ölçütler kullanılmaktadır (Apan, 2004: 39). Örneğın coğrafi ölçütler kullanılarak ve bulunulan yer göz önünde bulundurarak bölgeler dağ bölgeleri, sınır bölgeleri, kıyı bölgeleri ya da merkez bölgeler olarak kümelendirilebilir. Yönetsel açıdan, aktarılan yetkiler bakımından coğrafi bölgeler, planlama bölgeleri, ekonomik bölgeler ve kültür bölgeleri olabilir. Bu bağlamda, bölge; kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırları ile çakışan, ama etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Özgür, 2002: 255). Özerkliğın derecesi açısından devletin bir parçası olarak yönetim bölgeleri (il olabilir), ya da otonom bölgeler veya örneğın Benelux devletleri gibi bölge devletleri olabilir (Mengi, 1998: 43).

Avrupa Birliği’nde bölge, coğrafi, ekolojik, ekonomik, kültürel, etnik, kentsel ve yönetsel açıdan benzer, yakın bütün olan alan parçalarıdır (Bulut, 2002: 19). Avrupa Birliği’nde bölgeler işlevlerine ve yapılarına göre planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınırötesi bölgeler, bağımsız bölgeler, türdeş bölgeler ve kutuplaşmış bölgeler biçiminde kümelendirilebilir (Mengi, 2001: 23).

Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi kademe ile çevresi ve alt kademeler arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Federal Almanya’daki Münih bölgesi kutuplaşmış bölgeye örnek olarak verilebilir. Türdeş bölgeler, dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri ya da tarım bölgeleri gibi bazı ortak özelliklere sahip bölgelerdir. Sınırötesi bölgeler, sınırötesi işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Söz konusu işbirliği aracılığı ile sınır bölgelerinin geliştirilmesine, az gelişmiş altyapının iyileştirilmesine ve kültür alışverişinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Diğer taraftan belli tarihsel geçmişe sahip, çoğunlukla yapay olarak oluşturulan yönetim bölgeleri vardır. Fransa’daki iller buna örnek gösterilebilir. Bağımsız bölgeler, örneğin Korsika, Azora, Grönland, Sicilya ve Sardunya anayasalarda güvence altına alınmışlardır. Planlama bölgeleri ise Avrupa Birliği ülkelerinde devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak vardır. Belli amaçlarla kimi programların uygulanması ve Avrupa Birliği düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri ve işgücü piyasası için oluşturulan planlama bölgeleri bunlardan bazılarıdır ve hedef, ekonomik kaynakların etkin kullanımı, devlet yatırımları için en uygun ölçeğe ulaşmaktır (Şen, 2004: 8).

Türkiye’de daha çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alınan “bölge”; birkaç ilin kümelendirilmesi ile oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi alanı ifade etmektedir (Parlak ve Özgür, 2002: 256). Ama Türkiye’de bölgenin, iller ile merkezi yönetim arasındaki mülki yönetim kademesi olması durumu, istisnai ve geçicidir. Örneğin Olağanüstü Hal Bölgesi geçici bir bölge yönetimidir. İllerden daha geniş coğrafi-yönetsel bir birim olma uygulaması ise yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu tür yönetsel örgütlenmeye, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün taşra örgütlenmesi örnek olarak verilebilir (Bulut, 2002: 19).

Bundan başka, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistiği bir veri tabanının oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği genelinde Avrupa Topluluğu İstatistik

Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilen İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması kullanılmaktadır (Özel, 2003: 101).

NUTS sınıflandırması ilk olarak 1970’lerin başına Eurostat tarafından her hangi bir hukuki dayanağı olmadan Eurostat ve üye ülkeler arasındaki gayri resmi bir mutabakata göre oluşturulmuştur (Pamfil, 2003: 10). Ancak, konunun son yıllarda öneminin artmasından dolayı, 26.05.2003 tarih ve 1059/2003 sayılı Tüzükle hukuki nitelik kazanmıştır (Şen, 2004: 9).

Bölgeler AB terminolojisinde NUTS I, NUTS II ve NUTS III olarak adlandırılmakta, planlama ve bölgeler arası karşılaştırmalar bu sınıflandırmaya göre yapılmaktadır. NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini NUTS III bölgelerine böler. Söz konusu sınıflandırma ülkeden ülkeye NUTS I ve NUTS II; NUTS I ve NUTS III; NUTS II ve NUTS III düzeylerinin kullanımı şeklinde farklılık gösterebilir. Eksik kalan üçüncü düzeyin tamamlanması için bir sonraki düzeydeki idari birimler gruplanarak, birleştirilir. İlave olarak NUTS bölgelerinin belirlenmesi için nüfus aralıkları tespit edilmiştir. Avrupa Birliği’nde NUTS’ın kullanım alanları şunlardır (Turan, 2005: 148):

- Topluluk bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması;
- Bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi;
- Topluluğun bölgesel politikasının çerçevesinin oluşturulması.

Birliğin Bölgesel Politikasının oluşturulmasında ve Avrupa Komisyonunun Konseye sunduğu raporlarda bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri saptanırken kullanılan göstergeler ve istatistiki değerler NUTS esaslıdır (Şen, 2004: 11). Avrupa Birliği’nde bölgeler planlama ve teşvik programları bu kümelendirme çerçevesinde yapılmaktadır (Mengi, 1998: 52).

19. yüzyılın ulus devleti, bölge olgusuna sıcak bakmamış; ondan, ulusal birliği ve bütünlüğü bozması olası bulunan bir etmen olarak hep kaygı duymuştur. Prusya’da, Fransa’da, İtalya’da ve İspanya’da hükümetler, eyaletler ve bölgeler arasındaki farklılıkları gidermeğe çalışmakla yetinmiş, daha ileri gitmeğe cesaret edememişlerdi. Oysa, II. Dünya Savaşı sonrasında, bölge olgusundan, devletlerin, kalkınma politikalarının uygulanmasında bir araç olarak yararlanmaları gündeme gelmiştir. Örneğin, Almanya’da, 1949 tarihli Bonn Anayasası ile, üniter değil, fakat federal bir devlet sisteminin

benimsenmesinin ardındaki başlıca etmen, batılı süper güçlerin baskıları kadar, Alman halkını nasyonel sosyalist sistemin aşırı merkezizetçiliğinden uzaklaştırma isteğiydi. Öteki Avrupa ülkelerinde ise, bölgeciliğe verilen önemin artmasında, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinmesi etkili olmuştur (Keleş, 1999: 56).

1.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi, Amaçları ve Özellikleri

1.2.1. Bölgesel Kalkınma Ajansı Nedir?

Kuruluş gerekçeleri ve yerine getirdiğı hizmetler paralelinde BKA’larla ilgili birçok tanımlama söz konusudur. Bir yaklaşıma göre, BKA’lar merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla kurulmuş ajanslardır (Berber ve Çelepci, 2005: 146).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliğı’ne (EURADA) göre ise BKA, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirler, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptar, bu çözümleri geliştiren projeleri destekler (www.eurada.org).

BKA’ların esas varlık nedenleri, bölgesel stratejileri uygulama, yerel ve bölgesel girişimciliğı destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma, özel sektörün yakın geleceğı için yerel-bölgesel çözümler araştırma ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler arama şeklinde özetlenmektedir (Demirci, 2003: 16).

Bu kurumlar tanımından da anlaşıldığı gibi, üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri kamu karar gücünü kamu organlarından alıp özel sektör ve STK’lardan oluşan tüzelkişilere paylaştıran yönetimci kuruluşlardır. BKA’ların hedefleri, rekabete dayanan bir iş çevresinin oluşması, dünya kalitesinde bir işgücünün yetiştirilmesi, devlet desteğinin sağlanması, çevrenin ve sağlığın iyileştirilmesi, etkili kurumların oluşturulması, vb. Bu hedefleri gerçekleştirmek için faaliyetleri şunlardı: İçsel kalkınmayı, yabancı yatırım çekmeyi, girişimlere hizmet vermeyi, eğitim hizmetlerini, uluslar arası faaliyetleri ve yerel ve bölgesel yetkililere ihtiyaç duydukları hizmetleri gerçekleştirmek. BKA’lar gösterdikleri faaliyetlere göre stratejik, genel operasyonel, sektörel ve dış yatırım için olanlar şeklinde çeşitlenmektedir. Büyük ölçekte olan BKA’lar hemen hemen bu dört faaliyeti birlikte gerçekleştirir (Çalt 2005: 9).

Türkiye için BKA’ları konusu ilk kez AB’ye tam üyelik müzakereleri sürecindeki Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılması gereken işler kapsamında belirtilmiştir(daha sonra yeniden düzenlenen 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen katılım ortaklığı belgesinde kısa vadeli hedefler arasında sayılmaktadır). Bu çerçevede 22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararında, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri oluşturulmuştur (Ataay, 2005: 193) (NUTS projesi olarak da bilinmektedir). Bu sınıflandırma da Düzey 3 kapsamındaki istatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il istatistiki bölge birimini tanımlamakta, Düzey 2 istatistiki bölge birimi Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 istatistiki bölge birimi ise Düzey 2 istatistiki bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. Bölgesel kalkınma ajansları bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey 2 kademesinde 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir. Bu istatistiki bölge birimlerinin oluşturulması AB’ye uyum kapsamında atılan “emin” adımlardan biri olarak düşünülmektedir (Demirci, 2003: 16).

KOD	Düzy 1 Düzy 2	KOD	Düzy 1 Düzy 2	KOD	Düzy 1 Düzy 2
TR Türkiye		TR 5	Batı Anadolu	TR 83	Samsun
TR 1	İstanbul	TR51	Ankara	TR 9	Doğu Karadeniz
TR 10	İstanbul	TR 52	Konya	TR 90	Trabzon
TR 2	Batı Marmara	TR 6	Akdeniz	TRA	K.D. Anadolu
TR 21	Tekirdağ	TR 61	Antalya	TRA1	Erzurum
TR 22	Balıkesir	TR 62	Adana	TRA2	Ağrı
TR 3	Ege	TR 63	Hatay	TRB	Or.Do.Anadolu
TR 31	İzmir	TR 7	Orta Anadolu	TRB1	Malatya
TR 32	Aydın	TR 71	Kırıkkale	TRB2	Van
TR 33	Manisa	TR 72	Kayseri	TRC	Güneydoğu Anadolu
TR 4	Doğu Marmara	TR 8	Batı Karadeniz	TRC1	Gaziantep
TR 41	Bursa	TR 81	Zonguldak	TRC2	Şanlıurfa
TR 42	Kocaeli	TR 82	Kastamonu	TRC3	Mardin

Tablo 1. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Kodları

1.2.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi

BAK’lar, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla Dünya’da 1930’lu yıllardan itibaren kurulmuşlardır (Apan, 2004: 48). Önemli bir bölümü Avrupa’da olmak üzere pek çok BKA mevcuttur. Bu konudaki ilk örnek 1933 yılında ABD’de Tennessee Valley Authority (TVA)’nin 1930’larda kurulmasıdır. Daha sonra Avusturya, Belçika, Brezilya, Almanya, Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya’da da birçok BKA kurulmuştur (Ergun, 1993: 72).

İkinci Dünya savaşını izleyen yıllarda bu konuya verilen önem artmıştır. Savaşın yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler, Avrupa’nın Batı ülkelerinde farklılıklar yaratmıştır. Fransa’da, Paris ve çevresinin diğer

bölgelerinin toplamından daha büyük bir gelişme göstermesi, İtalya’da kuzey güney ayrımının iki farklı dünya yaratacak düzeye çıkması, İngiltere İskoçya ve Galler’de eski sanayilerin çökmesi sonucu bu bölgelerde yeniden yapılanma probleminin olması diğer Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların oluşturulmasına yol açmıştır (Parlak ve Özgür, 2002: 257).

Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel politikalar elli yıla yakın bir süredir geliştirilmektedir. 1950’li ve 1970’li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970’li yıllarda bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma politikaları önem kazanmıştır. 1970’lerde Batı Avrupa’da iki farklı yaklaşım bir arada uygulanmaya başlamıştır. Birinci yaklaşım tavandan tabana politik bir yapı içerirken, diğeri ise tabandan tavana bir yaklaşımdır ve bu süreçte BKA’lar farklı içerikler kazanmıştır. Bugün Avrupa ülkelerinin genel politikası, bölgelerin ekonomik bakımdan gittikçe özerkleşmesi ve bölgelerin dışarıdaki girişimcileri bölgelerine çekmek amacıyla bölgelerarası kalkınma yarışına katılmaktır (EURADA, 1999: 19).

Batı Avrupa ülkelerinde 1950’li yıllardan önce kurulmaya başlayan bu kurumlar, Avrupa Birliği’nin etkisiyle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990’lı yılların ikinci yarısında kurulmaya başlamıştır. Bu ülkeler bölgesel politika olarak anlık tepki vermek üzere kurulan programlar yerine ulusal stratejinin parçası olan bölgesel kalkınma planları geliştirilmiştir (Çalt 2004:10). Bugün Kalkınma Ajansı olmayan geçiş ülkesi yoktur ve bu ülkelerin ajansları farklı deneyimler yaşanarak oluşturulmuştur. AB’nin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kurulan BKA’ların başlangıçta finansmanları AB tarafından sağlanmıştır. 1990’lı yıllar bu kurumların geçiş ülkelerine ithal edildiği ve olumlu ile olumsuz sonuçların birlikte yaşandığı bir dönemi içerir (Turan, 2005: 185).

BKA’lar Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık gibi Anglo Sakson ülkelerde yönetim anlayışına örnek olacak şekilde yarı özerk ve özel sektörle birlikte kurulmuşlardı. Japonya ve Fransa gibi ülkelerde ise GAP İdaresi benzeri yapılanmalar, Bürokrasinin ve kamu kuruluşunun egemen olduğu, sorunlu bölgelerle ilgili olarak sadece ekonomik kriterleri değil, sosyal kriterleri ve işsizlikle ilgili sorunları da dikkate alan kuruluşlardı. Birliğin oluşması ve küreselleşme süreci ile birlikte Avrupa ve dünyadaki bu kuruluşlar Angolo-Sakson örneği daha olgunlaştırılarak AB içinde Ulusal Merkezi yönetime bağlı, bürokratik, ulusal ekonominin büyümesinde bölgesel eşitliğin önemsendiği bir yapıdan Pazar ekonomisine entegre ve küreselleşmeye uyumlu yönetişimci bir yapıya dönüştürölüyorlar (Çalt 2005: 10).

1.2.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Genel Özellikleri

BKA’lar birçok Avrupa ülkesinde 1950’li ve 1960’lı yıllardan bu yana bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek üzere kurulmuşlardır. BKA kurma deneyimleri ülkeden ülkeye farklılıklar sergilemekte ve ayrıca her kurum kendine özgü bir şekilde faaliyet göstermektedir. Günümüzde BKA’lar çoğunlukla tabandan tavana doğru örgütlenme modelini benimser. Tabandan tavana yaklaşım bir takım avantajlar getirir (Berber ve Çelepçi, 2005: 146).

BKA’ların nerede kurulabileceğine dair bir prensip olmamakla birlikte, işlevsel olabilmeleri için belli değişkenlerin varlığı gereklidir. Bu değişkenler: Nüfusun yeterli olması, girişim ve girişimcilik altyapısı, işgücünün becerikli olması, bölgesel gelişme stratejileri üzerinde fikir birliği sağlanması, gelişmeye elverişli sektörlerin belli bir bölgede varlığı, rekabete dayanan bir iş çevresinin olması, devlet desteğinin sağlanması ve altyapının geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir (Turan, 2005: 193).

Tablo 2. Geleneksel tavandan tabana yaklaşıma karşı yeni tabandan tavana yaklaşım (Berber ve Çelepçi, 2005: 147)

Yenilikler	Geleneksel Tavandan Tabana	Yeni Tabandan Tavana
Örgütlenme	Ulusal merkezi yönetime bağlı yapı Bürokratik genel yaklaşımlar	Bölgesel yarı özerk yapı Esnek ihtisaslaşmış yaklaşımlar
Ekonomik Araçlar	Bölgeler arası eşitlik Ulusal ekonominin büyümesi	Bölgeler arası rekabet Bölgesel ekonominin büyümesi
İşlevsel Yöntem	Otomatik/ihtiyari Sorunlara tepki veren (reactive)	İhtiyari sorunları öngörerek önlem geliştiren (proactiv)
Politika Araçları	Bürokratik düzenlemeler Mali yaptırımlar Danışmanlık servisleri Kamu hizmetleri	Finansal yaptırımlar Danışmanlık servisleri Kamu hizmetleri

1.2.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları

BKA’ların en belirgin amacı, bölgelerin potansiyelini ve sorunlarını göz önüne alarak geliştirdikleri politikayla, bölgedeki ekonomiyi canlandırmak ve bölge halkının gelişmeye katılımını ve gelişmeden yarar sağlamaktır. Bir başka deyişle BKA’ların amaçları, uzun dönemli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması gibi açılardan ekonomik, bölgenin çekiciliğini artırmak açısından çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerini geliştirilmesini sağlama gibi açılardan sosyal olarak sınıflandırılabilirler (EURADA, 1999: 26).

1.2.5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türleri ve Yasal Statüleri

BKA’lar bürokratik yapılarına, özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre sınıflandırılabilir. BKA’lar arasındaki temel ayrım, geniş politik hükümetin çekirdek idari yapısının içinde veya dışında yer alması ile belirlenebilir. Avrupa’daki birçok BKA bağımsız birer kuruluş niteliğindedir ve politik destekleyicilerine belirli bir mesafede çalışırlar (Turan, 2005: 186). Bu kuruluşların varlığı ekonomik ve politik desteğe bağlıdır. Dolayısıyla BKA’ların faaliyetlerinde politik müdahaleler söz konusudur.

Benzer bir tanımlamada BKA’ların kurucularına ve işlevlerine göre sınıflandırılmıştır (EURADA, 1999: 18):

Kurucularına göre:

- Merkezi hükümetler tarafından kurulan BKA’lar;
- Yerel ve bölgesel yönetimler dahilinde olan BKA’lar;
- Yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulan BKA’lar;
- Kamu/özel ortaklıklarıyla kurulmuş bağımsız BKA’lar.

İşlevlerine göre:

- Stratejik ajanslar;
- Küresel operasyonel ajanslar;
- Sektörel operasyonel ajanslar;
- İç ajanslar.

1.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapı ve İşleyişleri

1.3.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapısı

BJA’lar merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda ve bölgesel bazda faaliyet göstermelerine rağmen, büyük bir kısmının merkezi hükümetler tarafından kurulduğu görülmektedir. BKA’ların içsel örgütlenmesinin ikili bir yapısı vardır. Bu ikili yapıdan ilki Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi temel öğelerden oluşan yasal bir yapıdır (Berber ve Çelepçi, 2005: 147).

İkincisi ise, belli bir konuyu ele alan çalışma grupları veya teknik konuları inceleyen komitelerdir. Ayrıca ajansların politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli bir Yönetim Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul, genellikle hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurulda, genellikle özel kesim temsilcileri yer almaktadır. Kurulun önemli görevlerinden biri Genel Müdürü seçmektir. Genel Müdürün önemli bir işlevi de teknik ekibi yetiştirmektir. Ajanslar, harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumlu, politikalarının oluşturulması ve uygulanması bakımından ise, kuruluş kanun ve mevzuatları çerçevesinde serbest bırakılmışlardır (Demirci, 2003: 16).

Bütün ajanslar hükümetleriyle yakın bir işbirliği içinde olmak zorundadır. Bu, bazen idare heyeti başkanlığına bir hükümet üyesinin seçilmesi bazen de bir bakanın yılda birkaç kere yönetim kurulu toplantılarına katılması ile sağlanmaktadır. Üst düzey politikacılarla direkt temas olanağının hükümet ve ajanslara çok büyük faydası vardır. Bütün ajansların bölgesel ya da mahalli idarelerle temas kurmaları gerekmektedir (Turan, 2005: 186).

BJA’ların örgütlenmesi yeni yönetim anlayışına göre bürokrasi, yani yerel ve bölgesel idare temsilcileri+sermaye grubu, yani uluslararası şirketler ve ulusal şirketler+STK’lar, yani Meslek odaları, Sermaye veya işçiler tarafından kurulan birlikler, çevre örgütleri vb. aktörlerden oluşmaktadır. Bu formülasyondaki özel sektörün veya kamunun ağırlığı her ülkenin liberalleşmeyi ne kadar benimsediğı ile ilgili olarak oransal şekilde değişiyor. Eskiden bu tip örgütlenmeler ulusal, merkezi yönetime bağı, genel yaklaşımları benimsemiş bir karakter taşıırken, şimdi bölgesel, yarı-özerk bir yapı, esnek ve ihtisaslaşmış yaklaşımlar içeriyorlar. Personel açısından incelendiğinde, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdürden oluşan örgüt yapısında kurullar hissedarların seçtiğı politik olan ve teknik olmayan üyelerdir. Dışarıdan danışman alabilmektedirler. Yeni küresel

sisteme uygun olarak sözleşmeli personelle çalışmaktadırlar ve aynı zamanda personel seçiminde özerktirler (Çalt 2005: 9).

1.3.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Faaliyetlerine göre BKA’lar üç ana grupta toplanabilir (Berber ve Çelepci, 2005: 148). Stratejik BKA’lar bilgi bankalarının oluşturulması, bölgenin ulusal ve uluslararası platformda desteklenmesi, küçük ve orta boy işletmelere destek bilgi sağlama, girişim potansiyelini ortaya çıkarma gibi hedeflere yönelirken genel operasyonel BKA’ların temel hedefleri stratejik BKA’ların işlevlerini dikkate almak suretiyle sektörler arası gelişme projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönlendirilmesidir. Sektörel operasyonel BKA’lar ise, bir bölgenin belirli bir faaliyetini veya bir yerin belirli projelerini desteklemek amacıyla kurulurlar.

Bölgesel kalkınma ajansları 1950’li ve 1960’lı yıllarda yabancı yatırımcıları çekerek ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmuşlardır. İlerleyen zamanlarda ise yerel ve bölgesel şirketlere tek başlarına veya ortaklıklar halinde hizmetler sunmuşlardır. BKA’ların diğer faaliyetleri şöyle sıralanabilir: Bölgeye yatırım yapmayı düşünen girişimcilere bilgi vermek, bölgeye ya da bölgeden dışarıya bilgi transferi ile uğraşmak, sermaye katılımı ile iş çevrelerini desteklemek, fabrika, depo ve büroları kiralama ya da satma yoluyla iş çevrelerinin hizmetine sunmak, bölgeye yerleşmiş firmalara tüm alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak, yol, su, kanalizasyon, çöp toplanması gibi alt yapıyı düzeltme faaliyetlerinde aktif rol oynamak. Aslında son belirtilen noktalar yerel yönetimlerin görev alanına giren konuları oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin mali imkanlarının yetersiz olması ve bu işleri yürütecek yeterli personeli olmadığı gibi savlarla bu işlerin artık bölgesel kalkınma ajanslarına bırakılması istenilmektedir (Demirci, 2003: 16).

Diğer taraftan BKA’lar yerine getirdikleri faaliyetlerine göre zayıf ve kuvvetli BKA’lar olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Esas faaliyetleri bölgelerine dış yatırımcıları çekebilmek, diğer bir deyişle bölgelerini pazarlayabilmek olan ajanslar zayıf ajans olarak nitelendirilmektedir. Bu ajanslar, bölge dışında ileri teknoloji ile faaliyet gösteren firmaların bölgedeki firmalara teknolojilerini transfer edebilmeleri için çalışmaktadır. Zayıf ajansların diğer faaliyetleri arasında; enformasyon hizmeti sunmak, etkinliklerini arttırmak ve ilişkilerini geliştirmek için yurt dışında ve kendi ülkelerinde ofisler kurmak sayılabilir. Avrupa’daki ajansların çoğu zayıf ajans niteliğindedir (Turan, 2005: 187). Bölgeye yatırım çekme amacına ek olarak

bölgesel ekonomi ve iş hayatının gelişmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın arttırılması amacı taşıyan ajanslar da kuvvetli ajanslar olarak nitelendirilmektedir. Bu ajanslara sorumluluk, merkezi hükümet tarafından verilmektedir ve çoğunlukla 500 ya da daha fazla kadroyu bünyesinde barındırmaktadır. Kuvvetli ajansların diğer faaliyetleri şöyle sıralanabilir: Avrupa Birliği ve kendi hükümetleri tarafından bölgelere verilen yardımların dağıtımını yerine getirme çalışmaları; ekonomik potansiyelini kaybetmiş, yoksulluktan dolayı yeni yatırım yapılamayan kentsel alanların yeniden yapılandırma çalışmaları; geçmişte iyi olan sanayi bölgelerinin gerilemesi sonucunda kullanılmaz hale gelen arazilerin iyileştirilmesine yönelik faaliyetler; kırsal alanların kalkınması ve bu alanlarda tarıma dayalı sanayinin mümkünse turizmin gelişmesini sağlayıcı etkinlikler; konut üretiminde bulunanlar için arazi temin etme (Berber ve Çelepçi, 2005: 149).

1.3.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

BKA’lar genel bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmekte olup, devlet tarafından başlangıçta nakdi ve emlak şeklinde aynı sermaye tahsis söz konusudur. Ayrıca ajanslar, sanayileşmeyi desteklemeyi hedefleyen çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kullanımına göre proje sunarak kredi almaktadırlar (Turan, 2005: 189).

Bölgesel kalkınma ajansları genel bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmektedir. Ajanslara devlet başlangıçta nakdi ve emlak şeklinde aynı sermaye tahsis etmektedir. Ayrıca ajanslar, sanayileşmeyi desteklemeyi hedefleyen çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kullanımına göre proje sunarak kredi almaktadırlar (Berber ve Çelepçi, 2005: 149). Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası tarafından bölge kalkınma ajanslarına fon sağlanmaktadır. Finansman konusunda özellikle “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu” (ABKF) ve “Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu” (ÖKYAF) devreye girmektedir¹. AB’nin yapısal fonlarından biri olan ABKF altyapıları geliştirmek, yerel kalkınmaya öncelik vermek ve küresel rekabete adapte olma amacıyla yapısal güçlük içindeki ülkelere verilirken ÖKYAF, AB’ye katılıma aday olan ülkelerin altyapı projeleri için verilmektedir (Demirci, 2003: 17).

Avrupa ülkelerindeki BKA’ların bütçeleri yasal yapılarına, sundukları hizmetlere göre farklılıklar gösterir. Yerel yetkililer tarafından kurulan BKA’lar ödeneklerini kendilerini destekleyen politik yapılardan almaktadır.

¹ Daha etraflı bilgi için bakın: <http://www.deltur.cec.eu.int>

Bunlara ilaveten BKA'lara yönelik başka finansal kaynaklar da mevcuttur. Borsa yatırımından elde edilen kira gelirleri, kendi yarattıkları kaynaklar ve sundukları hizmetlerden elde ettikleri gelirler gibi. Hatta bazı ülkelerde olduğu gibi, bölgeden elde edilen vergi gelirlerinden de pay alırlar. Anonim şirket olarak kurulan BKA'ların başlangıçtaki finansal, hizmet ve mülk gereksinimleri kurucular tarafından karşılanır. BKA'larının yürütülmesi için gereken fonlar kendi içinden karşılanamadığı zaman, dış gelirlere yönelirler (Berber ve Çelepçi, 2005: 149).

Ajanslara sağlanan mali teşviklerin büyük bir bölümü merkezi idarenin kontrolü altında verilmektedir. Teşviklerin bütün ülke düzeyinde aynı oranlarda uygulanabildikleri durumlar olduğu gibi, öncelikli yörelere tahsis gibi farklılaştırılmış ve kademeli teşvik sistemleri de yoğun olarak uygulanmaktadır. Merkezi idarelere ilave olarak bölgesel idarelerin kendi bütçelerinden verdikleri teşvikler de bulunmaktadır. Bunlar sadece o bölge için geçerlidir. Ancak bu tür mali teşviklerin parasal önemi, merkezi teşviklere kıyasla çok küçüktür. Ajanslar kuruluşlara iştirak ederek veya nakdi teşvik yoluyla firmalara destek sağlamaktadırlar. Mali yardımların dağıtımı genellikle idareler tarafından kontrol edilmekle birlikte, projelerin seçiminde ajanslar değişen önemde rol oynamaktadırlar. Özellikle AB’de ulusal devletler üstü yürütülen politikalar doğrultusunda, başlangıçta ülke çapında uygulanan mali teşviklerin gittikçe bölgesel hale dönüştürülmesine çalışıldığı gözlenmektedir. Diğer taraftan merkezi hükümetler de mali kontrolü ellerinden kaçırmak istememektedirler. AB kuruluşları tarafından uygulanan yardım sistemleri, tamamen bölgelere dönük olarak uygulanmaktadır (Turan, 2005: 190).

Bazı ülkelerde, ajansların sağladıkları finansman kaynakları ise şöyle sıralanabilir: Fransa’da bölgesel ve yerel hükümetler, özel sektör ve ajansların kendi gelirleri, Almanya’da ulusal, bölgesel, yerel hükümet, Avusturya’da ulusal hükümet, İtalya’da ulusal hükümet, İrlanda’da ulusal hükümet ve ajansların kendi gelirleri, Japonya’da ulusal, bölgesel hükümet ve ajansların kendi gelirleri, Portekiz’de bölgesel hükümet, Singapur’da ulusal hükümet ve ajansların kendi gelirleri, İspanya’da ulusal ve bölgesel hükümet, Dünya Bankası, ajansların kendi gelirleri, İngiltere’de ulusal hükümet, yerel hükümetler ve kendi gelirleri ile finansmanları söz konusudur (Çalt, 2005: 9).

1.3.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Başarısını Etkileyen Faktörler

BKA’lar etkinliğini belirleyen faktörler şöyle sıralanabilir: İlk önemli faktör finansal kaynaklarla ilgilidir. Kaynakların varlığı planlama, yönetim ve uygulama aşamalarında BKA’ların etkinliğini belirler. İkincisi ise personeldir. Vasıflı ve hünlerli personelin varlığı BKA’ların etkinliğini artıran ikinci faktördür. Üçüncü faktör meşruiyet ve yetkidir. Bu faktör, BKA’ların bölgelerinin meşru temsilcileri olmaları ve iş dünyasının desteğini almalarıyla ilgilidir. BKA’ların etkin olabilmeleri için tabandan tavana yerel ölçekte ve tavandan tabana merkezi yönetimlerce desteklenmesi gereklidir. BKA’ların etkinliğinin belirleyen dördüncü faktör üstlendikleri görevlerdir. Ajansların bölgesel ekonominin temelini oluşturan sektörlerle ilgili çalışmalar yapmaları gerekir. Beşinci faktör bölgesel tutarlılıkla ilgilidir. Bölgede geçerli olan ortak hedeflerin BKA’lar tarafından benimsenmesi, böylece içinde bulundukları toplumun desteğini kazanması gereklidir (EURADA, 1999: 17).

II. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE TÜRKİYE

2.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun

Kanunun 1. maddesine göre, Kalkınma Ajanslarının amacı kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır.

2. madde 'bölge' kavramını tanımlamıştır. Buna göre bölge, "Düzeı II İstatistiki Bölge Birimini" ifade etmektedir. Bu durumda, 26 bölge ve bu bölgeler içerisinde 26 Kalkınma Ajansı kurulacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

3. maddeye göre, Kalkınma Ajansları; Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı'nın bağılı bulunduğu Bakanla ilişkili bir kamu kuruluşu olup, idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliğı haiz ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidirler.

5. madde, 11 bent içerisinde Kalkınma Ajanslarının görevlerini saymaktadır.

Ajansların organları ise 7. maddede, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Tek Durak Ofisler olarak 4'lü bir yapıya oturtulmuştur.

8. madde Kalkınma Kurulu'nun oluşumunu açıklamaktadır. Buna göre, "Kalkınma Kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacak; Kalkınma Kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve tekrar atanma usulleri kuruluş kararnamesi ile belirlenecektir." Yılda en az 2 defa toplanacak bu Kurulun görevleri 9. maddeye göre şunlardır:

a) "Bir ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek,

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve Yönetim Kuruluna önerilerde bulunmak,

c) Bölgenin tanıtımına, potansiyeline, önceliklerine, sorunlarına ve çözüm önerilerine yönelik olarak Yönetim Kuruluna tavsiyelerde bulunmak,

d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak."

10. madde Yönetim Kurulu'nun nasıl oluşacağını açıklamıştır. Bir ilden oluşan bölgelerde vali, Büyükşehir belediye başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşu temsilcisinden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, Büyükşehir belediye başkanları veya Büyükşehir olmayan illerde il merkezi olan yerlerdeki belediye başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacak olan bu Kurulda birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, Yönetim Kurulunda yer alacak temsilci, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir.

Ajansı, Yönetim Kurulu Başkanı olan vali temsil edecektir. Yönetim Kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir Başkan vekili seçerken, birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu Başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, izleyen yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülecektir.

11. madde Yönetim Kurulu'nun görevini 11 bent halinde açıklamıştır. Bu bentlerin incelenmesi sonucunda Yönetim Kurulu'nun hemen tüm görevlerini, 4 bentte açıkça ismi belirtilerek, diğer bentlerde dolaylı olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın onay ve güdümü ile yapacağı anlaşılmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kuruluş amacı ve Avrupa ve dünyadaki diğer örnekleri incelendiğinde bu mantığı ve yapılanmayı anlamak mümkün değildir. Merkezîyetçi yapının dışında oluşturulmaya çalışılan bu ajansların merkezîyetçi yapının en katı örneklerinden birisi ile bu denli ilişkilendirilmesi ilginçlikten de öte, belki de Türkiye'deki kurumların reform hareketlerini nasıl kendi çıkarları doğrultusunda kullanabildiklerinin de bir göstergesidir.

12, 13. ve 14. maddeler ajansın icra organı genel sekreterlik ve bunların görev, yetki ve niteliklerini açıklamaktadır. Genel sekreterler, yurtiçi ya da yurtdışında hukuk, iktisat, işletme, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, şehir ve bölge planlama, sosyoloji ile mühendislik alanlarında en az dört yıl yüksek öğrenim veren fakülte ve yüksek öğretim kurumlarından mezun olmuş, yeterli bilgi ve deneyime sahip, yüksek öğrenimi bitirdikten sonra kamu ve/veya özel kesimde uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl çalışmış, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliğı bulunan belgeye sahip adayların Yönetim Kurulunca, uygunluğına karar verilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunulmasının ardından göreve gelmektedir.

15. maddeye göre, bölge illerinde yatırımcılara ücretsiz hizmet vermek üzere, Yönetim Kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan Genel Sekreterliğe karşı sorumlu Tek Durak Ofisler oluşturulmaktadır.

19. madde ajansın gelirlerini saymış olup, (b) bendi "Avrupa Birliğı ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar" ifadesi ile yukarıda açıkladığımız şekilde Kalkınma Ajansları ile AB arasındaki bağlantıyı ortaya koymuştur. 20. madde Ajans giderlerini sayarken 21. madde mali saydamlık ve hesap verme zorunluluğunu açıklamıştır. Ancak, 21. maddenin (d) bendindeki, "Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması" zorunluluğına ilişkin ifade bir belirsizliğı içermektedir.

22., 23. ve 24. maddeler ajans bütçesinin hazırlanması ve sonuçlarına dair açıklamaları yapmaktadır. 24. maddeye göre, "Bütçe sonuçları

onaylanmadığı takdirde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilecek, bu kurumlarca bu kanunun ve/veya diğer ilgili kanunların ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilecek"; 25. maddeye göre, "İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre dış denetim yapılacak veya yaptırılacak; denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı; performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili olacaktır." Görüldüğü gibi, Tasarının diğer maddelerinde hiçbir şekilde adı geçmeyen İçişleri Bakanlığı sadece olumsuzluk olması durumunda göreve çağrılmaktadır. Bu da yukarıda değindiğimiz, kurumsal kurnazlık örneklerinden bir diğeridir.

27. madde, "Ajansın, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmayacağını" belirtmektedir.

BJA’lar Yasa’sının Geçici 3. maddesi, "Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yürütölen bölgesel programların; bölgelerde yürütölmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürütmekte olduğu iş ve işlemlerin, bunlara ilişkin hak ve yükümlölükler ile her türlü taşınır malların, kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde ilgili ajansa devredilmesini" öngörmektedir.

Geçici 5. madde Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresinin görev süresinin 31/12/2005 tarihi itibariyle sona ereceğini ve "GAP Bölge Kalkınma İdaresinin görev ve yetki alanında bulunan Adıyaman, Gaziantep, Kilis, Diyarbakır, Şanlıurfa, Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt illerini kapsayan" ajansların en geç 31/12/2005 tarihine kadar kurularak faaliyete geçeceğini ifade etmektedir.

Genel olarak Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Yasa’sı hakkında söylenecek son söz, özellikle Kalkınma Kurullarının yapısının geniş tutularak, sivil toplum örgütü temsilcilerinin ajansların yönetiminde söz sahibi olmasının hedeflendiğidir. Bu yapıya getirilen eleştiri, genellikle iş dünyası temsilcilerinin katılımından dolayı sermayenin devlet yönetimine etkide bulunmasının kolaylaştırıldığıdır (Apan, 2004: 39).

SONUÇ

BKA’lar, bölgeselleşmeyi ve bölgesel kalkınmayı verimlilik ve rekabetle gerçekleştirmeyi amaçladığından bölgeyi geliştirebilmekte, ama bölgedeki yaşayanların, vatandaşların veya sınıfların hepsinin gelişimini sağlamamaktadır. Rekabette kaybeden bölgelerin ayakta kalmak için hiçbir desteği yoktur. Ayrıca çok kültürlülük her an bölgeciliğe de yol açabilir. Yeni yapısal uyarlama politikaları nedeni ile kamu hizmetinin anlamının ve bağlı olduğu felsefenin değişmesi sonucu oluşan bu yönetim tipi örgütlenmeler, denetlenmeleri zor, denetleme kriterleri insancılıktan evvel ekonomik ve kar anlayışına dayanmaktadır (Çalt, 2005: 14).

BKA’ların sorunlu bir yönetsel yapıya sahip olmaları ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirip gerçekleştiremeyecekleri sorunu, sadece küresel ve özeksizleştirmeye eleştirel veya dıştan bakanların vardığı bir sonuç değildir. Örneğin, Roberts ve Lloyd (2000) Birleşik Krallık’taki Bölgesel Kalkınma Ajansları ile ilgili bir makalede, bir bölgede birden çok BKA’nın görev yapması sonucu yetki ve görev alanı sorunlarının çıkması, BKA’ların yönetsel yapılarındaki seçilmiş kişilerin bazı politik sorunları buraya taşımasının bu kurumlardan iyi bir sonuç elde etmeyi uman neo liberalleri bile endişelendirdiğini ima ederler. Webb ve Collis (2000) de bölgenin ekonomik politikanın en önce gelen odağı olduğu görüşünün normatif bir önyargı olduğunu, rekabetin bölgeleri geliştirmeyip birbirine kırdırdığını, güzel örneklerin zaten gelişmiş ve rekabeti kazanmış bölgelerden verilerek bir tür göz boyandığını ima etmişlerdir. Tomaney ve Ward (2000) ise Birleşik Krallığın bölgeselleşme macerasının kendine özgü olduğunu, özellikle İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda arasında bu konuda bazı kimlik ve sınır açısından sürtüşmeler olduğunu ve buna göre bir bölgeselleşme anlayışın geliştiiğini belirttikten sonra bu yeni AB türü, ekonomiye ve yönetsel adem-i merkezizetçiğe dayalı bölgeselleştirme ile üst üste çakışmadığından sorunların olacağını belirtiyorlardı. Fakat tüm bu yazarlar değerlendirmelerinde, neo-liberal anlayışla, bu yeni model BKA’ları destekleyip, İngiltere’deki özerkliğin yeterli olmamasından dolayı, bu kurumların verimli olamadıklarını ileri sürmüştür (Çalt, 2005: 14).

Kalkınma ajansları Türkiye’de de bölgesel gelişme politikalarına yeni bir yaklaşım getirmektedir. Şöyle ki, planlı dönemde Türkiye’de uygulanan bölgesel gelişme politikaları, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi önceliği üzerine kurulmuştur. AB’de izlenen bölgesel politikalar ise eşitsizliklerin

giderilmesi önceliği değil, bölgesel rekabet önceliği üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla bu Yasa ile Türkiye’de de artık bölgesel rekabet önceliği kabul edilmiştir. Bölgesel gelişmedeki bu yenilik iki sonucu beraberinde getirecektir. Bunlardan ilki, bölgelerdeki planlama ve gelişme sorunlarının özel sektöre devredilmesi, ikincisi ise, bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarıdır. Bu Yasa, sermaye kesiminin temsilcileri olan oda, dernek, vakıf gibi kuruluşlara bölge yönetiminde etkin roller vermektedir (Güler, 2005, s.6). Ancak, ajansların yönetiminin organik anlamda DPT’ye bağlı olması bu görüşün tartışmasız kabulünü engellemektedir. Zira söz konusu kuruluşların yanı sıra DPT’nin etkinliği de var olacaktır.

Burada esas tartışılması gereken bölgelerarası rekabet politikalarının bölgesel dengesizliklerin giderilmesine ne ölçüde katkı sağlayacağıdır. Zira aday ülkelerin bazılarındaki deneyimler bölgesel rekabet politikalarının eşitlik getirmediğine, aksine eşitliği daha da artırdığına işaret etmektedir. Örneğin Polonya’da 1990’lardan bu yana uygulanan bu türdeki politikaların eşitsizliği artırıcı sonuçlar doğurduğu (Blazycy ve diğ, 2002, s.263-274), diğeri ülkelerde de benzer durumlar olduğu ancak, sadece olumlu örneklerin kamuoyuna yansıtılarak yanlış bilgilendirme yapıldığı da (Tomaney, 2000, s.471-478) ifade edilmektedir.

AB’deki kalkınma ajansı uygulamalarında inisiyatif daha çok özel sektör temsilcilerine ve sivil toplum kuruluşlarına bırakılmıştır. Türkiye’deki yapılanmaya bakıldığında görünen tablo şudur: Özel sektör ve sivil toplum örgütleri yapılanmanın içinde olmakla birlikte son söz DPT’ye bırakılmıştır. Bu haliyle Türkiye’deki BKA’lar AB’dekilerden farklı bir yapılanma içinde olup DPT’nin Taşra Teşkilatları görüntüsünü vermektedir.

BKA’lara yüklenen misyon, Türkiye’deki bazı kurumların görev ve fonksiyonları ile örtüşmektedir. Zira bölgelerin rekabeti, verim ve üretim artışını beraberinde getirecektir. Esnek üretim sisteminde üretim görevi KOBİ’lere yüklenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de esas görev alanı verimlilik artışı ve KOBİ’lerin geliştirilmesi olan iki kurum vardır. Bunlardan biri Milli Prodüktivite Merkezi, diğeri ise KOSGEB olarak bilinen Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı’dır. Bu iki kuruluşun mevcut durumunun yeniden gözden geçirilmesi ve BKA’larla ilişkilendirilmesi başta finans olmak üzere birçok konuda kolaylık getirebilir.

KAYNAKÇA

- Anna Karpenko, (2006), *Regionalization and Identity: The Subjectivity of Kaliningrad*, UNISCI Discussion Papers Number 10 (January), <http://www.ucm.es/info/unisci/UNISCI10Karpenko.pdf>, Ulaşılma tarihi: 13.03.2006
- Apan, Ahmet, (2004), “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 13, Sayı: 4, s. 39-58
- Ataay, Faruk (2005) *Kamu Reform İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Ankara
- Berber Metin, Ebru Çelepçi (2005), “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf> Ulaşılma tarihi: 21.03.2006
- Bulut, Yakup, (2002), “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı: 4, s. 17-42
- Çalt, Gökhan (2005) Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, Bildiri Metinleri, 3-7 Ocak 2005, Ankara
- Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2001/235/EC), Official Journal of the European Union, 24.3.2001, L 85, s. 13-23
- Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2003/398/EC), Official Journal of the European Union, 12.6.2003, L 145, s. 40-56
- Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2006/35/EC), Official Journal of the European Union, 26.1.2006, L 22, s. 34-50
- Demirci, Aytül, (2003) “Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 15, s. 16-20

- Ergun, Turgay, (1993), “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: “Tennessee Valley Authority”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, s. 71-82
- Keleş, Ruşen (1999) *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Ankara.
- Mengi, Ayşegül (1998) *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ankara: İmaj Yayınevi
- Mengi, A.(2001) “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye”, *GAP Dergisi*, Sayı: 15
- Özel, Mehmet, (2003), “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 58, Sayı:1, s. 98-117
- Pamfil, Claudia (2003), *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Regionalization*, Open Society Institute Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest
- Parlak Bekir, Hüseyin Özgür (2002) *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, I. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları
- Şen, Zelal (2004) *Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Ankara: Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı
- Turkey 2005 Progress Report {COM (2005) 561 final}, European Commission, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1426
- Turkey’s 2004 Regular Report on progress toward accession {COM (2004) 656 final}, Commission of the European Communities, Brussels, 6.10.2004 SEC (2004) 1201
- “Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri” (1993) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınlarından No:2, Ankara
- Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu (Ekim 2002) Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara
- Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu (Aralık 2003) Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara
- http://www.cor.eu.int/en/press/brochures_summary.htm, Ulaşılma tarihi: 11.02.2006

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Agricultural_Guidance_and_Guarantee_Fund, Ulaşılma tarihi: 13.02.2006

<http://www.erdf.odpm.gov.uk>, Ulaşılma tarihi: 12.02.2006

<http://www.esf.gov.uk>, Ulaşılma tarihi: 13.02.2006

<http://www.eurada.org/workingdoc.php?menu=6>, Ulaşılma tarihi: 12.02.2006

http://www.europarl.eu.int/summits/berl_en.htm, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

<http://www.interreg3c.net>, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

<http://www.urban-2.org.uk/>, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005

KÜRESEL EKSENDE DEVLETİN YENİ KİMLİĞİ: “ETKİN DEVLET”

Demokaan DEMİREL*

GİRİŞ

Tarihsel perspektif açısından devlet olgusunun, toplumların sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre süreklilik taşıyan bir evrim geçirdiği görülmektedir. Göçebe hayat süren ilkel topluluklarda, bugünkü anlamıyla bir devlet kavramı söz konusu değildir. Tarım toplumuna geçilmesiyle birlikte birbiri üzerinde egemenlik kuran feodal nitelikte derebeylikler oluşmuştur. Sanayi toplumu ise bugünkü anlamıyla modern ulus yapısını ortaya çıkarmış, bireylerin çeşitli hak ve özgürlüklerden çağdaş anlamda yararlandığı fiili bir toplumsal sözleşmenin ürünü olan sanayi çağı devleti siyasal iktidarını modern anlamda ilk kez bireyin temel hak ve özgürlüklerini dikkate alarak sınırlama yoluna gitmiştir. Sanayi Çağı aynı zamanda kamu yönetiminin ve bürokrasisinin kurumsal anlamda gelişmeye başladığı bir dönemde olmuştur. Kamu yönetimi Weber’in ona atfettiği geleneksel niteliklerini bu dönemde kazanmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı’yla birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım, devletin kamusal alandaki hükümranlığını daha da arttırmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir “Refah Devleti”ne dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü yaratmış, hem de devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesgil politikalara ve Refah devletine ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır.

* Sakarya Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi

Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980'li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır.

1980'li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990'lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceğidir.

Küreselleşmeyle beraber yaşanan toplumsal dönüşüm, ulus devleti artık tek başına dünya haritasında oyun kurallarını belirleyen bir aktör olmaktan çıkarmış, bölgeselleşme, bloklaşma ve yerelleşme eğilimleri, kamu yönetimi alanında yepyeni yönetim tarzlarının gelişimi sağlamıştır. Bu yönetim tarzları esas itibarıyla zayıflayan ulus devleti birtakım yöntemlerle esnek ve etkin kılmaya yöneliktir ve her bir yönetim tarzının bütüncül (holistic) bir bakış açısıyla etkin devleti gerçekleştirmede dikkate alınması gerekir. Bu çalışmada önce küreselleşme kavramına ve bu kavramın kamusal alandaki etkilerine değinilmiş, ardından etkin devlet kuramına ilişkin yeni yönetim perspektifleri incelenmiştir.

1- KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLET YÖNETİMİ

1.2. Küreselleşmenin Tanımı ve Boyutları

Küreselleşme günümüzde ekonomiden siyasete, siyasetten yönetime, toplumsal ve kültürel alanlara kadar etki edebilen geniş kapsamlı bir olgudur. Küreselleşme bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir. Küresel kavramı ilk defa Marshall Meluhan'ın "Komünikasyonda Patlamalar" adlı kitabında bu yeni süreç için Global Köy terimini kullanması ile literatüre girmiştir (Hasanoğlu, 2001: 72).

Küreselleşmenin siyasi alanda dolaşıma girmesi, 1980'li yıllarla birlikte Thatcher ve Reagan tarafından temsil edilen yeni muhafazakar anlayışın iktidar dönemlerine rastlamıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise artık küreselleşme söylemi her yanı kaplamıştır (Aktel, 2003: 6). Kavramın tanımlanmasında üzerinde uzlaşılmış bir görüş yoktur. Kavram küreselleşme taraflarınca (aşırı küreselleşmeciler) olumlu, karşıtlarınca (şüpheciler) olumsuz değerlendirilmektedir.

Küreselleşme taraftarlarına göre, küresel piyasa önceki dönemlere göre çok daha gelişkin durumda ve ulusal sınırları yıkıp geçmekte, uluslar egemenliklerini, siyasetçiler de olayları etkileme yetenekleri kaybetmektedir. Küreselleşme karşıtlarına göre ise, küreselleşme refah devletini yok edecek minimal devleti amaçlayan çevrelerin kullandığı bir devrimdir (Aktel, 2003: 12-15).

Giddens ise, (2000: 153) küreselleşmenin uluslararasılaşma ile aynı anlama gelmediğinin altı çizilmesi gerektiğini, küreselleşmenin sadece uluslar arasındaki bağların yakınlaşması değil, aynı zamanda ulusların sınırlarını aşan küresel sivil toplumun çıkışı gibi süreçleri de içerdiğini, küreselleşmeyle birlikte devletlerin düşmanlardan ziyade risklerle ve tehlikelerle yüz yüze kaldıklarını ifade eder. Küreselleşmeyi, diğer bir deyişle yeni dünya düzenini, kapitalizmin seçenezsiz bir sistem olarak üstünlüğünü kabul ettirmesi biçiminde de yorumlamak mümkündür (Şaylan, 1995: 178). Zira küreselleşme, ulusal ekonomik sınırların kaldırılması şeklinde yorumlandığında, ulus devletlerin ekonomik manevra alanları, gelişmiş merkezlerin alanlarıyla kısıtlanmış olmaktadır (Önder, 2003, 252).

OECD'nin küreselleşme ile ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır (Bağçe, 1999: 9):

- 1) Ulus aşırı şirketler gibi güçlü yeni aktörlerin sahneye girişi
- 2) Bilgisayar teknolojisinin iletim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı
- 3) Çoğu ülkede regülasyon politikalarının benimsenmesidir.

Küreselleşme, ülke ekonomilerinin dünya ekonomisiyle entegrasyonu, diğer bir ifadeyle dünyanın tek bir pazarda bütünleşmesi olarak da tanımlanabilir (Kutlu, 1998: 366-367). Yamak'a göre (1998: 7) küreselleşme, sermaye ve mal/hizmet akışının çok hızlandığı, serbestçe ve hiçbir sınır tanımadan değiş tokuş işlemlerinin yapıldığı yeni bir dönemin özelliğidir. Cangir ise; (2001: 205) küreselleşmeyi blokların, kamplaşmanın ortadan kalktığı, ekonomik, sosyal ve kültürel yönden ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale geldiği bir entegrasyon dönemi, duvarlarla ayrılan bir dünyadan uluslararası bilgi ağlarıyla örülmüş ulus aşırı bir sisteme geçişi anlatan bir kavram olarak tanımlar.

Küreselleşmeyi etki ettiği alanlar bakımından **ekonomik, siyasal ve kültürel** küreselleşme şeklinde üç boyutta kategorize etmek mümkündür:

Ekonomik küreselleşme, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olarak yorumlan-

maktadır (Yeldan, 2001: 14). Ekonomik küreselleşme, aslında açık pazar ekonomisinin kapitalist örgütlenme mantığının sağladığı etkinliği gözler önüne sermekte, uluslararası ticaretin örgütlenme noktasında öne çıkan Batılı sermaye çevrelerinin ulaştığı zenginliğe işaret etmektedir (Aktel, 2003: 57). Bu süreç ekonomik bütünleşme olgusunu da beraberinde getirmektedir. Sonuçta çok uluslu sermayenin gereksinim ve isteklerine uygun bir ekonomi kurmayı hedefleyen neo-liberal politikaların sürekli genişleyen bir uygulama alanı bulmasına yol açmaktadır (Doğan:2002,33). Bu kavram, mal ve faktör akımlarının engellenmeksizin gerçekleştirilebilirliği ile piyasa aktörlerinin rekabette eşit fırsatlara sahip kılınmasını içermekte üretimin, finansın, ticaretin küreselleşmesini anlatmaktadır (Bayraktutan, 2003a: 146-147).

Siyasal anlamda küreselleşme, devlet-toplum-birey arasındaki ilişki ve rollerin yeniden şekillendirilmesini gerektirmekte, ulus devlet karşısında uluslar üstü mekanizmalarla beraber, sivil topluma yönelik inisiyatif kullanımında demokratikleşme ekseninde bir artış sağlamaktadır. 1950'lerden itibaren ekonomik bütünleşmenin çeşitli aşamalarını başarıyla tamamlayan Avrupa Birliği'nin bugün konvansiyonel ve kurumsal federatif bir birleşik Avrupa yaratma çabası, siyasal küreselleşmenin ulus devletlerin tek başına yaratamayacakları bir süreç olduğunu, içinde bir takım bölgeselleşme (bloklaşma) ve ulus üstü entegrasyon çabalarını da içerdiğinin en güzel örneğidir. Siyasal küreselleşme ulus devlet içinde homojenleşme ekseninde bir temsil mekanizması öngörülmesi nedeniyle zaten kendini zor ifade eden demokrasi anlayışının daha katılımcı bir renge bürünmesini de sağlamaktadır.

Kültürel alandaki küreselleşme eğilimi toplumların hem sorunlarını, hem de tartışma ve çözümlerini ortak hale getirmektedir (Aktel, 2003: 60). Kültürel anlamdaki küreselleşmede, farklı kültürlerin post modern söylem üzerinde temellenen cemaatsellik ve çok parçalılık özellikleri ışığında yan yana yaşaması, toplum sözleşmesinin bir anlamda yeniden ve fiilen uygulanması üzerine vurgu vardır. Çok kültürlülüğü, ulus devlet içinde bir kültür çeşnisini yaratan, ulaşım ve iletişim ağlarındaki hızlı gelişmelerdir. Kültürler arasındaki farklar azalmakta pek çok konuda (demokratikleşme, insan hakları, hukuk devleti, çevre, savaş, doğal afetler) ortak tepkiler ortaya çıkmaktadır. Kültürel küreselleşmenin olumsuz etkisi ise, ekonomik rekabet açısından önde gelen gelişmiş ülkelerdeki değerlerin, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerdeki yerel kültürel mozaik ve gelenekleri aşındırarak taklitçi bir kültür yozlaşması yaratması, bu toplumları daha fazla tüketime yönlendirerek bir "tüketim toplumu" oluşturmaya tehlikesidir. Sonuç olarak küreselleşme

tanımı ve boyutlarıyla coğrafi sınırları, devletleri birbirinden ayıran bir öge olmaktan çıkarmaktadır (Sezen, 1999: 60).

1.2. Refah Devletinin Bunalımı ve Yeni Sağ Politikalar:

II. Dünya Savaşı sonundaki yeniden yapılanma sürecinin bir ürünü olan refah devleti esas olarak egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlettir. Bu dönemde iktisadi yaşama Keynesgil politikalar doğrultusunda doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klâsik hizmetleri ve bireylerin doğal haklarını sağlamanın ötesinde, onları sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam standardını garantiye alma görevini de üstlenmiştir (Sezen, 1999: 42-43).

Refah devleti anlayışı, piyasanın yetersizliği nedeniyle ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu dönemde piyasa ekonomisinin başarısızlığına ilişkin teoriler geliştirilmiş ve kamunun, ekonomik faaliyetleri ve bireylerin refahını belirlemede belirleyici olması gerektiği görüşü egemen olmuştur (Al, 2002: 116).

Refah devletinin özelliklerini vurgulayan Aktan (1999: 43-45) bu devletin müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı, girişimci ve bireylere hak ve özgürlük sağlama bakımından pozitif olduğunu belirtir.

Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir (Şaylan, 2000: 11). Özellikle 1960'larda yıldızı iyice parlayan "refah devleti" anlayışı 1970'lere gelindiğinde ekonomik anlamda yaşayan stagfasyona bir çözüm formülü olan neo-liberal ve neo-keynesgil politikalar doğrultusunda ekonomik krizi önlemeye ve insanları refah devletinin yarattığı atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik olarak yeni sağın geliştirdiği **"minimal-girişimci devlet"** yaklaşımıyla işlevsizleşmiştir.

Devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neo-liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder (Aksoy, 1998: 4). Yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadelecı bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000:144).

İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden

yeni sağ anlayış **"laissez-faire"** (bırakınız yapsınlar) deyimi ile özetlenen 19. yy liberalizminin çağdaş yorumudur. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden söz konusu anlayış, 1970'lerin krizinin 1979 – 1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan hükümetlerinin ürünüdür (Doğan, 2002: 41).

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni sağ, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek refah devletine şu eleştirilerde bulunmaktadır (Sezen, 1999: 55):

1) Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

2) Yeni sağa göre, kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslî fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.

3) Yeni sağa göre, kamusal hizmetlerini tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmalı ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmecisi bir anlayışla yönetilmelidir.

4) Yeni sağ ayrıca refah devletinin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır. Görüldüğü gibi yeni sağın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir (Güler, 1996: 51).

Yeni sağ 1970'lerin sonunda devlet ile sivil toplum arasındaki sınırları yeniden biçimlendirmeye koyulmuştur. Bunu yaparken sivil toplumu devlet karşısında öncelemiştir (Eryılmaz, 2001: 211-212). Liberalizm ve kamu tercihi

teorisi¹ ile temellendirilen yeni sağ özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanmakta, özgürlük düşüncesini yüceltmekte ancak tıpkı önceki yüzyıl liberalizm gibi eşitlik sorunu atlamaktadır (Güler, 1998: 4).

Yeni sağa geçiş sürecinde devlet ekonomik ve sosyal yapılanmanın anahtar rolünü oynamak ve yeniden yapılanmanın külfetini, yönlendirmesini, yasal düzenlemelerini yapıp uygulamaya koymayı üstlenmek durumundadır. Bu durum mevcut bazı örgütleri ortadan kaldırsa bile yeni işlevlerle yenilerinin oluşmasını kaçınılmaz kılmakta, kamu personeli sayısında bir yönden azalma, diğer yönden artırma çabası içine girilmektedir. (Aksoy, 2003: 565).

Yeni sağ akımına yöneltilen diğer eleştiriler arasında geniş halk kitlelerinin devletten beklentilerinin piyasadan beklenti şekline çevrilememesi, pazarın her zaman etkin olduğu varsayımının da yanlışlığının gerek sosyal bilimciler gerek uygulayıcılar tarafından gittikçe artan oranda kabul gelmesiyle 1980'lerin mali krizinin aslında bir devlet krizi olduğu savı yer almaktadır (Ateş, 2001: 46). Tüm bu eleştirilere rağmen yeni sağın ve onun ekonomik dar boğazlara karşı sunduğu minimal devlet modelinin uluslararası kamu yönetimi reformlarında etkisini gösterdiği görülmektedir.

1.3. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri

1.3.1. Ulus-Devletin Aşınması, Sivilleşme ve Kamu Yönetiminde Değişim

Küreselleşme, ulus devlet mantığına zaten ters olan farklılaşma ve çoğulculuğu savunan demokrasinin yeşermesi ile ulus devleti ve merkeziyetçi yönetim yapılarını eritmekte, uluslar-üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirerek yerel değer ve farklılıkları canlandırmakta, (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25) yerinden yönetimin önemini artırmaktadır.

Uluslar-üstüleşen sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğini yansıtan küreselleşme süreci, ulus devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasına yol açmış gözükmektedir. Diğer bir ifadeyle, devlete ve kamu yönetimine ait ne varsa, karşı karşıya kalınan paradigma değişimi nedeniyle hepsi yeniden okunmak ve değerlendirilmek zorundadır (Parlak, 2003: 356). Küreselleşme devlete mutlak anlamda bağlılığa geri dönüşü imkansız hale

¹ Kamu Tercihi Teorisi, devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin sonuçlarını ortaya koyar. Devletin aşırı büyümesi ve yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması sonucunda devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmesinde başarısız kalması tezine dayanır (Yayman, 1998: 42).

getirmektedir. Uluslararası ekonomik faaliyetlerin artması ve uluslararası pazarların genişlemesi, ulusal ekonomik hedeflerin sadece ulusal devletlerin yapacağı düzenlemelerle gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır (Yüksel, 2001: 14).

Küreselleşme ile bir takım kamu örgütleri ulus-devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesiyle işlevsiz hale gelmektedir. Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç azalmakta, kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek ülke içinde ve dışında etkisini yitirmekte, devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne haline gelen bireylerce daraltılmaktadır.

Kamu yönetiminin çevresi değişerek kamu denen olgu boşlukta kalmakta, özel sektörle kamu sektörü arasındaki rijit sınırlar ortadan kalkmaktadır. Ayrıca kamu personel yönetimi de şekil değiştirmekte, insan kaynakları yönetiminin esnek çalışma saatleri, tele-çalışma, performansla dayalı ücret ve norm kadro uygulamaları yaygın olarak benimsenmektedir. Buradan hareketle küreselleşmenin kamu yönetimi alanında kitle tüketimine yönelik seri üretim olan fordist anlayıştan, iletişim ve bilgi teknolojilerinin yoğun kullanıldığı üretim tesisleri ve bilgi ve kaliteyi ön plana çıkaran post-fordizme geçişi sağladığı ve weberyen bürokratik yönetiminin esasları olan uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, yönetimde rasyonellik, çalışanların katı yasal kurallara bağlılığı gibi ilkelerini zayıflatığı (Saran, 2001a: 38-48) söylenebilir.

Küreselleşme yaklaşımı ile görüldüğü gibi kamu yönetimi, kamu hizmeti ve organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Ulusal egemenlik ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken, yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemektedir. Böylece bireyler ülkeleri tarafından sunulan hizmetleri sorgulamakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerin standartlarında artı yönde bir değişim söz konusudur (Al: 2002, 282).

Canlı, dinamik, renkli, katılımcı, araştırmacı ve politik mekanizmayı etkileyici bir sivil toplum bugün küreselleşmenin de etkisi ile kamu yönetimi üzerindeki yenilik talepleriyle katılımcı demokrasinin olmazsa olma koşulu haline gelmiştir (Çaha: 1997: 30-31).

Aşağıda ayrıntılı olarak sunulacak olan yeni yönetim yaklaşımı ve tekniklerini sadece işletme yönetimi alanında uygulanabilecek olgular olarak görmemek gerekir. Bunların hemen hepsi işletme yönetimi literatüründe yer alsa da, söz konusu yaklaşım ve teknikler küçük ya da büyük, basit ya da karmaşık özel ya da kamu, yönetim olayının bulunduğu her yerde düşün-

lebilecek ve uygulama alanı bulabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir (Saran, 2001b: 42).

1.3.2. Etkinlik ve Etkin Devlet Yaklaşımı

Etkinlik, mevcut imkanların en iyi kullanımıyla ilgilidir. Bir diğer ifadeyle etkinlik “doğru olan işi yapmak”, verimlilik ise “işleri doğru yapmak” anlamına gelir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi etkinliği belirler (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 53-54). Bir başka tanıma göre etkinlik “örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur” (Kubalı, 1999: 39). Etkinlik, üretim maliyetinin minimize edilmesini öngören ekonomik etkinlik, kamu harcamalarının en aza indirilmesi anlamına gelen idari etkinlik (Nadaroğlu, 1994: 79), kıt kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılayı elde etmeyi ifade eden üretimde etkinlik (Suiçmez, 2002: 174), ve gelirin toplum bireylerince adil bölüşümünü anlatan bölüşümsel etkinlik olarak dört farklı boyutta ele alınabilir.

Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranılan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır. Etkin devlet arayışı ise, mevcut ilişkiler ve işlemlerde aranılan iletişim kolaylıklarıyla son teknoloji vasıtasıyla sürdürülen bağlantılar açısından güven duygusunun artırılması ve maliyet düşürücü seçeneklere odaklanılmasına yöneliktir (Alptürk, 2004).

Küresel ölçekte neo-liberalizmin savunucusu konumundaki Dünya Bankası 1990’ların ortalarına kadar minimal devlet yaklaşımı benimserken, 1997 Raporu etkin devlet yaklaşımına odaklıdır. Etkin devlet kavramı özellikle az gelişmiş ülkelerin devlet faaliyetlerinde etkinliğin yükseltilmesi için bir takım stratejiler ortaya koymaktadır (Güran ve Cingi, 2002: 78).

Etkin devletle vurgulanan devletin yeni ve farklı rol tanımının yapılması gerektiğidir. Devlet, büyümenin doğrudan temin edicisi değil bir otağı ve katalizörü olarak piyasanın genişlemesine olanak sağlayacak, onun bir teminatı olacaktır. Burada etkinlik öncelikle piyasanın gelişmesine olanak tanıyan kamu kurumlarının varlığına dayandırılmakta, bunun küresel bütünleşme için gerekli ön koşullardan biri olduğu ileri sürülmekte, küresel ekonomide meydana gelen değişimlerle devletin yeni rolü konusunda bir paralellik kurulmaktadır.

Etkin devlet yaklaşımı ile devlet-piyasa ilişkilerinde temel bir değişimi öngören Dünya Bankası, yeniden “devlete karşı piyasa” tartışmasını verimsiz

bulmakta bunun yerine ortaklık kapsamında piyasayı destekleyici ve tamamlayıcı devlet faaliyetlerini önermektedir (Güzelsarı, 2003: 28-30).

DB ise etkin devleti şöyle tanımlar (World Bank, 1997:1): "Etkin devlet halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesi amacına yönelik mal ve hizmetler sunması ve piyasanın canlanması için gerekli kural ve kurumları oluşturması anlamına gelmektedir. Etkin devlet olmaksızın ekonomik ve sosyal anlamda sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Etkin devlet, mal ve hizmetleri doğrudan sunarak değil, fakat katalizör ve kolaylaştırıcı olarak büyüme ve kalkınmanın merkezindedir."

DB'na göre devletlerin muktedirlik ve etkinliği (Aktan, 2003a: 293) birbirlerinden ayrı hususlardır. Devletler açısından muktedirlik, düzen, kamu sağlığı ve temel altyapı gibi toplu hizmetleri gerçekleştirme ve teşvik etme kabiliyetidir. Etkinlik ise, bu kabiliyetin söz konusu hizmetleri karşılanması ile ortaya çıkar. Bunun için de devletin rolünün kapasiteye uygun hale getirilmesi, kamu kurumlarının canlandırılarak kapasitenin artırılması gerekir.

Saygılıoğlu ve Arı (2003: 62) etkin devleti, kamu hizmetlerini ve onun yönetimini hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturabilen, hizmetlerin yürütümünü halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısı ile piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen, gücünü toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan iyi yönetim esaslı bir devlet olarak tanımlar.

Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da; temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması ve hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlanması/uygulamasındaki kapasitesine atıf yapılmaktadır (Gökbunar ve Yanıkkaya, 2004: 12). Böyle bir devlet yapılması, değişime uyum sağlayacak esnek bir bürokratik yapı sayesinde toplumsal taleplere hızlı cevap verebilme yeteneğine de sahiptir (Demir, 2003: 114).

2. ETKİN DEVLETİN ARAÇLARI OLAN YENİ YÖNETİM TARZLARI

2.1. Toplam Kalite Yönetimi (TKY)

TKY, özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke, yöntem ve teknikle örgütsel süreç, kaynak, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımı ile sürekli

iyileştirerek sundukları mal ve hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesidir (Nohutçu, 2003: 237). TKY, tüm süreçlerin ve hizmetlerin genel müdürden en alttaki çalışanına kadar tüm çalışanların tam katılımı yolu ile geliştirilmesi, iç-dış müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının sağlanması amacı ile işletmede alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturan, hataların çıkmadan önlenmesi yaklaşımını benimseyen modern bir yönetim anlayışıdır (Ardıç, 2004: 135).

TKY'nin temel amacı, hammadde temininden tüketiciye ulaşmasına dek her aşamada kaliteyi sağlamak, bir başka anlatımla kaliteyi işletmenin bütününe yaymaktır. Sadece ürün veya servisin kaliteli olması yetmez. Bu bağlamda toplam kaliteyi sistemsel düşüncenin en ileri aşaması olarak görmek yanlış olmaz (Yamak, 1998: 135).

TKY'ni oluşturan temel ilkeler arasında müşteri odaklılık, bir takım çalışması çerçevesinde üretim sisteminin daha da iyileştirilmesini sağlayacak olan toplam katılımcılık ve yeni bir işletme kültürünün oluşturulması gibi ilkeler vardır (Yıldırım, 1999: 10).

TKY, yöneticilerin karar verme ve kontrol etme fonksiyonlarını daraltmış ve danışmanlık fonksiyonunu artırmıştır. Uygulamada "güçlendirme", "ters piramit" ve "yatay organizasyon" şeklinde ortaya çıkan bu anlayış organizasyonlarda düşünen ve karar veren ile işi fiilen yapan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmış veya en azından bulanık hale getirmiştir (Koçel, 1999: 293).

TKY'ni geleneksel yönetim biçimlerinden ayıran temel nokta; müşteri odaklılık (sadece dış değil, örgüt içi personeli ifade eden iç müşterinin de tatmini), çalışanların tam katılımı, sürekli gelişme, üst yönetimin desteği ve liderlik, örgütsel kültürün değişimi ve süreçlerle yönetim gibi öğelerdir.

Kamu kuruluşları da TKY ile tıpkı işletmeler gibi kendilerini çevreleyen yoğun toplumsal, siyasal ilişkiler içinde ayakta kalabilmek ve müşterileri olan vatandaşlara kendilerine kabul ettirebilmek için onların beğenisini kazanmalıdır (McGowan, 1995: 322). Fakat TKY'nin kamu yönetimine uygulanması müşteri-vatandaş, ürün-hizmet ikilemi, kamu örgüt kültürü ve liderliğin önemi, insan kaynakları ve performans yönetimi (Nohutçu, 2003: 245-248) alanlarında sorunlarda doğurabilecektir. Yine de TKY "yönetimde rönesans" (Aktan, 2003b: 169) sayılabilecek bir devrimdir.

2.2. Yönetişim

Yönetişim kavramı, sistemsal, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutuyla ele alınabilir: Sistemsal olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşrutiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmetidir (Göymen, 2000: 6,7).

Yönetişim yaklaşımı, yönetim-devlet sisteminin kurumsal-anayasal bakış açısına itiraz etmektedir. Yönetişim kamu yönetiminin kamu gücünü kullanmadan iş yaptırma kapasitesine vurgu yapar. Diğer bir deyişle devlet doğrudan kontrol yerine süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmaktadır (Coşkun, 2003: 47).

Yönetişim modelinde **"piramit devlet"** modelinden (hiyerarşik bürokratik örgütlenme) kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan **"ağ devlet"** modeline geçilmesi önerilmektedir (Klicksberg, 1994). Başka bir deyişle, tek merkezlilik yerine çok merkezliliğe vurgu yapılarak devletin kendisinin tekil bir bütünlük olmadığı, çeşitli organların karmaşık ağ ilişkilerini içerdiği vurgulanmaktadır.

Yönetişim kavramı kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini de ifade eder (Eryılmaz, 2001: 28-29).

DB, BM ve IMF'nin desteğiyle gelişen yönetim anlayışı, neo-liberal katılımcılık modeli, sermayeye açılan iktidar sandalyesi, kamu kudretini kapitalizm egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip olamayan bir açılım (Güler, 2003: 93-116) olarak da değerlendirilmektedir.

DB yönetimi demokratik süreç ve kurumlarla tanımlar. Buna göre yönetim kavramının temel varsayımı, politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizliği anlatmaktadır. Böylece yönetim ile siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır (Yüceltürk, 2002: 26).

Kavram ilk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika raporunda kullanılmış, iyi yönetimin (NPM'nin üçüncü dünya ülkelerine uygulanan şekli)

katılımcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlâk, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilmiştir (Aktan, 2003a: 176).

2.3. Yeni Kamu Yönetimi (NPM)

İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir.

Yaklaşımın temel oluşturan ilkeler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2001: 6):

- 1) Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konmalı ve yöneticiler bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdır.
- 2) Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- 3) Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- 4) Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- 5) Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- 6) Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- 7) Politika oluşturma görevleri; doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yeni yönetim paradigması, esasını Weber'in formüle ettiği yasal rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş vatandaş-müşteri tatminini esas olan yönetim anlayışı ve teknikleriyle ikâme etme amacını güder ve Weberyen, gayri şahsi, hiyerarşik, merkeziyetçi ve biçimsel, dışı kapalı, devletin doğrudan mal hizmet üreticisi konumunda olduğu bir örgüt modelini başarısız görür. Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 2002: 233-237).

2.4. Performans Odaklı Yönetim

Günümüzde kamu yönetiminde etkin devlet gibi arayışlara yol açan üç açıktan biri (diğerleri bütçe açığı ve güven açığıdır) performans açığıdır. Özellikle bütçe açıkları ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak ülke

kamuoylarında kamu kesiminin genel olarak pahalı, verimsiz olduğu şeklinde genel bir kanı mevcuttur. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performans artırılabilceğı ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereğı bir performans açığına mahkum olduğu, dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da vardır (Yılmaz, 2001: 4). Performans açığı kamu kesiminin en önemli açmazlarından biri olarak görülmektedir.

Performans, iktisadi değerler (value for money) olan etkinlik (Efficiency), etkililik (Effectiveness) ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen ekonomikliği (Economy) vurgular. Daha yeni liberal tanımlar performansa adalet ve eşitlik kavramlarını da eklemektedir. Böylece kamu yönetiminde iktisatçı bir bakış açısı ön plana geçmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında hem personelin niteliğı hem de kurum başarısı genel olarak ikincil planda kalmakta ve hatta özellikle kurum başarısı göz önüne alınmakta kamu kurumu kurulduktan sonra kapatılması da pek olağan bir uygulama olmamaktadır (Yüksel, 2004:7). Kamudan hizmet bekleyenlerin etkisizliğı ve kamu hizmetlerinin karmaşık yapısı performans yönetimini engellemektedir. Bu açıdan yetki veren vatandaşlara uyumlu, hesaplanabilir ve daha şeffaf hizmetler yapmaya yönelik kamu sektöründe yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır (Halis ve Tekinuş, 2003: 171).

Kamu kesimi yönetiminde performans odaklı bir yapılanma, siyasal iktidarın ve bakanların parlamentoya ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri kişilere karşı, kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlamaktadır (Songur, 1995: 13).

1980'li yıllardan beri kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan performans değerlendirme yöntemiyle birlikte, en önemli şeyin halkın memnuniyeti noktasında kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi verimsiz çalışmanın, zarar ettirmenin, kötü hizmet sunmanın sorumluluğunu duyuracak bir yönetim anlayışı gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmıştır (Çevik, 2001: 155-156).

Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanmasının dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve

hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde bir sonuç doğurması beklenmektedir (Erdumlu, 1996: 2-3).

2.5. Özelleştirme

İlk olarak 1983 yılında bir sözlükte yer alan “özelleştirme” kelimesi, çok genel bir tanımla “özel hale getirmek, sınaî veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tarif edilmiştir.²

Özelleştirme kamu kurumlarını, özel yararların teşvik ediciliğini hüküm altına alarak, etkin çalışmalarını önleyen unsurları hafifletme yönündeki genel bir çabadır. Özelleştirmenin teorik tabanı, kamu tercihi teorisyenlerinden, ekonomideki tekeli davranışları inceleyen öğrencilerden veya çıkar gruplarını inceleyen politika bilimcilerinden kaynaklanmaktadır (Bailey, 2004).

Özelleştirmeye karşı olanlar özelleştirme kavramını çok bayağı bir tanımla “devleti yontmak ve hasta ve fakirlerin kendi haline bırakıldığı, sadece belli bir kesimin yaşama hakkı bulunduğu acımasız bir devlet haline gelmek” şeklinde tarif etmektedirler (Savas, 2004).

Geniş tanımıyla özelleştirme, daha önce kamu sektöründe gerçekleştirilen iktisadi faaliyetlerin özel sektöre devridir. Dar anlamda özelleştirme ise, kamu mülkiyetindeki iktisadi kuruluşların yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devridir (Bayraktutan, 2003b: 81).

Dünyada özelleştirmenin yaygınlaşma nedeni 1970’li yıllarda stagflasyonlar karşısında çaresiz kalan Keynesgil politikaların yerine piyasa ekonomisine dönüş çabalarıdır (Akaslan, 1997: 7). Kamu açıklarının GSMH’nın %60’ını geçmemesini öngören Maastricht anlaşmasında Batı Avrupa’daki özelleştirmelerin tetikleyicisi olmuştur.

Özelleştirmelerin gerekçeleri olarak devletin başarısızlıklarından kurtulma başlığı altında kamudaki amaçların karmaşıklığı, çalışanların zayıf teşviki, politik ve bürokratik sorunlar, yüksek işlem maliyetleri, savurganlık ve yolsuzluklar, dışlama etkisi³, piyasa üstünlüklerinden yararlanma başlığı altında ise kişisel çıkarın itici gücü, yeniliğe yönelik güçlü teşvikler, fiyatların kılavuzluğu ve otomatik düzenlemeyle, rekabet vurgulanmaktadır (Demir, 2003: 19-31).

² Webster’ s New Collegiate Dictionary, 9th ed. (Springfield, Mass: Merriam, 1983) Kelimenin ilk kullanılışı Peter F. Drucker’ ın “The Age of Discontinuity” adlı eserinde görülmüştür. (New York: Harper & Row, 1969 www.canaktan.org)

³ Dışlama etkisi (Crowding Out) iç borçlanmayla finansman sonucu özel kesimin elindeki fon arzının daralması, faizlerin artarak sonuçta özel yatırımların azalması sonucu doğar.

Özelleştirmenin amaçlarına bakıldığında ise; serbest piyasa ekonomisini güçlendirme, ekonomide verimliliği artırma, gelir dağılımını iyileştirme, sermaye piyasasını geliştirme gibi genel amaçlarla, kamu tekelinin ortadan kaldırıp rekabete imkân vermek ve kamunun dış finansman ihtiyacını azaltmak gibi özel amaçlardan söz edilebilir (İmren, 1996: 52).

Özelleştirmenin temel amacı, nihai olarak devletin ekonomide mal ve hizmet üretim işletmeciliği alanından tamamen çekilmesini sağlamaktır. Devlet bütçesi üzerindeki kamu kesimi finansman yükünün azaltılması sermaye piyasalarının geliştirilerek atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması da özelleştirmenin hedefleri arasındadır (Baytan,1999:6). **“Daha az devlet daha fazla piyasa”** anlayışına dayanan özelleştirmede kamunun küçültülerek etkinliğinin arttırılması da temel bir hedeftir (Eryılmaz, 2001: 222). Sonuçta özelleştirme ekonomiye yeni bir bakış açısı getirmekte ve toplumun ihtiyaçlarının yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesinin ve bu alanda devletin rolünün azaltılması ya da özel sektörün rolünün arttırılmasını ifade etmektedir (Sabah, 1996: 98).

2.6. E-Devlet

İnsanlık günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ile önceki dönemlere göre (tarım ve sanayi toplumları) büyük bir değişim, değişimin ötesinde bir dönüşüm sürecindedir. Yeni toplum, bilgi etrafında örgütlenmiş durumdadır. Sanayi toplumunda ön planda olan “maddi ürünlerin üretimi” yerine, bilgi toplumunda bilgi teknolojileri kullanımı sonucunda “bilgi üretimi” önem kazanmaktadır (Öğüt, 2003: 39).

Klasik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte, işlemler aylarca sürmektedir (Yıldırım ve Karakurt, www.isguc.org).

İçinde bulunduğumuz çağda ise bilgi teknolojileri örgütlerin yapısını işleyişini performans ve değişimini etkileyen temel faktör olup, özel sektör ve kamu sektörü bilgi teknolojilerinden derin bir şekilde etkilenmektedir (Isaac-Henry, 1993: 15). Çalışanlar artık kâğıt parçaları yerine byte’larla çalışmakta veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır (Bennet, 1998: 92).

Devletler de bu süreçte “e-devlete” dönüşerek hizmet kalitesini iyileştirip performanslarını arttırmaya çalışmakta klâsik devlet anlayışından uzaklaşmaktadır. Bu değişimi aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

TABLO 1: Sanayi Çağı Devleti ile Internet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması

SANAYİ ÇAĞI DEVLET ANLAYIŞI	INTERNET ÜZERİNDEKİ DEVLET ANLAYIŞI
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kâğıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik form transferi (EFT)
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağılantısız, birbirinden kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi
Devlet-vatandaş anlayışı	Devlet-müşteri anlayışı

Kaynak: members.tripod.com,10.10.2004

Model olarak e-devlet, teknik anlamda yurttaşların “müşteri”, kamu yönetimi faaliyetlerinin de “hizmet” olarak görüldüğü, “kalite/fiyat performansı” ölçütlerinin uygulandığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen bir verimlilik yönetim sistemidir. Bu bağlamda e-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve “toplam kalite yönetimi” ile “müşteri memnuniyeti” ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetim sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte, merkezîyetçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı sunmaktadır (Uçkan, 2003:44-47). E-devlet diğer iş modellerinde olduğu gibi zaman, mekân ve maliyet unsurlarını optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmaktadır. Böylece baskıcı, komp-

leksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilmekte (Ulusoy, 2004) vatandaşın kendi işlemini kendi yapması fazla istihdamı önlemektedir (Akın, 2004). E-devletin özel sektör idare metotları ve becerilerinden faydalanmasının kamuda düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkisizliği azaltmada etkili olduğu da bilinmektedir (Sağsan, 2001:97).

SONUÇ

Devlet kavramı ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak farklı anlamlar kazanmakta, insanlığın gelişimiyle değişik biçim ve renklere bürünmektedir. Toplumsal yapıda meydana gelen her değişim kamu yönetimindeki geçerli rasyonalite anlayışıyla kamu yönetiminin içselleştirdiği topluma hizmet sunma şeklini değiştirmekte, yeni bir örgüt kültürü paralelinde yeni davranış kalıpları oluşturulmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Tarım toplumunda en önemli uğraş alanı olan tarım, devlete ekonomik anlamda güç veren tek olgudur. Bu olgu sanayi toplumuyla beraber yerini daha fazla mal ve hizmet üretme ve ihraç etmeye bırakmıştır. Sanayi toplumunda devlet yönetimi de Weber'in kendisine atfettiği hukuki rasyonel anlayış kapsamında geleneksel anlamını kazanmış, sadece siyasi liderlere hesap verme sorumluluğu altında mal ve hizmet sunumuna yönelmiştir.

Sanayi toplumu içinde devletin ve kamu yönetiminin toplumsal, siyasal ve ekonomik yaşamda ağırlıklı bir rol oynadığı böylece sorumluluklarının ve yetki alanının genişlediği görülmektedir. Sorumlulukları artırılmış, yaşamın her alanında etki ve varlık gösteren "Refah Devleti" olarak isimlendirilen bu devlet yapılanması, toplumsal yapıda her şeyi devletten bekleme yönünde bir bağımlılık kültürü oluşturmuştur. Devletin yaptığı geniş kamusal harcamalar, kamusal alanda yaşanan malî bunalım ve krizler devlet mekanizmasının sorgulanması hakkında Keynesgil politikaların iflâs ettiği yönündeki kanıları güçlendirmiştir.

Keynesgil politikaların yerini neo-liberal politikalara bırakması sonucunda devletin küçültülmesi, regüle edici, ultra-minimal bir devlet haline dönüştürülmesi yönünde politikalar izlemeyi amaçlayan yeni sağ görüş kamu yönetimi alanında giderek kendini daha fazla hissettirir olmuştur. Yeni sağ iktidarların kamu hizmetlerini özelleştirme, ihale etme, özel sektörle ortaklaşa yürütmesi yönündeki politikaları hem devleti küçültüp daha etkin kılmaya hem de vatandaşların kamu hizmetlerinin düşük kalitesinden ya da verimsizliğinden kaynaklanan genel memnuniyetsizliği gidermeyi amaçlamaktadır.

1980'lerden sonra devletin özel kesimdeki bir işletme mantığıyla yönetilmesi, devlet yönetiminde kalitenin sağlanması, devletin hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de dikkate almasının gerekliliği, kamu yönetiminde verimli işletilemeyen ve kamusal vergi yükünün artırılmasına, devletin daha çok kamusal harcama yapmasına neden olan işletmelerin özel kesime satılması yönündeki özelleştirme politikaları geleneksel anlamda kamu yönetiminin artık yeni çağda kendine yer edinemeyeceği, yeni bir kamu yönetimi anlayışıyla beraber devleti daha etkin ve etkili kılmanın gerekliliğine işaret etmektedir. 1990'dan itibaren küreselleşme akımının etkisiyle oluşan tek kutuplu dünya düzeninde devletlerin etkinliğini sağlayan üretim faktörü de değişmiş, bilgi temelli, bilgiyi işleyen, üreten, dönüştüren, kamusal taleplere daha hızlı cevap verme yeteneğiyle donatılmış bir devlet yapılanmasına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Küreselleşmeyle beraber devlet yönetimini biçimlendirecek yeni bir formatı temsil eden etkin bir devletin ancak tüm yönetim tarzlarının devlet yönetiminde ortak bir potada eritilmesi suretiyle işlevselliğini kazanacağı ileri sürülmektedir. Etkin devlet, devlet yönetimine girdi/çıktı ilişkisi bağlamında ekonomik rasyonalite ilkelerine göre yaklaşarak kamu yönetiminde verimliliği maksimize etmeyi sonuçta toplumsal refahı sağlamayı amaç edinen makro anlamda uluslar arası kuruluşlarca yönlendirilen yönetsel bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin gelişme kapasiteleri bugün yarattığı ekonomik katma değerlerle ölçülmekte, etkinlik devleti dönüştüren bir üslup olarak giderek önem kazanmaktadır. Etkinliğin işletmeciliğe ait bir kavram olarak kamu yönetiminde de devletin işleyişini belirleyici bir öge olması, kamusal alanla özel alan arasındaki rijit sınırların ortadan kalktığını, kamusal alanın kendi içinde özel sektör yönetim teknikleri aracılığıyla performansa dayalı bir potansiyel güç olmayı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Bu anlayış ile, kamunun daha kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek tarzda kamu hizmetleri üretmesi ve vatandaş ve/veya müşteri tercihlerine uygun çıktı yönelimli çağdaş bir kamu yönetimi vizyonu yaratılmak istenmektedir. Devletin üretken kapasitesine vurgu yapılmakta, devlet çeşitli kamu işletmelerinde plan tasarlayan, politika belirleyen, denetim işlevini üstlenen, maksimize kâr sağlamaya odaklı katalizör bir holding olarak düşünülmektedir. Kamu yöneticilerinin de yeni devlet yapılanmasında kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Can Coşkun, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.
-, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, Eylül 2003a.
-, **Değişim Çağında Yönetim**, Sistem Yayıncılık, İstanbul, Aralık 2003b.
- ATEŞ, Hamza, "İşletmeci, Girişimci ve Verimli Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru", **İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi**, No:25, 2001.
-, "Effectiveness In Government: The Theory of Intentional Action in A Comporative Perspective", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Şubat 2003, ss. 181-191.
- AKTEL, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, 2003.
- AL, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, 2002.
- AKSOY, A. Şinasi, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 7, Sayı: 1, Ocak 1998.
-, "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der.: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Yargı Kitabevi, Ankara, 2003.
- ARDIÇ, Kadir, "Kamu Yönetiminde Sürekli Gelişme Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Aşamaları", İçinde **Kamu Yönetimi**, (Ed: A. Yılmaz, M. Ökmen), Gazi Kitabevi, Şubat 2004, Ankara.
- ALPTÜRK, Ercan, "İnternet ve Etkin Devlet", www.ceterisparibus.net, Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- AKARSLAN, Mediha, **Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirmelerin Analizi**, Sistem Ofset Yayıncılık, Ankara, 1997.
- AKIN, Tekin A., "E-devlet", www.caginpulisi.com, Erişim T.: 15.11.2004.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf, **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri**, 1. Baskı, Nobel Yayınevi, Ankara, Ekim 2003a.
-, "Dünyada Özelleştirme"; İçinde **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. Der: Y. Bayraktutan, Ankara, 2003b.
- BAGÇE, Emre H., "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi** 32 (4), TODAİE, 1999, Ankara.

- BAYTAN, İlhan, **Özelleştirme**, TRT Genel Sekreterlik Basın ve Yayın Müdürlüğü, Ankara, 1999.
- BENNET, T. James, "Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah: Değişen İş Dünyası", **Liberal Düşünce**, Çev. Cahit Güran, Sayı: 9, Kış – 1998.
- BAILEY, Robert, "Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları", Çev. Aytaç Eker, www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 5.11.2004.
- COŞKUN, Selim, Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi Ankara, 2003.
- CANGİR, Mehmet, "Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 433, Ankara, Aralık 2001.
- ÇAHA, Ömer, "1980 Sonrası Türkiye'sinde Sivil Toplum Arayışları", **Yeni Türkiye-Sivil Toplum Özel Sayısı**, Yıl:3, Sayı:18 Kasım-Aralık 1997
- ÇEVİK, Hüseyin Hasan, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.
- DİNÇER, Ömer, Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim I**, Ankara: T.C. Başbakanlık, 2003.
- DEMİR, Ömer, **Küresel Rekabette Etkin Devlet, Türkiye İçin Etkin Bir Devlet Oluşturma İmkânı**, Nobel Yayın Dağıtım, 1. B., Ankara, 2003.
- DEMİR, Osman, Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri, İçinde **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi** (Edt: Yusuf Bayraktutan) Liberte Yayınları, Ankara, Aralık 2003.
- DOĞAN, Ali Ekber, **Birikimin Hamalları**, Donkişot Yay., Ankara, 2002.
- ERDÜMLÜ, Güngör, **Belediyelerde Performans Ölçülmesi**, DPT Yayınları, 1996.
- ERYILMAZ, Bilâl, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001.
-, **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- GIDDENS, Anthony, **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**, Çev. Mehmet Özay, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2000.
- GÜLER, Ayman Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
-, "Restructuring The State" **Turkish Public Administration Annual Institute of Public Administration For Turkey and Middle East**, 24 (26), 1998.

-, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye" **Praksis-Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü**, Sayı: 9 Kış – Bahar, 2003.
- GÖYMEN, Korel, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler ", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, Sayı: 2, 2000.
- GÜRAN, Cahit Mehmet ve Selçuk Cingi, "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Mayıs 2002.
- GÜZELSARI, Selime, "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi** , Cilt: 36 Sayı: 2, Haziran 2003.
- GÖKBUNAR, Ramazan ve Halit Yanıkaya, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayınları, Ankara, 2004.
- HASANOĞLU, Mürteza, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 43, Ekim-Aralık 2001, www.sayıstay.gov.tr.
- HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş, "Kamuda Performans Yönetimi", İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- ISAAC-Henry, Kester, "Development and Change In The Public Sector", **Management In Public Sector Challenge And Change**, Edit. Kester Isaac- Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman & Hall, London – 1993, pp- 1 – 20.
- İMREN, Arzu (ed.), **Türkiye'de Özelleştirme**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.
- KUTLU, Erol, "Küreselleşme ve Etkileri", **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: XI Sayı: 1-2 , Eskişehir, 1998.
- KUBALI, Derya, "Performans Denetimi" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 1, Ankara, Mart 1999.
- KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayın, İstanbul, 1999.
- KLICKSBERG, Bernado, "The Necessary State: A Strategic Agenda for Discussion" *International Review of Administrative Sciences*, No: 60, 1994.
- MCGOWAN, Robert P., "Total Quality Management: Lessons From Business and Government" **Public Productivity and Management Review**, Vol. 18, No: 4 Summer 1995.
- NOHUTÇU, Ahmet, "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve

- Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması", İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım, 5. Baskı, İstanbul 1994.
- ÖĞÜT, Adem, **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Basımevi, Ankara, 2003.
- ÖNDER, İzzettin, "Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye'de Devletin Yeri ve İşlevi" İçinde **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, Derleyenler: Ahmet H. Köse, Fikret Şenses, Erinc Yeldan, **İktisat Üzerine Yazılar I**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.
- PARLAK, Bekir, Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi, İçinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yay., Ankara, 2003.
- SARAN, Ulvi Mehmet, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında TKY**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniv. SBE, Ankara, 2001a.
-, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 433, Ankara, 2001b.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.
- SUIÇMEZ, Halit, "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bakış)" **Mülkiye Dergisi**, Sayı: 233, Cilt XXVI Ankara, Mayıs – Haziran 2002.
- SABAH, Selahattin, **Kamu Hizmetlerinin Alternatif Sunumunda Devletin Rolünün Değişmesi ve Yeni Arayışlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniv. SBE, Manisa, 1996.
- SAGSAN, Mustafa, "E-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı?" **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, Cilt: 2, Sayı: 19, Kasım 2001.
- SEZEN, Seziye, **Türkiye'de Planlama**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 293, Mayıs 1999, Ankara.
- SONGUR, H. Mehmet, **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- SAVAS, E., **Özelleştirmenin Gerekçeleri**, Çev. Aytaç Eker, www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 5.11.2004.
- "Sanayi Çağı Devleti ile İnternet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması", members.tripod.com, Erişim Tarihi: 10.10.2004
- ŞAYLAN, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, Ocak 1995.

-, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **AİD**, Cilt: 33, Sayı: 2, Ankara, Haziran 2000
- ULUSOY, Ahmet, "E-devlet (in) Bürokrasi (out)", www.liberal.dt.org, Erişim Tarihi: 4.10.2004.
- UÇKAN, Özgür, **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin, Strateji ve Politikalar - I**, Literatür Yayıncılık, 2003.
- WORLD BANK, "World Development Report", (The State in a Changing World), Oxford: Oxford University Press, 1997.
- YAMAK, Oygur, **Kalite Odaklı Yönetim**, Panel Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- YELDAN, Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2001.
- YAYMAN, Hüseyin, **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Ün., SBE, Ankara, 1998.
-, "1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Ankara, Kış 2000.
- YILDIRIR, Hilal ve Elif Karakurt, "E-devlet ve Uygulamaları", www.isguc.org.tr, Erişim Tarihi: 14.11.2004.
- YILGÖR, Ayşe Gül, "Toplam Kalite Yönetimi ve Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği" **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri**, I. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, 1999.
- YILMAZ, Osman, "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri", 2001, ekutup.dpt.gov.tr.
- YÜKSEL, Mehmet, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- YÜKSEL, Fatih, "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısı", İçinde **Kamu Yönetimi** (Ed. M. Ökmen, A. Yılmaz) Gazi Kitabevi, Ankara, 2004.
- YÜCETÜRK, Elif, "Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları ve Tabana Yayılma Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: BOLU ÖRNEĞİ ", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, İzmit, 2002, www.ceterisparibus.net.

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KENT “ANTİK SİTE”DEN DÜNYA KENTİNE”

Yusuf PUSTU*

GİRİŞ

Tarih boyunca kentler, kültür ve medeniyetlerin doğduğu, geliştiği ve yayıldığı yerler olmuştur. Medeniyetlerin çoğu zaman kentlerde ortaya çıktığı ve kentlerin çökmesi ile birlikte medeniyetlerin de çöktüğü görülmektedir.

İnsanoğlunun ilk kez yerleşik hayata geçişi ile birlikte medeniyetin başladığı kabul edilir. Başlangıçta avcılıkla geçimini sağlayan insanoğlunun bu dönemde sürekli yaşadığı mekânlar olmamıştır. Sonraki süreçte insanoğlunun tarımsal faaliyetlerde bulunmaya başlaması, yerleşik hayata geçişin de başlangıcını oluşturmuştur. Önceleri küçük birimler halinde yaşayan insanlar, zamanla büyük topluluklar meydana getirerek kentleri oluşturdular. Kentlerin oluşabilmesi için karmaşık sosyal organizasyonlar ilk kez Mezopotamya’da ortaya çıkmış, modern anlamda ilk kentler M.Ö. 3500–4000 yıllarında bu bölgede kurulmuştur.

Kentler ilk ortaya çıktıkları tarihten itibaren büyük bir değişim geçirmişlerdir. Bu tarihsel gelişim süreci içinde kentler, site, polis, komün ve kent devletleri gibi adlar alırken, kent kavramı ile beraber uygarlık da büyük bir dönüşüm yaşamıştır. İlk çağlarda kurulan site devletleri (kent devletleri) demokrasinin hayata geçirildiği kurumlar olarak bugünkü demokrasinin ilham kaynağıdır. Kentlerin dönüşümü ile insanoğlunun dönüşümü içice ve birbirini besleyen süreçler olmuş; kentler tarih boyunca kültür ve uygarlıkların doğduğu, geliştiği ve çeşitli uygarlıkları da bu varlığı ile etkileyen yerleşim mekanlarından öte vasıflar taşıyan merkezler (Kavruk, 2002: 25) olmuştur.

Dünyada özellikle 1990’dan sonra yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinin önemli sonuçları ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme kavramı ile ifade edilen bu değişim ve dönüşüm sürecine, her şeyi değiştirme ve dönüştürme gücü atfedilmektedir. Bu değişim sürecinde kentlerin ön plana çıkacağı ve ulus-devletin fonksiyonunu yitireceği, anlamsal içeriğinin sığlaşacağı ve geleceğin dünyasında kentlerin belirleyici olacağı ifade edilmektedir. Bir başka

* Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

deyişle kentler, tarihsel misyonlarını sürdürmenin yanında, küreselleşme sürecinin ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel boyutlarına yön veren temel aktörler konumuna gelmektedir. Buradan hareketle bu makalede tarihsel süreç içinde sosyo-kültürel, ekonomik ve toplumsal değişimin taşıyıcısı ve belirleyicisi olarak kentin gelişimi ve küreselleşme sürecinde uğradığı dönüşüm incelenecektir.

KENT KAVRAMI

Kent kavramının biri idari ve demografik, diğeri sosyo-ekonomik ve kültürel olmak üzere iki ayrı boyutu söz konusudur. İdari ve demografik açıdan kent; belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşan yerleşim birimidir. Ancak nüfus, bir kent kavramsallaştırmasında yeterli ölçüt olamaz. Max Weber’e göre önemli olan kentin siyasal ve ekonomik örgütlenme biçimidir. Weber bir yerleşim biçiminin kentsel topluluk olabilmesi için: a-Savunma amaçlı kalesi, b- Pazarı, c- Mahkemesi ya da görelî otonom yasaları, d- Kısmi bir ekonomisi ve özerkliği olması gerektiğini (2002: 86-87) belirtir. Weber’e göre bu nitelikleri taşıyan kent siyasal bir birimdir.

Karl Marx, kenti üretim araçlarının, ticaret mallarının, gereksinimlerin toplanmış olduğu, yüksek zevklerin temsil edildiği yer olarak tanımlarken; Emile Durkheim kenti, işbölümü ve dayanışma kavramları ile ilişkili olarak ele alır. Bunların yanında Sorokin, kenti çeşitli grupların kümeleşmesinden meydana gelmiş bir bütün olarak mekânsal alana ve yoğunluğa dayalı olarak ele alır. Bir diğerkent kuramcı Louis Wirth’e göre kenti, nüfus büyüklüğü, yoğunluk ve heterojenlik karakterize eder. Rene Maunier’e göre ise kent, nüfusuna oranla coğrafi temeli dar olan ve aileler, meslek grupları, sosyal sınıflar, mezhepler vs. gibi çeşitli heterojen grupları içine alan karmaşık bir yerleşme grubudur (Aktaran: Yörük, 2006: 47).

Sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan kent; sosyal hayatın mesleklere, işbölümüne, farklı kültür gruplarına göre organize edildiği, kurumlaşmaların yoğunluk kazandığı, karmaşık insan ilişkilerinin bütün bir günlük yaşayışı etkilediği yerleşme merkezi olarak (Keleş, 1997:19) tanımlanır.

Bir başka tanıma göre kent; sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme gibi ihtiyaçlarının karşılandığı, pek az kimsenin tarım kesiminde çalıştığı, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir (TDK Kent Bilim Sözlüğü).

Bu tanımlardan hareketle, kentin üç temel özelliği olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar; nüfus yoğunluğu, yerleşmenin büyüklüğü ve heterojen yapısıdır. İnsanlık ilk çağlardan itibaren bir örgütün doğmasını sağlamıştır. Bu örgüt başlangıçta kan ve akrabalık bağları ile kurulmuş, sonradan bunların gelişmesi ile aile, kabile, aşiret, tribü, köy, kasaba, site, polis, komün ve kent devletleri ortaya çıkmıştır (Okandan, 1959: 5). Daha sonraları bunlar devlete dönüşmüştür. Fakat bu süreç dünyanın her yerinde aynı hızda ve biçimde gerçekleşmemiştir.

KENTİN ORTAYA ÇIKIŞI

Günümüzde, kentlerin ortaya çıkışı konusunda farklı görüşler vardır. Egemen görüş, şehir uygarlığının birkaç bin yıl önceden Akdeniz - Ortadoğu havzasında, maden bilgisinin gelişmesi ve bazı coğrafi, ekonomik ve kültürel şartların bir araya gelmesi (Yörük, 2006: 33) ile doğduğu ve şehir yönetimlerinin ilk örneklerinin bu bölgede görüldüğü şeklindedir. Özellikle ilköğrenlerin Mısır ve Mezopotamya bölgesinde kurulan şehirlerin idari-ekonomik yapısı uygarlık tarihinde en önemli aşamadır (Ortaylı, 1985: 9). Sjöberg’e göre; ilk kent yerleşimlerinin görüldüğü yerler Mezopotamya ve Meso-Amerika’da, İndüs ve Nil havzasında; önce Mezopotamya’da, M.Ö. 3500 – 4000 yılları arası sonra Mısır’da ve sonrada Çin’de ortaya çıkmıştır (1965: 24-26). İlk kent yerleşimlerinin farklı bölgelerde ortaya çıkmasının sebebi elverişli kültür, ekonomik ve uygun çevre şartlarıdır (İsbir, 1986: 9).

Gordon Childe M.Ö. 3500-4000 yıllarında Mısır, Mezopotamya ve İndüs vadisinde ortaya çıkan değişiklikleri “kentsel devrim” olarak nitelendirmektedir (Bumin, 1998: 25). Childe’ye göre; bu bölgelerde, bu tarihlerde oluşan yapılar, basit çiftliklerden oluşan küçük topluluklar değil, çeşitli meslek ve sınıfları içeren kentlerdir. Kentlerin oluşabilmesi için gerekli olan altyapı karmaşık sosyal organizasyonlar ve artık değer, M.Ö. 3500 – 4000 yıllarında Fırat ve Dicle nehirleri arasında kalan bölgede küçük yerleşimlerin kasaba ve kentlere dönüşmesine yol açmıştır (McNeill, 2001: 20-21).

İnsanlık kentlerin ortaya çıkması ile ilkelikten uygarlığa, düzensiz toplumdan düzenli topluma geçmiştir. Bu dönemlerde kenti karakterize eden değer politiktir. Kenti devlet yaratmış, devlet temellerini kent üzerine kurmuştur (Bumin, 1998: 26). Eskiçağda kent hem kurumsal ilişkilere hem de toprağın örgütlenmesine egemendi.

ANTİK KENT YÖNETİMİ

Site yönetimi milattan önce 1500–1000 yıllarında başlayıp Sümerler, İbraniler ve Babilliler gibi pek çok kavimde görülmesine (McNeill, 2001: 19) rağmen eski Yunan siteleri, Batı’da kentlerin oluşmasının başlangıcı olarak kabul edilir. Batılı kaynaklarda kentin ilk ortaya çıktığı yapıya “Polis” adı verilir. Polis milattan önce sekizinci yüzyıldan birinci yüzyıla kadar Yunanistan’ın bazı kesimlerinde var olmuş bir toplum biçimidir (Morris, 2000: 27). Ancak Polis kelimesi hem kent, hem de devlet anlamında kullanılır. Birçok araştırmacı ve bilim adamı tarafından Polis, kent devleti olarak adlandırılır (Ağaoğulları, 1994: 11). Antik kent olarak Polis, tarihte görülen diğer kentlerden sosyo-ekonomik ve siyasal yapısıyla ayrılır. Polis’in ortaya çıkmasından önce Suriye ve Fenike’nin elverişli doğa limanları üzerinde kurulan kıyı şehirlerinde ticaret ve bir ticaret sınıfı hatırı sayılır bir gelişme göstermiş, ancak Mısır ve Mezopotamya tipi toplumsal yapı ve bu yapıya özgün düşünce biçimlerinden tamamen kopmayı başaramamıştı (Berktaş, 1983: 37). Oysa Polis bu kopuşu gerçekleştirmekle kalmamış, demokrasiye de beşiklik yapmıştır (Ağaoğulları, 1994: 12)

Radikal sosyo-ekonomik gelişmelerin sonucu olan Polis, uzun bir tarihsel sürecin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Girit’teki Mykene (Miken) uygarlığının M.Ö. yedinci yüzyılda Dor’lar tarafından yıkılması ile birlikte bu coğrafya bir karmaşa içine girdi. Bu karmaşa içinde çeşitli halklar gerek ticaretin hemen hemen tamamıyla ortadan kalkmış olmasıyla, gerek güvenlik gereksinimi nedeniyle kabile tipinde örgütlenmiş köyler kurdular. İşte Polis kabilelerin, bir başka deyişle köylerin birleşmesiyle oluşmuştur (Ağaoğulları, 1998: 12). Aristoteles de Polis’i klanların ve köylerin birliği olarak tanımlamaktadır (1974:9). Birçok kentin tarihsel çekirdeği Akropol denen ve çok yüksekte ya da erişilmez olmakla birlikte rahatlıkla savunulabilen bir tepedydi. Başlangıçta polis ile akropol sözcükleri aynı anlamı veriyordu (Wycherley, 1998: 5). Akropol kente tepeden bakan bir kale, bir sığınak ve ilk zamanlarda kralların oturdukları yerd. Kentin geriye kalan bölümü akropolün yamaçları çevresinde kümelenirdi (Wycherley, 1998: 6). Kent bu akropolün çevresinde yayılmıştı.

Aristoteles’e göre, kentin oluşumu şöyledir; “Öncelikle bir başkası olmadan var olamayanlar birlik kurmalıdır, yani ırkın sürmesi için erkek ve kadın. Bu ilişkiden ortaya çıkacak ilk şey ailedir. Ancak birçok aile birleştiğinde ve birlik gündelik gereksinimleri karşılanmaktan daha çoğunu amaçladığında oluşacak ilk toplum köydür. Birçok köy büyük ölçüde kendine yetecek kadar geniş, tek, eksiksiz bir topluluk olarak birleştiğinde yaşamın

yalın gereksinimlerinden kaynaklanan ve iyi bir yaşam adına varlığını sürdüren kentler var olur" (aktaran Benevolo, 1995: 21).

Köylerin kente dönüşmesinin temelinde ticaretin gelişmesi yatar. Paranın kullanımının yaygınlaşması pazar için üretimi artırmıştır. Alışverişlerin yapıldığı merkezi köyler, gerek şeflerin gerek zanaatkârlarının evlerini terk ederek pazarın yanında ev kurmalarının sonucunda bir pazar kasabasına dönüşmüştür. Zamanla kendi kendine yeterli olma özelliğini kaybeden köyler, kasabaya bağımlı hale geldiler ve kırsal bölgeyi hâkimiyeti altına sokan kasaba gelişerek kenti oluşturdu.

Antik kentin (Polis) temel özelliği etrafındaki kırsal kesim için yargısal, kültürel ve dinsel bir merkez oluşturması idi. Yargısal merkez, çevresi ile birlikte kenti temsil ediyordu (Liebeschuetz, 1999: 1). Antik dünyada şehirlerin teşekkülü daima bir din merasimine bağlıdır ve bunun sonucudur (Onar, 1936: 19). Eski Site'nin (şehir) esası dini olduğu gibi, idare edenleri de din adamlarıdır. Bu bağlamda Site; aile, curie (aile toplulukları) ve tribülerin (curie-lerin birleşmesinden oluşan yapı) toplanmasından oluşmaktadır (Onar, 1936: 20).

Yunan Siteleri küçük, kendine yeter ve her biri ayrı bir yılbaşı tarihi seçecek kadar özgürlüklerine düşkünlüler. Aralarında ancak dışardan bir saldırı gelince birleşiyorlardı (Bumin, 1998: 48). Bunun dışında Siteler arasında her zaman rekabet ve savaşlar söz konusuydu.

Yunan uygarlığı, kenti, bütüncüllüğü ile insanogluna yakışan ve hem kırsal alanla dengeli bir dış ilişki, hem de hesaplı, kontrollü iç ölçüm gerektiren ortak bir ufuk olarak yeniden keşfetmiştir (Benevolo, 1995: 20). Yunan uygarlığında Polis, vatandaşlık nosyonu etrafında toplanmış karmaşık hiyerarşik bir toplumdur (Morris, 2000: 26). Hem merkezileşmiş bir idareye kamusal aidatlar ödememiş, hem de yaşamlarını sürdürmek için devlete dayanmamış olan yüzlerce bağımsız köylü hanesinden meydana gelmişti (Morris, 2000: 27).

Yunan kentleri içinde üyelerin düzenli ve ortak yaşadıkları, vatandaşların eşit olduğu ve yönetime katıldığı topluluklardır (Soysal, 1973: 7). Bu kentler arasında demokrasiyi en çok düşünmüş ve yaşamış olanı Atina Sitesi idi (Bumin, 1998: 11).

Yunan siteleri bugünkü devlet dediğimiz kuruluşa yakın bir yapıya sahip olup, bugünkü kentlere ve devletlere nazaran çok daha küçük yerleşim birimleri idi. Yunan dünyasında Site; sosyal, siyasal, ekonomik ve askeri birliği ayrı ve bağımsız hukuki ve siyasi düzene sahip bir yapıyı (Okandan, 1959: 224) ifade etmektedir. Yunan Sitelerinin demokratik düşüncenin ve kurumların oluşmasında katkıları azımsanamayacak ölçüdedir. Ancak Helenistik

dönemin sonunda, milattan önce birinci yüzyılda, polis özelliğini ve kimliğini kaybetmeye başlamıştır (Morris, 2000: 27-28). Polisin özelliğini kaybetmesi ile beraber kentsel gelişim sürecinde Roma Siteleri önemli bir yere sahiptir.

ROMA SİTELERİ

Kent yönetimi ve düşüncesinde, Roma dönemi önemli bir yer işgal eder. Roma İmparatorluğu bir anlamda kentin hukuki genişlemesiydi ve bir eyalet yönetimi iskeletinin bir araya getirildiği ancak, iç işlerinde tümüyle özerk bir kent hücreleri konfederasyonu işlevini görüyordu (Benevolo, 1995: 21). Roma İmparatorluğu Akdeniz’de çok sayıda kent devletini birleştirdi, bunun yanında daha önce var olmayanları da yarattı. Akdeniz’in kıyılarında küçük, büyük, surlarla çevrilmiş, çevrilememiş binlerce kentten kesintisiz bir ağ oluşturdu (Benevolo, 1995: 22). Romalılar Helenistik dönemin kentlerini güçlerinin temelinde bulunan düzen ve disiplin ilkeleri doğrultusunda daha da geliştirdiler (Bumin, 1995: 54). Roma kentlerinin kendine has özellikleri vardı. Romalılar bir kent kurarken ilk işleri onu bir dikdörtgen biçiminde sınırlamak ve duvarlarla çevirmekti. Kent bu alan içinde sıkı bir düzene göre gelişmeliydi. Hamamları, arenaları ve kemerleri ile bütün kentler birbirlerine benziyordu. Bir meclise sahip olmak kent statüsünün ana koşulu olarak görülüyordu. Ancak Roma devrinde halk kuruluşları zayıfladı, kent merkezi ile çevresinin özerk yönetimi, kentin büyüklüğüne göre, sayıları seksenden altı yüze kadar kişiden oluşan meclise bırakıldı (Liebschuetz, 1999: 2). Bu meclislerin yaşam boyu süren üyeliği mirasla devrediliyordu. Boşalan yerler varlıklı kişilerin (özellikle toprak sahiplerinin) oyları ile dolduruluyordu. Kentler sivil seçkin sınıfın yönetimi altındaydı ve yönetime katılım daha çok soyut düzeydeydi. Kent nüfusunun oldukça büyük bir kesimi, kent dışında sahip oldukları toprakların ekilmesi ile ya da bu topraklardan sağlanan gelirle geçinen toprak sahiplerinden oluşuyordu (Pirenne, 1994: 104).

Bütün anıtsal yapılarıyla, pis ve temiz su kanalları ile arenalarıyla, hamamlarıyla, onları dolduran insanları ile devlet bir kent kurmuştu. Ama ortaya çıkan şey kentlinin ne kuruluşuna ne de işleyişine katıldığı, hemen hemen her düzeyde bir yاپaylığın hüküm sürdüğü bir kent hayatıydı.

Roma İmparatorluğu bir kentler federasyonudur ama bu federasyon iradi değil, Roma’nın fetihleri ile ve dayatması ile olmuştur (Kılıçbay, 1993: 72). Her kent küçük bir ülkedir. Bu büyük vatanların tek bir simgesi ve merkezi vardır, o da kendi kendini yöneten kenttir. Roma kenti orijinal durumunda toplumu yapılandırmış ve ona ahenk vermiş bir araçtı (Perring, 2000: 296).

Antik Roma Sitesinde kent iki ana vecheye sahipti (Kılıçbay, 1993: 75). Bunlar; kent alanının yönetimi ve kamusal tapınların işler tutulmasıdır. Kamusal işlerin yönetimi “ordo decurionum” adını taşıyan bir yerel meclise verilmişti. “Ordo decurionum” yürütmeye ilişkin yetkilere sahip iki yargıç atamaktaydı. Halkın bunların seçiminde hiçbir yetkisi yoktu (Kılıçbay, 1993: 75). Atanan bu görevliler kentin belediye hizmetleri, vergilerin toplanması ve kentlerin korunmasına kadar varan işleri yerine getirmekteydiler. Mali kaynaklar büyük ölçüde gönüllü ve yarı gönüllü bağışlarla sağlanıyordu (Leibeschuetz, 1999: 3). Toplanan vergilerin büyük çoğunluğunu Roma merkezine vermek zorunda olan Site, doğrudan vergi koyamazdı (Kılıçbay, 1993: 77). Çünkü bu iş Roma’nın tekelindedir. Site’nin önemsiz olmakla birlikte temel gelir kaynakları gayrimenkuller ve miraslar ile vakıflardan elde edilen aynı nitelikteki gelirlerdir.

Antik Roma başka hiçbir dönemde ve yerde rastlanmadık ölçüde kamusal toplantılara tutkun olmuştur (Kılıçbay, 1993: 80). Kentin tasarlanmasında form, tapınak ve oyun sahası gibi alanlar hep toplanma tutkusunun eseri olarak düşünülmüştür. Romalı için en önemli üç gereksinim bedavaydı; ekmek, hamam ve arenadaki gösteri. Evinde yemeğini yiyen zengin Romalı da, devletin ekmeğini yiyip devletin hamamında yıkanan yoksul Romalı da, her gün devletin arenasındaki gösteriyi izleyip arenanın büyük kapısından birlikte boşalıyordu (Bumin, 1995: 55). Roma imparatorluğu döneminde Site sosyal ve siyasal özerkliğini kaybetmiş, ancak varlığını korumuştur.

KENTİN BİÇİM DEĞİŞTİRMESİ

Üçüncü yüzyıldan itibaren yaşanan istilalar ve imparatorluğun güçten düşmesiyle kentlerin güvenliği azaldı. Yine de kentlerin, tehlikeye düşen sivil kurumların korunduğu tahkimli merkezler olarak hala büyük önemi vardı (Benevolo, 1995: 24). Bu dönemde kentler bir kriz içine girmişlerdi. Bu krizden çıkış için çeşitli çareler aranmaya başlamıştı.

Kentlerin içine düştüğü krize çare arayanlardan biri ve en ünlüsü Platon’dur. Platon Atina Sitesi’ni içine düştüğü krizden kurtarmak istemiştir. Platon’a göre; Sitenin yönetimi halka bırakılmaz. Platon “Devlet” adlı ünlü eserinde, “bir şehri ve insanların karakterlerini tuval diye alacaklar ve her şeyden önce tuvallerini tertemiz yapacaklar. Temiz bir tuval verilmedikçe veya tuvallerini kendileri temizlemedikçe bizimkiler bir şehrin ya da bireyin üstünde çalışmaya başlamayacaklar” (Platon’dan aktaran, Bumin, 1998: 45). “Mükemmel bir Site mümkündür, fakat bunu sağlayacak olan halk değil aklın

doğru sesini işiten filozoftur. Filozof adil Site’yi ancak idealar dünyasını tanıyarak kuracaktır. Çöken dünyayı kurtarmanın değişmez şeylerin var olduğunu kanıtlamak ve onların düzenini bu dünyaya uygulamaktır. Değişim kötü, durulma tanrılıktır. Şehir ideasının tam bir kopyasını yapabilirse her türlü değişimi durdurabilir” (Platon, 2002: 21). Platon devlet ve kanunlar adlı eserinde tanrıların elini çekmesinden bu yana bir türlü düzene girmeyen Site’yi filozofa yeniden kurdurmaktadır. Platon ideal Site’sini küçük tutmaktadır. Yurttaşların sayısı 5040 ile sınırlanacaktır. Kent ülkenin ortasında kurulacak, kentin ortasında yuvarlak bir meydan ve bu meydanı çevreleyen tapınaklar bulunacaktır (Bumin 1998: 47).

Daha önce Roma İmparatorluğu tarafından korunan ve özgürce gelişen kentler, çevrelerine surlar dikmek ve böylece güçlenip kendilerini savunmak için sınırlarını seçmek zorunda kaldılar. Bu iş kentlerin küçülmesine, Roma öncesi surların birleştirilmesine neden oldu. Kent merkezlerinin çevresine büyük yapılar yapıldı. Üçüncü yüzyıl krizi¹ her yerde kentleri etkiledi (Lie-beschuetz, 1999: 4). Bu krizin oluşmasında önemli bir etken, kentlerin varlıklı yönetici gruplarının kentte oturan hemşerileriyle olan ilişkileriyle, toplumun kolektif yaşamındaki rollerine ilişkin taşıdıkları görüşün değişikliğe uğrama-sıdır (Liebeschuetz, 1999: 6). Site içinde seçkin sınıfın ayrıcalıkları gittikçe artmıştı ve servet dar bir kesimin elinde toplanmıştı. Kentin otoritesinin sarsılması ve Site’yi yönetenlerin kırsal alanlardan yaşanan kentlere göç sonu-cunda, azınlığa düşmeleri ile önemli değişiklikler ortaya çıktı (Onar, 1936: 20).

Dördüncü yüzyılda kentlerde sivil özerk yönetim kurumları gerilemiştir (Liebeschuetz, 1999: 11). Meclislerin gücü ve önemi giderek azalmaya başladı ve meclisler daha oligarşik hale geldiler. Bir zamanlar “kentnin ruhu” olarak görülen meclisler, meclis üyelerinin artık gururla sergileyeceği veya ilgililerin sözünü edeceği bir şey olmaktan çıktı.

PİSKOPOSLUK KENTLERİ

Dördüncü yüzyılda, kent meclislerinin gücü ve önemi azalıp kentleri temsil etme yeteneğini kaybettikçe bu işlevi piskoposlar üstlenmeye başladılar. Bu dönemde Hristiyanlık dininin simgeleri ve yapıları kent organizasyonunu belirledi ve bir ölçüde değiştirdi (Benevolo, 1999: 30). Bu gelişme kentler

¹Roma İmparatorluğunun güçten düşmesi ile yaşanan kaos ortamı, bu krizin etkisi ile daha sonra Roma İmparatorluğu doğu ve batı olmak üzere ikiye ayrıldı.

daha köklü biçimde Hristiyanlaştıkça ve özellikle imparatorluk düzeni zayıfladıkça yavaş yavaş ivme kazandı. Birçok kentin sürekliliği, bir piskoposun varlığına borçlu hale gelmişti. Öyle ki altıncı yüzyılın başlangıcından itibaren “civitas” sözcüğü “piskoposluk kenti”, piskoposluğun merkezi anlamını kazanmıştı (Pirene, 1994: 18).

Beşinci yüzyılda piskoposlar genellikle Batı’da potansiyel bir önderlik konumuna ulaştılar. Kentsel nüfus artık Hristiyan’dı. Çok sayıda kent, varlıklarını orada dua edenlere varlıklarını her zaman gösteren, doğaüstü bir hamilik ve koruma duygusu veren azizlerin kalıntılarının kültü üzerine kurulan bir Hristiyan kimliği kazandı (Benevolo, 1999: 31). Aziz kente ün, piskoposa ise itibar kazandırıyordu. Beşinci yüzyılda kiliseler kentlerin en önemli yapıları haline geldiler. Kentler piskoposu hem tinsel hem de dünyasal başı olarak kabul etmişti. Piskopos, kenti ve piskoposluk bölgesini papazlardan oluşan bir kurulla ve Hristiyan ahlakı ilkelerine göre yönetiyordu (Pirenne, 1994: 57). Kent yönetiminin, düzenin, barışın ve kamu yararının koruyucusu olarak piskopos, yasalara ya da ayrıcalığına dayanarak her alana müdahale ediyordu. Teokratik bir yönetim biçimi tam anlamı ile antik çağın belediye yönetiminin yerini almıştı (Pirenne, 1994: 58). Kent tamamıyla piskopos tarafından yönetiliyor, halk yönetime katılmıyordu. Bu yönetim sadece kentlerle sınırlı olmayıp, bütün piskoposluk bölgesine yayılmıştı ve kent bölgenin merkezini oluşturuordu.

Piskoposlar kentlerin güncel sivil yönetimi ile, Doğu Roma İmparatorluğu altında olduğundan daha az ilgilendiler (Wichwar, 1981: 77). Bu dönemde kentler tarafından sağlanan hizmetler önemli ölçüde azalmıştır.

476 yılında Batı Roma İmparatorluğu çökünce kentler Kiliseye kalmıştır. Pirenne’in gösterdiği gibi ticaretin sönmesinin ve yabancı tüccarların göçmelerinin Kilise üzerinde hiçbir olumsuz etkisi olmamış, tersine kentlerin nüfusu azalıp, kentler yoksullaşırken piskoposların gücü ve zenginliği artmıştır.

Bu dönemde savaş ve veba salgını hareketlerine İslam’ın baskısı da eklenince büyük ticaret ve para ekonomisi kurumuştur. Ortaya çıkan yeni örgütlenmeler kent ve çevresinin yönetsel bağıni kopardı ve geleneksel kentsel özerk yönetimin sonunu getirdi. İtalya’da 700’lere gelindiğinde kent meclisleri ortadan kalkmış ve en büyük mülk sahibi konumuna erişen piskopos artık kente tek hükmeden olmuştur (Wickham, 198: 19).

Ticaretin ortadan kalkması ile kilisenin dokuzuncu yüzyıldan itibaren etkisi daha da artmış “salt tarımsal temele dayanan devletin” kentlerle ilgilenmesi için bir neden kalmadığından, ortaya tam anlam ile piskoposluk kentleri çıkmıştır (Bumin,1998:59). Kent seçkinleri ikametgâhlarını kırsal bölgelere taşımışlar. Kentler, kilisenin elinde toplanan büyük topraklar ve yargılama gücüyle birer dinsel yönetim merkezi haline gelmiştir.

Doğu Roma İmparatorluğunda ise kentlerin bağımsızlıkları kısıtlanmakla birlikte kentler için uğraş gerektiren istilalar yoktu. Bu dönemde doğudaki kentler özellikle Constantinapolis (İstanbul), Antakya, Atina ve İskenderiye tanınmış kültür merkezleri olarak ön plana çıktılar.

Batıda olduğu gibi kentsel merkezin ve çevresinin bütünlüğü, ikisi üzerinde de nüfusu olan piskoposun otoritesi ile sağlanıyordu. Yine batıda olduğu gibi Hristiyanlık kente doğru yönelimleri teşvik etmiştir (Liebeschuetz, 1999: 30).

Dokuzuncu yüzyılda Karolenj İmparatorluğu yerel hanedanların uyrukluğunda ve Tac’a yalnızca pamuk ipliğine bağlı olan feodal ülkelere bölündü. Böylece feodal sistem monarşinin yerini alarak kentsel yapıda yeni bir dönüşüme zemin hazırladı.

ORTAÇAĞ VE KOMÜNLER

Ortaçağda Doğu’da merkezi devletler hüküm sürerken, Batı’da onbeşinci yüzyıla kadar feodalite ve komün yönetimleri söz konusu idi.

Ortaçağda artık eski Site’yi göremiyoruz, bu çağda Site’nin ortadan kalkması ile beraber komün yönetimleri ortaya çıktı. Komünü ortaya çıkaran gelişmelerin başında ticaretin canlanması gelir. Onuncu yüzyıldan itibaren Avrupa’da ticaretin başladığını görüyoruz. Ticari büyümenin en önemli sonuçlarından biri kente göçün ve kent nüfusunun artmasıdır (Huberman, 2003: 37; Pirenne, 1994: 49-51). Ticaretin gelmesi ile beraber limanlar başta olmak üzere yol kavşakları, nehir ağzları ve diğer elverişli yerlerde kentler oluşmaya ve var olanlar büyümeye başladı. Feodal topluma rağmen “kent havası tam bir özgürlük atmosferi” idi (Huberman, 2003: 39-40). Gezgin tüccarlar uzun yolculuklarında sığındıkları dinsel kentlerin ve kale kentlerin etrafında yeni yerleşim yerleri kurmuşlar, ticaretin çektiği zanaatçılarla birlikte buraları, kısa sürede zengin bir kente dönüştürmüşlerdir. Kentler bu şekilde ticaretin ayak izlerinden doğmuştur.

Pirenne ve Huberman’ın kentin temelini ticaretin gelişmesine bağlayan görüşlerinin aksine Charles Verlinden “Flaman kentlerinin doğuş ve gelişmelerinin sonuç olduğu demokratik dönüşümün ilk nedeni endüstridir. Ticaret burada endüstriden doğmuştur. Tersine geçerli değildir” (aktaran, Kılıçbay, 1993: 105) ifadeleri ile kentlerin doğuşu ve gelişmesini endüstrinin gelişmesine bağlamaktadır.

Ortaçağda Avrupa’nın her tarafına dağılmış olan komünlerin menşei konusunda Henri Pirenne; Ortaçağ kentlerinin çoğu zaman antik kentlerin uzantıları olan yukarı ortaçağın sitelerinin dış mahalleleri ile Burg’larından doğduklarını kabul etmekle birlikte, antik kent ile ortaçağ kenti arasındaki kopukluğu vurgular (Kılıçbay, 1993: 103). Pirenne’e göre; yedinci ve sekizinci yüzyıldaki Arap fetihlerinin sonucu olarak Akdeniz’in kapanması, büyük ticareti, parasal ekonomiyi söndürmüş ve antik kent ağının ölümünü harekete geçirmiştir. Onuncu yüzyıldan itibaren toparlanma başladığında, komünler yeniden doğmuştur. Maurice Lambard da Antik Site ile ortaçağ kenti arasında bir kopuş yaşandığını iddia etmektedir. Buna karşın tarihçiler, antikite ve ortaçağ arasındaki kentsel sürekliliğin varlığını iddia etmekte inat etmişlerdir (Kılıçbay, 1993: 104) .

Marc Blonc’a göre ortaçağ kenti, gerçekten tipik özellikleri itibariyle antik kentten derinlemesine farklılaşmaktaydı. Çok daha saf bir şekilde tüccar ve zanaatçı olan ortaçağ kenti çevresindeki kırlardan net bir şekilde ayrılmıştı (1983: 461-462).

Gerçekte komünler bir sebepten değil (ticaretin gelişmesi) birçok sebep ve amillerden doğmuştur. Site nasıl ki ilkçağın ihtiyaçlarından ve bünyesinden çıkmış ise, komün de ortaçağdaki muhtelif etkilerin ve amillerin doğurduğu bir yapıdır (Onar,1996: 24). Komünler teşkilat ve istiklalleri farklı olmakla beraber onbirinci yüzyılda Avrupa’nın hemen hemen her tarafında ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunların bir kısmı İtalyan komünleri gibi tam bir otonomiye sahipti. Bir kısmı ise yarı bir otonomiye sahipti. Komünlerin teşkilat yapıları da bir birinden oldukça farklıdır, bir kısmı doğrudan doğruya halk veya halkın seçtiği organlar tarafından yönetilirken, bir kısmı da bazı ailelerden oluşan bir aristokrasi tarafından idare ediliyordu.

Onuncu yüzyılda ticaret ve endüstrinin zenginleştirdiği yeni kentler, ilerleme, kar etme ve giderek özgürlük ve eşitlik gibi değerler üzerine kurulan bir ideolojinin merkezi oldu. Şehirler ticaretin genişlediği yerlerde İtalya ve Hollanda’da ilk kez ortaya çıkmış (Huberman, 2003:37), ve komşu bölgelerle

birlikte çok sınırlı sayıda yerlerde gelişmiştir (Pirenne, 1994: 106). Ticaretin gelişmesi devam ettikçe yol kavşaklarında, nehir ağızlarına ve toprak eğiminin elverişli olduğu yerlerde de şehirler oluşmuştur. Ticaretin gelişerek örgütlenmeye başlaması, gezgin tüccarları sabit noktalara yerleşmeye zorlamıştır. Böyle yerlerde genellikle “katedral” ve “burg” denilen saldırı karşısında sığınabilecek yerler bulunuyordu. Tüccarlar dinlenmek ve korunmak için kalelere ya da bir katedralin gölgesine sığınarlardı. Bu yerlerde toplanan tüccarların sayısı artınca bir “fauburg” ya da “burg dışı” da oluştu. Çok geçmeden “fauburg” “burg’un” kendisinden daha önemli oldu. Fauburg’da koruma arayan tüccarlar surlarla kasabalarını çevrelediler. İnsanlar bu faal, büyüyen yerleşimlerde hayata yeniden başlamak üzere eski malikâne köylerini terk etmeye başladılar. Büyüyen ticaret şehirlerde iş olanağı yarattı, onlar da iş bulmak için şehirlere geldi (Huberman, 2003: 38). Kente gelenler, özellikle de ticaretten zenginleşenler öncelikle kentte loncaları kurdular ve feodal beylere karşı haklarını savunmaya başladılar (Görmez 1997: 24).

Başlangıçta kent; senyör, piskopos gibi bir ya da birkaç senyörün bölgesi üzerinde kurulmuş olan bu kentlerin sakinleri, yani burjuvalar² kentlerin ilk sahipleri ile bazen savaşarak bazen de anlaşarak farklı bir oluşumun ortaya çıkmasına ön ayak oldular. Ortaçağ kentleri zenginleşip kuvvetlendikçe, tüccarlar ve kent halkı bazen merkezi devletle birlik olarak, bazen de Kiliseye karşı savaşarak beratlarını (charte³) aldılar (Görmez, 1997: 25). Bu “charte”leri ile yargısal ve yönetsel özerkliklerini elde ettiler.

Bu gelişmeler Avrupa’nın her yerinde aynı tarihte ve aynı biçimde olmamıştır, 1050’lerden 1450-1500’lü yıllara kadar olan süre içinde çeşitli kentler feodal rejimlerden kurtulup yeni bir yönetim biçimine kavuşmuşlardır (Görmez, 1997:25).Komünlerin gelişiminde kralların burjuvaziyi, feodal beylere karşı desteklemesi önemli rol oynamıştır. Ancak kral ve senyörler, keyfi hareketlerine suiistimallerine engel teşkil eden komünlerden memnun değildi (Onar, 1936: 25). Diğer taraftan kral ve senyörün maddi kuvvetleri ile her zaman çatışmayı mümkün ve menfaatine uygun görmeyen komünler, bunlara birtakım menfaatler sağlayarak kendilerini bunlara müdafaa ettirme yolunu seçmişlerdir. Kral ve senyör de zengin ve kalabalık şehirlerden temin edeceği menfaati düşünerek şehirlerin otonomilerine uygun davranmış ve onları himaye etmiştir.

² Ticaretle zenginleşen ve güçlenen orta sınıf

³ Bu dönemde kentin kuruluş simgesi kraldan ya da feodal beyden alınan “charte” dir.

Komünün İyapısı

Kentlerin özgürleşmesinde büyük rolü olan komünlerin, derebeyi ve kraldan bazen zorla, bazen de anlaşma ile aldıkları beratlarla, Ortaçağ Avrupa’sında yeni bir yapı (Görmez, 1997: 26) doğmuştur. Kent duvarları arasında kırsal köleliğin tüm kalıntıları ortadan kalkmıştı, servetin insanlar arasında doğurduğu farklar, hatta çelişkiler ne olursa olsun medeni durum bakımından herkes eşitti. Özgürlük eskiden beri ayrıcalıklı bir sınıfın tekelindeydi ve Ortaçağ Kentleri aracılığı ile yurttaşın doğal niteliği olarak toplumda yerini almıştı. Kent toprakları arasında bir gün veya bir yıl yaşayan köle kesin olarak özgürlüğe sahip oluyor, efendisinin onun kişisel varlığı ve evi üzerindeki hakları son buluyordu. Başlangıçta yalnızca tüccarların yararlandığı özgürlük, zamanla tüm kentlilerin ortak hakkı olmuştu (Blonc, 1983: 348-349). Ortaçağ Avrupa’sında kentli sözcüğü ile özgür insan sözcüğü eş anlamlı olmuştu (Pirenne, 1994: 148).

Ortaçağ komününde kent hukuku, kişisel köleliği ve toprak üstündeki kısıtlamaları kaldırmayın yanında, ticaret ve sanayinin önünde en önemli engeller olan derebeylik haklarını da ortadan kaldırmıştır.

Komünde ekonomik yaşam karmaşıklaşıp etkinleştikçe yasal olan düello vb. eski adetler, tüccar ve zanaatçılardan oluşan bir topluluk içinde uzun zaman varlığını sürdüremedi. Bir sanığın suçsuzluğunun, birkaç kişinin and içmesi ile kanıtlaması yerini, kent yargıcı önünde suçun kanıtlanmasına; eski kan parası yerini, para cezası ve bedensel ceza sistemine bıraktı (Pirenne, 1994: 150-152). Evlilik, veraset, haciz ve özellikle iş hukuku konularında yeni yasalar oluştu ve kent mahkemelerinin içtihatları ile zamanla geniş kapsamlı ve kesin bir medeni hukuk ortaya çıktı.

Kentin ceza hukukunu nitelemek için “kent barışı” ifadesi kullanılıyordu. Kentin kapılarından giren herkes, ister soylu, ister özgür ya da kent-soylu olsun bu yasaya (kent barışı) bağlıydı (Pirenne, 1994: 153). Bu yasa kenti güçlü bir şekilde birleştiriyordu. Çünkü yasa kentin sınırları içinde herkese uygulanıyor ve gücünü herkese kabul ettiriyordu. Barış tüm kent nüfusunu kapsadığından kent nüfusu bir komün oluşturmuyordu. Bu yasa, kent içinde orta sınıfın oluşmasına ve güçlenmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Bu özellikleri ile ortaçağ kenti hem hukuksal bir bölge, hem de bir komündü.

Kent bir kurul tarafından yönetiliyordu. Bu kurul kimi zaman yargıçlar kuruluna denk düşüyor, aynı bireyler hem yargıç hem de orta sınıfın temsilcileri oluyorlardı. Ancak genelde kenti yöneten kurul bireyselliğe sahipti

(Pirene, 1983: 115). Bu kurulun üyeleri yetkilerini komünden alıyorlardı, ancak zamanla yönetim karmaşıklaşıp büyüdüğünde üyeler, halkın sesinin çok az duyulduğu bir meclis oluşturdular. Bu kurul maliye, ticaret, sanayi işlerinden, kamu işlerinin düzenli yürütülmesinden, kentin beslenme gereksiniminin karşılanmasından, kent ordusunun donatımından ve okullar yaptırmak gibi pek çok işten sorumluydu (Onar, 1936: 26; Pirenne, 1983: 112).

Komün askeri, yargısal, teşrii ve idari bir özerkliğe sahipti. Yargısal yetkiler bazı komünlerde çok geniş olmakla beraber, bazılarında yalnız zabıta meselelerini içeriyordu (Onar, 1936: 25). Kent yargıcın seçiminde söz hakkına sahipti ve her durumda seçilen yargıç, kente saygı duyacağına ve ayrıcalıklarını koruyacağına dair bir ant içmek zorundaydı. Yargı hakkını egemenliğin bir sonucu sayan kral ve senyör bu hakkı hoş görmedi ve zamanla komünlerin yargı yetkileri çok azaldı, komün mahkemelerinin kararları kral mahkemelerinin incelenmesine tabi tutuldu (Onar, 1936: 26). Hatta 14. yüzyılda Fransa’da yargı hakkı sınırlanmayan komün kalmamıştı.

Komünlerin otonomisini kullanan ve onları idare eden organlar her komünde aynı değildir (Onar,1936:26). Birçok komünde komünü şehirde ikamet edenler idare eder, bununla beraber yönetsel organları uzun zamandır senyör tarafından tayin edilen komünler de vardır. Komünlerin yönetimi genelde belediye başkanları (maire) tarafından yapılıyordu. Kentin önde gelen kişisi belediye başkanı oluyordu ve günümüzdeki anlamda kuvvetler ayrılığı olmadığı için bütün kuvvetler onda toplanıyordu. Çoğu zaman belediye başkanının yanında bir “burjuva meclisi” ya da “parlement” denilen bir meclis bulunmaktaydı (Görmez, 1997: 26).

Ortaçağ kentinin en acil ihtiyacı olan savunma için, kale duvarları inşa edilmesi gerekiyordu. Bu kale duvarlarının inşası hem kentler tarafından üstlenilen ilk bayındırlık işi oldu, hem de kentin mali örgütlenmesinin başlangıç noktasını oluşturdu. Kentin masrafları için ihtiyaç duyulan para, halktan servetlerine göre hesaplanan paylar oranında toplanıyordu (Pirenne, 1983: 49). Kentin kamusal harcamalarında herkes olanaklarına göre, kamusal harcamalara katılmak zorundaydı. Bu vergileri ödemeyi reddedenlerin kente girmesi önleniyordu. Bu büyük bir buluştu, çünkü yalnızca Feodal beyin çıkarı için toplanan vergi, yerini kamu yararına dönük amaçlar için toplanan vergiye bırakıyordu (Pirenne, 1983: 50). Ortaçağ komün kenti yetkilerini, belediye başkanı ve üyeleri (echevin) adlarını taşıyan ve her yıl seçilen görevliler eliyle kullanmıştır (Görmez, 1997: 27).

1050–1250 yılları arasında Hristiyan dünyasında doğan komünler bu dönem boyunca yerel özgürlüklerin, daha sonrada ayrıcalıklı belediyelerin savunucusu olmuştur (Wickwar, 1970: 3). İlk kez ortaçağ kentlerinde nüfusun büyük bir çoğunluğu özgür kişilerden oluşuyordu. Fakat Braudel’e göre; atasözü “kentnin havası özgür kılar” diyorsa da bu, onun mutlu kıldığı, karın doyurduğu anlamına gelmiyordu. İlk dönemlerinde her alanda eşitlikçi düzen yaşanan kentlerde onüçüncü yüzyıla gelindiğinde komünün içinde çatışmalar başlamıştı (Bumin, 1998: 65). Diğer taraftan Pirenne’e göre de, Batı Avrupa’nın her yerinde yüksek burjuvazi daha başlangıçtan itibaren kent yönetimini tekeline almıştı (Pirenne, 1983:46). Başlangıçta ekonomik gelişmenin sürdüğü dönemde burjuvazi, özel çıkarları ve kamusal çıkarları dengelerken, onüçüncü yüzyılın sonuna doğru artan ekonomik krizle birlikte, işçiler ve loncalarla çatışmaya başladı. Kente sınıf savaşı girmişti. Komünün başlangıcında burjuvaların komünü oluşturan yemini, eşitler arasında bir yemindi (Bumin, 1998: 62). Bu yemin aşağıdakini yukarıdakine bağlayan türden bir yemin değil, eşitçi bir yemindi. Burjuvazi nüfusun geri kalan kısmı içinde ayrıcalıklı bir sınıf oluşturunuyordu (Pirenne, 1983: 50).

Ortaçağ komününün vatandaşları, kentin surları dışında yaşayan herkesten farklı bir kişiydi. Bir kez kentin kapılarının ötesine geçtiniz mi bir başka dünyada, bir başka hukukun etkisi altındasınızdır (Pirenne, 1983: 50). Kentin arazisi de sakinleri kadar ayrıcalıklara sahipti, yabancı otoriteden kaçarak oraya sığınan bir kişiyi koruyan, ona bir tür muafiyet sağlayan sığınılacak bir yerdi (Pirenne, 1983: 51). Her kent ayrıcalıkları konusunda oldukça kıskançtı ve kendi başına bir devlet meydana getiriyordu. Ortak bir amaç veya tehlike onları çok ender birlikler ve ittifaklar kurmaya itiyordu. Ortaçağ komünü günümüzde devletin sahip olduğu tüm nitelikleri taşıyordu.

Ortaçağ kentinin; kale duvarları ile çevrili bir kapalı alanın sığınağında yaşayan, ona toplumsal ayrıcalıklı bir kişilik kazandıran, kendine özgü bir yasa, hukuk ve yönetim biçimine sahip bir ticaret ve sanayi toplumu olduğunu söyleyebiliriz.

Onbeşinci yüzyılda ticari rekabetler, komünler arasındaki ihtilaflar (Onar, 1936: 27) iç düzenlerinin bozulması ve sınıf çatışmaları, komünlerin özerkliklerini kaybetmelerine yol açtı. Bu yüzyılda kent içinde değişik gruplar arasında bir mücadele yaşanırken, kentle kır arasındaki uçurum da gittikçe büyüyordu. Güçlü kentler güçsüz kentlere saldırıyordu. Bütün bu duvarlar arasında ve kentler arasında yaşanan mücadeleden kazançlı çıkan “monarşi” oldu (Bumin, 1998: 67). Kesin olmamakla birlikte 1250-1550 yılları arasında

komünlerin devlete dönüşüm süreci yaşanmıştır (Wickwar, 1970: 4). Giderek güçlenen monarşilerle, kentlerin özgür yurttaşları biraz da kendilerinin yardımı ile kurulan güçlü devletlerin uyrukları haline geldiler (Bumin,1998: 67). Komünler de prensin kentleri halini aldılar.

1250’lerden sonra, başta kente göçün durması olmak üzere, kilisenin komünlere karşı tavır alması ve kralların kent yönetimine karşı oluşları gibi pek çok etkenle bu dönüşüm süreci yaşanmıştır. Mutlakiyetçi devlet, feodal anarşi ve kentsel anarşiye son vererek düzeni sağlarken, kentler de yeni iktidar biçimini yansıtır şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Ortaçağ kenti biçimlenmeye başlayan yeni düzenden farklı olarak, hem alanı hem de nüfusu bakımından değişmeye kapalı olarak düşünülmüştü (Bumin, 1978: 71). İnsanlar surların arasında her şeyi ile belirlenmiş bir dünyada yaşıyorlardı. Bu gelişmeye kapalı toplumsal yapı gibi maddi yapı da, yeni düzenin değerleri karşısında eşyanın tabiatına uygun olarak çöktü.

Özerkliklerini en uzun zaman yaşatmış olan İtalyan komünleri onbeşinci yüzyılda İtalya devletinin egemenliği altına girdi. Alman komünleri kendi aralarında veya köylüler ya da senyörlerle konfederasyonlar yaparak otonomilerini bir süre devam ettirdi ve nihayet onlarda, 16. yüzyılda Alman devleti içinde kaynadı ve siyasal otonomisini kaybetti (Onar, 1936: 27) İngiliz komünleri, İngiliz devletinin içinde kaynamakla beraber varlığını ve hüviyetini kaybetmedi. 16. yüzyıldan itibaren ekonomik ve toplumsal alanda büyük bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Bu değişim süreci sanayi devrimi olarak ifade edilmektedir. Bu değişim ve dönüşüme kaynaklık eden ve bu dönüşümün etkisinde biçim değiştiren kentlerin belirleyici niteliği, sanayi kenti olmalarıydı.

KOMÜNDEN SANAYİ KENTİNE

Komünlerin güvenlik içinde yaşamak için kıskançlıkla korunan kapısı, yükselen monarşilerin engel tanımayan, yayılmak isteyen gücü karşısında tutunamadı. (Bumin, 1998: 71) Komünlerin ortadan kalkmasının ardından 16. yüzyıl modern devletin siyasal kuramının oluştuğu ve kurulmaya başlandığı dönemdir. Modern devletlerin kurulması sürecinde, kentlerde de ortaçağ komün yönetiminden sanayi kentine doğru bir dönüşüm süreci yaşanmaktaydı.

Sanayi kenti daha önceki kentlerden farklı olarak sanayi ve ticaret merkezidir, idari ve dini işlevini yitirmiştir (Aslanoglu, 1998: 41). Kentsel mekân sanayi öncesi kentlere göre çok geniştir. Yollar genişlemiş yapılar yükselmiştir. Konut ve işyeri arasında kesin bir ayırım vardır. Sanayi öncesi

kentin mekan deseninden farklı olarak üst ve orta gelir grubu kent çevresinde yerleşmiş, merkez ve konut alanları arasında kalan alanda, geçiş bölgeleri ortaya çıkarak belirginleşmiş, alt tabaka ve istenmeyen unsurlar burada yer almıştır (Sjoberg, 1967: 229-230). Ekonomik yaşantı çok gelişmiştir. Etkili bir öğrenme, ussal çalışma ve standardizasyon vardır. Gelişmiş teknolojiye bağlı olarak elde edilen fazla ürün, yarı üretici ve üretici olmayan grupları yaşatmaya yeterlidir. Sanayi toplumu, toprağı işleyen köylüler ve onlardan sayıca fazla olan sanayi ve hizmet sektöründe çalışan kitlelerle, bunların üzerinde kontrol gücü bulunan üst tabakadan oluşur (Aslanoglu, 1998: 42).

Kent kavramının, nüfus çokluğu, yoğunlaşma, işbölümü vb. özellikler bağlamında açıklandığında, gerçek anlamını sanayi devrimi ile bulduğu (Kavruk, 2002: 27) söylenebilir. “Şehir kavramının, gelişme, ilerleme, ekonomik büyüme ve bütün anlamıyla organize edilmiş bir sosyal hayat olarak, toplumun kabul ettiği ve tercih ettiği bir kimlik kazanması, sanayi devrimi ile olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte şehirleşme en önemli demokratik ve toplumsal hareketlilik odağı olmaya başlamış ve toplum yapıları şehir ağırlığına doğru kaymaya başlamıştır”(Sezal, 1992: 12-13). Sanayileşmenin beraberinde getirdiği üretim yöntemleri iş gücünde farklılaşma ve uzmanlaşmaya neden olmuştur. Sanayileşmeyle birlikte mali iş gücü ve para piyasaları gelişmiştir. Yerel ölçekteki pazarlar yerini geniş perspektifle bölgesel, ülkesel ve uluslar arası boyuttaki pazarlara bırakmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte kentin yapısında, ilişkilerinde, işleyişinde, kurumlarında, her alanda tam bir dönüşüm yaşanmıştır. Şehirleşmenin, sanayileşme ile daha belirgin hale geldiği ve hız kazandığı şüphesizdir. Sadece şehirleşme sebepleri arasında sayılan “üretim, ulaşım ve tarım tekniklerindeki” değişiklikleri düşünmemiz bile bu fikri doğrular (İsbir, 1986: 8).

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KENT

Küreselleşme sürecinde insanoğlu büyük bir dönüşüm yaşamaktadır ve bu sürecin zihinsel ve mekânsal dönüşüm merkezi olarak kentler ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte dünya üzerinde birçok kent özellikle ticaretin sağladığı avantajla öne çıkmaya ve uluslararası alanda adı devletlerden daha çok anılmaya başlamıştır. Bu da ulus devletin artık yetersiz bir örgütlenme olduğu, geleceğin hâkim yönetim mekânlarının kentler olacağı tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

Küreselleşme ile birlikte ulus devlet sınırlarını aşan ilişkiler ağının ortaya çıkması kentlerin konumlarında önemli değişikliklere yol açmıştır

(Keyder, 1993: 91). Bu gelişmelerin sonucunda eskiden ulus-devletler aracılığı ile gerçekleştirilen sermaye, mal, hizmet ve bilgi akışları artık kentler aracılığı ile gerçekleştirilmeye başlamıştır. Günümüzde dünyada sermaye, mal ve bilgi akışına yön veren belirli büyük kentler (Tokyo, Londra, Newyork, İstanbul vb.) söz konusudur. Bu kentlerde verilen kararlar dünya ekonomisine ve dolaylı olarak siyasal yapısına yön vermektedir.

Küreselleşme, ülkeler arasındaki fiziksel ve ekonomik sınırları önemsizleştirerek, ülkelerin ekonomik egemenliklerini törpülerken, küresel ekonomik sistemin temel birimlerini giderek kentler oluşturmaktadır (Topal, Akyazı, 1997: 13). Günümüzde artık kentler güçlerini ülkelerden değil ülkeler güçlerini kentlerden almaktadırlar. Bölgesindeki diğer üretim merkezleri ile ticaret yapma imkânına sahip olan ve üretim yelpazesini genişletip girişimcisinin önündeki engelleri kaldırabilen kentler küresel rekabet güçlerini ve ekonomik ağırlıklarını artırabilmektedirler (Kozlu, 1994: 293). Son yıllarda çok sayıda faktör kentleri ve kent ekonomisinin yeniden ortaya çıkışını yönlendirmektedir. Bu faktörler; küresel ekonomik yeniden yapılanma, bazı ulus-devletlerde ekonomik ve politik desantralizasyon, geleneksel bölgesel kalkınma politikalarının başarısızlığa uğraması ve küresel ekonomide kentler arasında artan rekabettir. Bunlar arasında kentleri etkileyen en önemli faktör ekonomide, üretimde ve üretimin coğrafyasında derin dönüşümler oluşturan küresel yeniden yapılanma ve bilgi ekonomisine geçiştir. Bu süreçte kentler bilginin üretildiği ve tüketildiği mekanlar olarak etkinlik göstermektedir.

Bilginin, hammaddelerin, mal ve hizmetlerin artan bir şekilde uluslar arası dolaşım ve paylaşımına girmesi ile belirginleşen, teknoloji ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin yönlendirdiği süreç günümüzde küreselleşme olarak ifade edilmektedir. Bu süreçte toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel alanlar gibi birçok alanda bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu dönüşümün en iyi gözlemlenebildiği mekânlardan biri kentlerdir. Küreselleşme ile beraber yaşanan dönüşüm sürecinde bazı kentlerin önemi günümüzde giderek artmaktadır. Bilgi çağında bulunduğumuz 21. yüzyılda bu kentler toplumsal değişimin ve küresel ekonominin beşiği olma özellikleri ile ön plana çıkmaktadır.

Küresel sermayenin ve üretimin yeniden örgütlendiği küreselleşme sürecinde, sahip oldukları ayrıcalıklarıyla bazı kentler diğer kentlere göre daha önemli hale gelmiştir. Bu ayrıcalıklı kentlere yönelik ilk çalışma J. Friedman ve G. Wolf tarafından yapılmıştır. Friedman ve Wolf konuyu “Dünya Sistem Analizi” çerçevesinde ele almışlardır. Daha sonraki çalışmalarında Friedman,

dünya ölçeğinde ön plana çıkan kentlere “world city” yani dünya kenti adını vermiştir. Friedman dünya kenti kavramını:

- a- Farklı piyasalar ve üretim faaliyetleri için önemli kavşak noktaları,
- b- Uluslar arası sermayenin toplandığı merkezler,
- c- Global finans piyasalarının, ulaşım ve iletişim faaliyetlerinin yoğunlaştığı alanlar,

d- İç ve dış göç akımlarının başlıca hedefi olan merkezler (Short, 1999: 53) olarak tanımlamaktadır. Friedman’ın tanımından yola çıkarak dünya kenti, uluslararası sermaye hareketleri için kilit öneme sahip yerler olarak tanımlanabilir. Bu kentler dünya ekonomik ve siyasal gelişimine yön veren kentlerdir.

Küreselleşme süreci ile birlikte kentlerin dünya haritasındaki konumlarını belirleyen ilişkiler hızla değişmiş, bazı kentler yükselirken bazıları da hızlı bir düşüş sürecine girmiştir. Bu süreç kentlerin gelişimini belirleyen dinamikler açısından da bir dizi değişikliğe yol açmıştır. Küresel dünya için vazgeçilmez olan uluslar arası mal, hizmet ve sermaye hareketliliğinde kontrol ve komuta merkezlerini barındıran, uluslar arası sermayenin dünya çapında dolaşımına yön veren kentler ön plana çıkmıştır. Bu süreçte kentler üretim merkezi olma işlevlerinden sıyrılmışlar ve sanayi, kenti tanımlayan temel öge olma niteliğini yitirmiştir. Artık günümüz kentlerini tanımlayan temel faktör, sundukları hizmet, iletişim, haberleşme, vb. olanaklardır. Diğer yandan küreselleşme, kentler arası rekabeti hızlandırmış ve kentler yepyeni ekonomik, politik ve kültürel roller yüklenmiştir (Işık, 1999: 166). Günümüzde artık ülkeler kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet etmektedirler. Bankacılık, ticaret ve ulaşım gibi alanlarda ulusal ve uluslar arası sistemle bütünleşmiş kentlere sahip olan ülkeler bu rekabette avantajlı konuma geçmektedirler (Topal, 1997: 5). Günümüzde uluslar arası sermayeye ihtiyaç duyduğu türde hizmetleri sunabilen kentler dünya kenti olarak adlandırılmakta ve bu kentler uluslar arası sermayenin desteği ile hızla yükselmekte, bu sürecin dışında kalan kentler de dışlanmaktadır. Bu kentler hızla taşra konumuna itilmektedir.

Bütün bu gelişmeler ışığında, kentler ve küreselleşme süreci arasındaki etkileşim, yeni bakış açılarını gündeme getirmektedir. Kentin dünya ekonomisine eklenme biçimi ve bu süreçteki mekânsal fonksiyonlar, kentte oluşan yapısal değişiklikleri etkilemektedir. Bu süreçte küresel sermayeyi çekebilecek altyapıya sahip olan kentler giderek dünya kenti hiyerarşisinde yerlerini almaya başlamışlardır. Dünya kentleri, uluslar arası göç konusunda odak noktaları olarak öne çıkmaktadırlar. Kentler artık günümüzde ekonomisiyle, kültürüyle,

sosyal ve siyasal yapılanmasıyla ön plana çıkan birimler olmuşlardır (Aslanoglu, 1998: 142).

SONUÇ

Kentler, tarihsel süreçte insanların çeşitli gereksinimlerinin ürünü olarak sürekli bir gelişme göstermiştir. Bu gelişme sürecinde hem insanlığın birikiminin gelecek kuşaklara taşıyıcısı, hem de taşıdığı uygarlık birikimi ile insanlığın geleceğini şekillendiren en önemli faktörlerden biri olmuştur. Bu nedenle uygarlığın doğuşu ile kentlerin ortaya çıkması arasında bir paralellik olduğu ifade edilmektedir.

Günümüzde kentler insanlık tarihinde önemli bir dönüşüme daha katkıda bulunmaktadır. İçinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinin taşıyıcısı ve belirleyicisi, dünya üzerindeki kentsel yerleşimlerdir. Bu süreçte yerel birimler olarak kentler önemli işlevler yüklenmektedir. Özellikle büyük kentler bu süreçte önemli değişim ve dönüşüm mekânları haline gelmiştir.

Teknoloji ve iletişimde yaşanan baş döndürücü gelişmelerin sonucu olan küreselleşme ile birlikte ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan ulus üstü kavram ve kurumlara vurgu yapılarak dünyanın bir “küresel köye” dönüşeceği ifade edilmekte, diğer taraftan yerel kültürlere, değerlere, hak ve özgürlüklere vurgu yapılmaktadır. Bu bir yandan uluslar arası kuruluşları, bölgesel ekonomik ve siyasi birlikleri (AB gibi) ve büyük sermaye şirketlerini ön plana çıkartırken, diğer taraftan yerelliğe yapılan vurgu sonucu yerel kültürleri, etnik kimlikleri, farklılık algılarını ortaya çıkaran bu süreçte özellikle bazı büyük ve ticarete uygun kentler devletlerden daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır. Dolayısı ile günümüz dünya ekonomik ve siyasal sistemini yönlendiren temel birimler kentlerdir. Dünyanın belli başlı kentlerinde alınan kararlar, tüm dünyayı etkilemektedir.

Günümüzde dünya ekonomisini ve siyasetini yönlendiren küreselleşme, kentlerin anlamlarını ve işlevlerini de dönüşüme uğratmakta, kentler artık ulus devletlerin mülki sınırlarını aşan etkilere sahip kararların alındığı mekanlar olarak ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte kentlerin anlam ve önemini kaybetmeyeceğini, hatta etkinliklerini daha da artıracaklarını ifade edebiliriz. Ancak kentlerin bu etkisi karşısında özellikle ulus devlet yapılanmasının ortadan kalkacağını söylemek yanlış olacaktır. Bu süreçte ulus devleti ifade eden kavramlarda aşınma yaşanacak, fakat ulus devlet yapıları dönüşüme uğrayarak varlığını sürdürmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, **Kent Devletinden İmparatorluğa**, İmge Yayınevi, Ankara, 1994
- ARİSTOTELES, **Politika**, (Çev. Mete Tuncay), İstanbul, 1975
- ASLANOĞLU, Rana, **Kent Kimlik ve Küreselleşme**, Asa Kitabevi, Bursa, 1998
- BERKTAY, Halil, **Kabileden Feodalizme**, İstanbul, 1983
- BENEVOLO, Leonardo, "Eskiçağ Dünyasında Kentin Ortaya Çıkışı" Avrupa Tarihinde Kentler, Afa Yayınları, İstanbul, 1995
- BUMİN, Kürşat, **Demokrasi Arayışında Kent**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1998
- BLONC, Marc, **Feodal Toplum**, (Çev.) Mehmet Ali Kılıçbay, Ankara, 1983
- GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- GÖRMEZ, Kemal, **Şehir ve İnsan**, MEB Yayını, İstanbul, 1991
- HATT, Paul ve REİSS, Albert, "**Kentsel Yerleşimlerin Tarihi**", 20.Yüzyıl Kenti, (Der. ve Çev. Bülent Duru ve Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002
- HUBERMAN, Leo, **Feodal Toplumdan 20. Yüzyıla**, (Çev. Murat Belge), İstanbul, 2003 GÖRMEZ, Kemal, **Şehir ve İnsan**, MEB Yayını, İstanbul, 1991
- KAVRUK, Hikmet, **Anakente Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş, Ankara, 2002
- KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, Ankara, 1998
- KEYDER, Çağlar, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yayınları, 1993
- KILIÇBAY, Mehmet Ali, **Şehirler ve Kentler**, Gece Yayınları, Ankara, 1993
- KOZLU, Cem, **Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri**, İş Bankası Yayınları, No: 335, Ankara, 1994
- İSBİR, Eyüp G., **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986
- IŞIK, Oğuz, **Kenti Düşünmek, Kent Üzerine Düşünmek**, Toplum ve Bilim, Mayıs- Haziran 1999, Cilt: 14, Sayı: 3

- LİEBESCHUETZ, Wolfgang, “**Antik Kentin Sonu**” (Edit.) John Rich, Geç Antik Çağda Kent, (Çev. Suna ve Ertuğrul Güven), Homer Kitabevi, İstanbul, 1999
- MORRİS, Ian, “**Kent ve Devlet Olarak Erken Polis**”, Antik Dünyada Kırsal Ve Kent, (Edit.) John Rich, (Çev. Lale Özgenel), Homer Kitabevi, İstanbul, 2000
- McNEİLL, William, **Dünya Tarihi**, (Çev. Alâeddin Şenel), İmge Yayınevi, Ankara, 2001
- OKANDAN, Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1959
- ONAR, Sıdık Sami, “**Komünlerin Hukuki Otonomisi**” Komün Bilgisinin Esas Meseleleri (Edit. F. Neumark), İstanbul, 1936
- ORTAYLI, İlber, **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985
- PLATON, **Devlet**, (Çev. Serdar Taşcı ve Neval Akbıyık), Metropol Yayınları, Ankara, 2003
- PİRENNE, Henri, **Ortaçağ Kentleri**, (Çev. Şadan Karadeniz), İstanbul, 1994
- PİRENNE, Henri, **Ortaçağ Avrupa’sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi** (Çev. Uğur Kocabaşoğlu), İstanbul, 1983
- PERRİNG, Dominic, “**Roma Kentlerinde Mekânsal Organizasyon ve Toplumsal Değişim**” Antik Dünyada Kırsal ve Kent, (Edit. John Rich, Çev. Lale Özgenel), Homer Kitabevi, İstanbul, 2000
- SEZAL, İhsan, **Şehirleşme**, İstanbul, 1992
- SJOBERG, Gioden, **The Preindustrial City-Past And Present**, 1965
- SJOBERG, Gioden, “**Cities in Developing and Industrial Societies a Crosscultural Analysis**”, Hause, Schnore (Ed.) The Study Of Urbanisation, 1967
- SOYSAL, Mümtaz, **Siyasal Düşünceler ve Rejimler**, Ankara, 1973
- SHORT, John R., **Globalization And The City**, Newyork, Longman, 1999
- TÜRK DİL KURUMU, **Kent Bilim Sözlüğü**, Ankara, 1998
- TUNCAY, Mete, **Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi**, Ankara, 1986
- TOPAL, Kadir, AKYAZI, Haydar, “**Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi**”, ÇYY, Cilt: 6, Sayı:4, Ekim 1997

- WICKWAR, Hardy, **The Political Theory of Local Government**, University of South Carolina Press, 1970
- WIRTH, Louis, “**Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentleşme**” 20. Yüzyıl Kenti, (Der. ve Çev. Bülent Duru ve Ayten Alkan), İmge Yayınevi, Ankara, 2002
- WICKHAM, C., **Early Medieval Italy**, London, 1981
- WYCHERLEY, R. E., **Antik Çağda Kentler Nasıl Kuruldu?**, (Çev. Nur Nirven), Arkeoloji ve Sanat Yayınları, İstanbul, 1994
- WEBER, Max, **Şehir**, (Çev. Musa Ceylan), Bakış Yayınları, İstanbul, 2003
- YÖRÜKAN, Ayla, **Şehir Sosyolojisinin ve İnsan Ekolojisinin Teorik Temelleri**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**Moğolistan Sayıştayının Gelişimi:
Uluslararası İşbirliğinde Bir Örnek Olay İncelemesi**

**Stratejik Planı Geliştirmek Üzere Yapılan
INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısı**

MOĞOLİSTAN SAYIŞTAYININ GELİŞİMİ: ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİNDE BİR ÖRNEK OLAY İNCELEMESİ*

Moğolistan'ın sosyalist diktatörlükten parlamenter demokrasiye geçiş sürecinin bir unsuru olarak 1995 yılı Mart ayında Devlet Kontrol Kanunu ile yüksek denetim organı olarak Devlet Denetim ve Teftiş Kurulu (SAIC) kuruldu (2003 yılında yeniden yapılandırılan bu kurul, Ulusal Denetim Ofisi adını almıştır). Ayrıca bu kanun çerçevesinde başkent Ulanbator ve 21 il (Aimag) için mali kontrol örgütleri kuruldu. Sonraki yıl SAIC INTOSAI üyesi oldu ve Lima Deklarasyonunda yer alan ilkeleri benimsedi.

Lima ilkelerine uygun olarak mali kontrol sisteminin kurulması için Moğolistan hükümeti ve SAIC'in ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetini karşılamak amacıyla 30 Mart 1998'de Moğolistan ve Almanya hükümetleri arasında bir işbirliği anlaşması imzalandı. Bu anlaşma ile danışmanlık projesini gerçekleştirme görevi Alman Teknik İşbirliği Kuruluşuna verilmiş ve uygulamayı Alman eyalet denetim kurumlarından Hessien Sayıştay'ı 1998'den 2001'e ve Berlin Sayıştay'ı da 2001'den 2004'e kadar yürütmüştür.

Projenin Başlatılması

Proje çalışmaları Nisan 1998'de mali kontrolün Moğolistan'daki durumunun incelenmesi, danışmanlık hizmeti için gerekli modüllerin tanımlanması ve proje ofisinin organizasyonu ile başladı.

Moğolistan'da mali kontrol sisteminin mevcut durumunun incelenmesi sonucunda, yeni denetim otoritesinin pek çok yönden eski sisteme benzer şekilde oluşturulduğu ortaya çıkmış ve aşağıdaki alanlarda yetersizlikler olduğu sonucuna ulaşılmıştır:

- Anayasal güvence altına alınmış bağımsızlık;
- İç ve dış denetim arasındaki görev ayrımının açıkça tanımlanması;

* Moğolistan Sayıştayı Başkan Yardımcısı Batbayar Badamdorj ve Berlin Sayıştay Başkanı Jens Harms tarafından INTOSAI'nin resmi, süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Ocak 2006 sayısı için ortaklaşa kaleme alınan bu çalışma, Sayıştay Denetçisi Cüneyt Durmaz tarafından Dergimize uyarlanmıştır.

- Modern denetim metotları;
- Mesleki yeterlilik ve çalışan sayısı;
- Kurumsal yapı ve işleyişin açıkça tanımlanması,ve
- Teknik donanım, özellikle Bilişim Teknolojileri (IT).

Yukarıdaki yetersizliklerin yanı sıra, Moğolistan idari sisteminin temel yapısının dönüşümü tamamlanmadığından, kamu yönetiminde ve SAIC'in yapısı üzerinde ilave değişiklikler bekleniyordu. 1997'nin sonunda –Asya Kalkınma Bankası ile yapılan müzakere sonucunda– Kamu Sektörü Yönetim ve Finans Kanunu (PSMFA) tasarısı parlamentoya sunuldu. Bu yasa tasarısı yeni kamu yönetimi ilkelerine göre Moğolistan kamu yönetiminin yeniden organizasyonunu ve SAIC'in faaliyetlerinde değişiklikler içeriyordu. Ayrıca yasa tasarısı Moğolistan Sayıştayının kamu kurumlarının mali işlemlerinin yıllık denetiminden sorumlu olmasını öngörüyordu. Projenin başlangıcında Moğol yetkililer Alman danışmanlardan bu tasarının kabul edilip yürürlüğe girmesi sonucunda SAIC açısından ortaya çıkacak değişiklik ve yeni sorumlulukları da hesaba katmalarını istediler (tasarı Mayıs 2002'ye kadar yasalaşmamıştı).

Projenin Hedefleri

Projenin birincil stratejik amacı ulusal bütçe ve kamu mallarının denetim ve teftiş organları tarafından gerçekleştirilen denetimini geliştirmektir. Bu hedefe ulaşmak için aşağıdaki proje görevlerini tamamlamak gerekiyordu:

- Modern mali kontrolün esas ve metotları hakkında sunum yapılması,
- Birleştirilmiş ve bağımsız mali kontrolün yasal dayanağının oluşturulması,
- Etkin bir işlevsel ve örgütsel yapının kurulması,
- Denetim ve eğitim için gerekli IT araştırması (bilgi yönetimi).

Moğolistan'ın amacı INTOSAI standartlarına uygun bir mali kontrol otoritesi kurmaktır. Ancak SAIC projenin başlangıcında bu koşulları sağlamaktan oldukça uzaktı.

Moğol ve Alman taraflar arasında irtibat noktası olmak ve proje çalışma konularında ve kültürel alanda koordinasyonu sağlamak üzere bir Proje Ofisi kuruldu. Ofis müdürü daha önce ülkedeki diğer projelerde değerli

katkıları bulunan Moğol uzmanı bir Alman idi; diğer çalışanlar ise SAIC görevlileri ve bir tercümandı. Ofis, kendisinin proje için önemli bir değer olduğunu, proje boyunca Alman danışmanlar ile Moğol yetkililerin görüşlerini etkin bir şekilde koordine etmek ve her iki taraf arasındaki güven ve işbirliğini artırmakla kanıtladı.

Projenin Birinci Aşaması: Bilgi Transferi

Projenin birinci aşamasını modern mali kontrolü yerine getirebilmek için gerekli temel bilgi, beceri ve metotların verilmesi oluşturdu. Aşağıdaki alanlarda her biri bir ila iki hafta arasında süren eğitim kursları verildi:

- Mal ve hizmet alımları,
- Yolsuzluğun önlenmesi,
- Kamu faaliyetlerinde etkinlik ve örgütsel verimlilik,
- Yönetim dışındaki kişi ve kurumlara verilen ödenek ve sübvansiyonlar,
- Kamu şirketlerinin denetimi,
- Gelir idaresinin denetimi.

Bilgi transferi parlamento ve hükümete yapılan raporlama ve tavsiye faaliyetlerini kapsadığı gibi kamuoyuna yapılan raporlamayı da kapsıyordu. Projenin birinci aşamasında denetimle ilgili düzenlemeler değiştirilmiş ve yeni düzenlemeler SAIC tarafından onaylanmıştı.

Moğol ve Alman taraflar, projenin parlamento tasarı olarak sunulan Kamu Yönetimi ve Finans Kanununda tanımlanan yeni kamu yönetimi sisteminin mali kontrol faaliyetlerini kapsamaması gerektiği konusunda mutabıktılar. Yeni sistemin temel prensiplerini ve bunların mali kontrol sistemine etkilerini dikkate almak gerekliydi. Ayrıca tasarıda istenen tasdik işlemlerini yerine getirebilmeleri için SAIC çalışanlarının eğitilmeleri gerekiyordu. Bu yüzden 1999 ve 2000 yıllarında çift kayıt sistemine göre defter tutma ve Uluslararası Muhasebe Standartlarına (IAS) göre raporlama konularında seminerler düzenlendi. Almanya'nın kamusal alanda uluslararası muhasebe standartları konusunda tecrübesi olmadığı için raporlama konusunda seminerler düzenlemek üzere KPMG adlı muhasebe şirketi görevlendirildi.

Moğolistan mali kontrolünün yasal yapısını iyileştirme ve Moğol mali kontrol organizasyonunu kurma konusunda daha fazla bilgi edinmek amacıyla oluşturulan delegasyonlar 1999 yılında Bonn'u ve 2001 yılında Berlin'i ziyaret etti. Genel olarak delegasyonları Moğol denetim ofislerinden yöneticiler ve Moğol parlamentosundan üyeler oluşturdu. Bu ziyaretler sırasında Alman eyalet ve federal meclislerinin üyeleri ile görüşmeler gerçekleştirildi.

Ayrıca Lima Deklarasyonunun ilkelerine ilişkin birçok müzakere ve başlıca iki etkinlik düzenlendi. Bu etkinliklerden ilki, Eylül 1998'de danışma sürecinin başında Almanya eski Sayıştay Başkanı ile oldu ve Moğol yetkililerin yöneticilerine ve parlamenterlere yönelikti. İkincisini ise 1999 yılında Moğolistan Yönetim Akademisi organize etti ve daha çok kendi profesörlerine demokratik bir sistemde mali kontrolün hedefleri hakkında bilgi vermeye yönelikti. İdaredeki yönetici kadrosunun eğitiminde önemli bir fonksiyonu olduğu için, Akademi önemli bir işbirliği ortağı idi.

Projenin ilk aşaması, her ne kadar proje iyi ilerliyor olsa da, hâlâ kimi önemli açıkların kaldığını gösteren proje sürecine ilişkin bir kontrol çalışması ile sona erdi. Elde edilen sonuçları birleştirebilmek ve projeyi başarılı bir şekilde tamamlayabilmek için ikinci bir aşama tavsiye edildi.

Projenin İkinci Aşaması: Kazanımların Birleştirilmesi

Projenin ikinci aşaması 2002 sonbaharında başladı ve 2004 sonbaharında sona erdi. Bu aşama kazanımların birleştirilmesi için tasarlandı. Daha önceki çalışmalardan aktarılan bilgi birikimine dayandırılan bu aşamada proje hedeflerinin daha ileri uygulamaları üzerinde yoğunlaşıldı.

Daha önce sadece bilgi transferine olan odaklanma, bu aşamada temel bilgiyi transfer edilerek, aynı zamanda uygulamaya geçirilmesinin güçlendirilmesi şeklinde dönüştü. Almanya'daki birkaç haftalık çalışma dönemi boyunca Moğol denetçiler şu alanlarda denetimlere katıldı: Kamu şirketlerinin denetimi, maliyet etkinlik kontrolü, organizasyon denetimleri, IT testleri, mal ve hizmet alımları ve yolsuzluğun önlenmesi. Alman-Moğol denetim ekipleri birbirleri ile oldukça uzun süre iletişim kurdukları için bilgi transferinin sağlam bir temeli olan bir güven ilişkisi geliştirdiler. Bu sayede teorik bilgi transferi ile bu bilginin uygulanması arasındaki boşluk daralmaya başladı.

Ocak 2003'te Moğolistan Devlet Denetimi Hakkındaki Kanun (LMSA) yasalaştı. Bu hem Moğolistan Sayıştayının hem de başkent Ulanbator

ve Aimagların (il) denetim ofislerinin yasal dayanağını oluşturdu. Genel olarak bu kanun aşağıdaki hususları düzenliyordu:

- Kamu dış denetim otoritesinin kamu gelir, gider ve kamu şirketlerinin faaliyetlerindeki sorumlulukları;
- Westminster modeline uygun olarak kurumsal bağımsızlık;
- Denetim görev ve yetkisinin genel nitelikleri;
- Parlamento ve genel kamuoyuna raporlama; ve
- Denetçilerin işe alınması ve sürekli mesleki eğitimi.

LMSA bu şekilde Lima Deklarasyonunun ilkelerini benimsedi. Kuşkusuz bu önemli bir ileri adımdı. Ancak bugüne kadar devlet denetiminin varlık ve temel görevleri Moğolistan anayasasına dahil edilmedi.

Moğolistan'ın mali kontrol yapısındaki diğer bir eksik de halen Moğolistan hükümetinin yürütme bölümünde yer alan Devlet Profesyonel Kontrol Kurumunun eski zorunlu mali kontrol yetkisinin devam etmesinden kaynaklanan ciddi yetki çatışmasıdır.

2002 yılının başında eski SAIC'in kurumsal yapısında değişiklikler yapıldı. 2003 yılında Moğolistan Sayıştayı (Moğolistan Ulusal Denetim Ofisi-MNAO) kurulduktan sonra dört departmana ayrıldı: ikisi denetim işi ile, biri temel prensiplerle ilgilendi ve diğeri genel olarak yönetimden sorumlu oldu. Bu şekilde MNAO işini hem denetim faaliyetlerine hem de çalışanlarının uzmanlık ve niteliklerine göre etkin bir şekilde bölümlendi.

Projenin ikinci aşaması boyunca merkezi ofis çalışanları yüzde elli oranında arttı. İnsan kaynaklarındaki bu artış, Kamu Sektörü Yönetim ve Finans Kanununun Mayıs 2002'de yasalaşmasından sonra gerekli idi. Çok sayıda kurumun denetim kapsamına girmesine bağlı olarak MNAO bu denetimleri yerine getirmek üzere muhasebe şirketlerini de görevlendirebiliyordu.

Projenin ikinci aşaması son olarak IT donanımlarının güçlendirilmesi ve bir intranet ile bu teknik kapasiteyi kullanmak için sistematik bir eğitim programının geliştirilmesini içeriyordu. Merkezi bir veri tabanı ve intranetin kurulması yeni metodolojiye uygun çalışma materyallerinin sağlanmasını, mevcut denetimler için bilgi paylaşımını ve denetime katılan çalışanlar arasında IT destekli iş akışını mümkün kıldı. İtranetin kullanımı MNAO ile sınırlı kaldı. Çünkü gerekli teknik imkanlar Aimag (il) denetim ofislerinde henüz hazır değildi.

Projenin Değerlendirilmesi

Danışma projesinde yedi yıl boyunca çok şey başarıldı. Moğolistan denetim otoriteleri MNAO ve bölgesel ve başkent denetim ofisleri değişti. Dış denetim, öncelikli olarak doğruluk ve uygunluk araştırması yapan mali incelemelerden, Lima Deklarasyonu temelli uluslararası standartlara uygun etkinlik, verimlilik ve tutumluluk incelemelerine doğru önemli bir dönüşüme uğradı.

Ekim 2004'te Projenin ikinci aşamasının sonunda projenin başlangıç hedefleri ile gerçekleşen sonuçlarını karşılaştıran bir değerlendirme yapıldı. Çoğu tamamlanmamış olsa da, Alman ve Moğol tarafların üstlenmiş olduğu pek çok görev yerine getirilmiştir. MNAO, projeyi başarılı bir şekilde sonlandırmak üzere iki yıllık süreç sonrası çalışma aşaması ile bu alandaki faaliyetlerini sürdürmektedir.

Nispi olarak kısa bir sürede gerçekleştirilen böyle bir danışmanlık projesinin başarısını garanti olarak addetmemek gerekir. Yeni sistemleri öğrenmede sık sık karşılaşılan isteksizliği ve genellikle uluslararası işbirliği projelerinde ortaya çıkan kültürel uyumsuzluğu dikkate alarak başlangıçtaki büyük hedefler daha küçük tutulabilirdi denilebilir. Ancak bu olmadı. Moğol ve Alman denetim organizasyonlarının çalışanlarının pek çoğunun bağlılıkları, iki tarafın yöneticileri arasındaki işbirliği ve proje ofisinin değişim süreçlerindeki aracılığı, projenin başarısında kilit unsurlardı. Eğer ilk aşama genel bilgi transferi olarak tanımlanırsa, ikinci aşama her şeyden önce bilgiyi birleştirmeye ve pratik olarak uygulamaya hizmet etti ve yapısal ve yasal kriterleri uyguladı.

Proje ekonomik gelişmişlik olarak farklı düzeydeki iki ülkede yer alan iki mali kontrol otoritesinin işbirliğine dayalı idi. Amaç, Moğolistan'da Alman mali kontrol sistemine geçiş yapmak değildi. Daha çok Moğolistan tarafına Alman devlet tecrübesinden yararlanma imkanı sunmaktı. Moğolistan tarafı da kendi ihtiyaçlarına uygun bir mali kontrol için sistem kurmakla görevlendirilmişti. Bu, hem uluslararası standartları karşılayan hem de Moğolistan'ın özel ihtiyaçlarını dikkate alan bir sistemdi. Durum böyle iken, sonuç da en iyisi oldu...

STRATEJİK PLANI GELİŞTİRMEK ÜZERE YAPILAN INTOSAI YÖNETİM KURULU TOPLANTISI

INTOSAI Yönetim Kurulu'nun yıllık toplantısı 10-11 Kasım 2005 tarihlerinde Viyana'da gerçekleştirildi. Gündemi stratejik planın dört ana hedefini derinlemesine değerlendirmek olan Kurul, Dr. Arpad Kovacs'ın liderliğinde planın strateji ve tavsiyelerinin uygulanmasında ilerleme kaydetmeye devam etti.

İki gün boyunca kritik konular üzerindeki görüşme ve müzakerelere, Kurul üyelerinin yanı sıra komiteler, çalışma grupları ve çalışma ekiplerini temsil eden gözlemciler de katıldı. Yeni oluşturulan Mesleki Standartlar (hedef 1) ve Kapasite Geliştirme (hedef 2) Komitelerinin çalışma yönergeleri ve bu komitelerin başkanlıklarınca verilen raporlar görüşülerek onaylandı. Geçmiş uygulamalardan farklı olarak kendi alt komitelerinin (Muhasebe ve Raporlama ve Mali Denetim alt komiteleri vb.) raporlarını Mesleki Standartlar Komitesi başkanı sundu. Genel Sekreterlik, IDI ve INTOSAI Dergisinin yıllık raporları da Kurula sunuldu ve onaylandı.

Finans ve Yönetim Komitesi başkanı, komitenin INTOSAI mali yönetimine ve stratejik planın 4. hedefinin (örnek bir uluslararası organizasyon olmak) yerine getirilmesine yardımcı olmaya yönelik süregelen çalışmalarını raporladı. Komite başkanı INTOSAI'nin yeni stratejik planında da yer verilen Kurulun Mart 2005 tarihli ödenmemiş aidatları bulunan INTOSAI üyelerine yaptırımlar uygulama kararının sürdürülmesinin önemine vurgu yaptı. Kurul ayrıca INTOSAI tarafından dergiye yapılan yıllık tahsisatın düşürülmesi ile (tüm INTOSAI bütçesinin %35'inden % 25'ine) elde edilen kazanımın stratejik planın desteğiyle eşit olarak, kapasite geliştirme/IDI ve bilgi-paylaşım/işbirliği aracı faaliyetlere yeniden tahsisini içeren tavsiyesini uygun buldu.

Bu hususlar dışında Kurul tarafından alınmış belli başlı diğer kararlar aşağıda özetlenmiştir:

- Kurul 2007 INTOSAI Meksika Kongresi için iki konu belirledi: Kamu Borçlarının Denetimi: İyi uygulama yaklaşımlarının ve mali sürdürülebilirliğin geliştirilmesi (konu 1) ve Performans Değerlendirme

Sistemi: Kamu politikasının değerlendirilmesi için performans göstergeleri (konu 2)

- Hollanda Sayıştay başkanlığında Afet Yardımlarında Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim Çalışma Ekibi kuruldu. Bu çalışma ekibinin amaçları; anlamlı ve etkin bir denetim koordinasyonunu desteklemek üzere bilgi alışverişini geliştirmek (Güneydoğu Asya'daki Tsunami ile ilgili denetimler vb.); bağışçılar ile bağış alanlar arasında akan fonların saydamlığını artırmak ve uluslararası ve hükümetler dışı organizasyonların rollerini belirlemek; ve afet yardımlarının hesap verilirliğini artırmak için hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve hükümetler dışı organizasyonlar için, alınan derslere dayanan, iyi uygulama örneklerinin geliştirilmesi olarak belirlendi.

- Genel Sekreter, teklif edilen yeni INTOSAI web sitesinin sunumunu yaptı ve üyelerden sitenin son şekli verilmeden önce yorumlarını ifade etmelerini istedi.

- Yönetim Kurulu 2005 yılı sonu itibarıyla emekliye ayrılacak olan Norveç Sayıştay Başkanı Bjarne Mark Eidem'i 15 yıllık dönem boyunca INTOSAI'ye yaptığı çok önemli katkılarından dolayı ödüllendirdi. Mark Eidem; IDI Başkanı, çeşitli çalışma gruplarının ve ekiplerinin başkanı ve 2001-2004 yılları arasında stratejik plan çalışma ekibinin üyesi olarak hizmet etti. Takdir plaketini kurul başkanından ve Genel Sekreterden alan Mark Eidem'e, tüm kurul saygı, hürmet ve sevgisini onu ayakta alkışlayarak gösterdi.

- Bir sonraki kurul toplantısının 6-8 Kasım 2006 tarihlerinde Mexico City'de düzenlenmesi kararlaştırıldı.

Ayrıca Kurul, Güney Afrika'nın 2010 yılı kongresini düzenleme teklifini kabul etti.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 7.2.2006
No : 28353

*Ö*zelleştirme İdaresinde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personele yapılan fazla çalışma ücretlerinden gelir vergisi kesintisi yapılması gerekeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlâmın 4'üncü maddesinde, Özelleştirme İdaresinde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personele yapılan fazla çalışma ücreti ödemelerinden gelir vergisi kesintisi yapılmaması nedeniyle toplam- liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 2983 sayılı kanunla Kamu Ortaklığı İdaresinin kurulduğunu, 530 sayılı KHK ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığına dönüştürüldüğünü, aynı KHK ile anılan kanunun 87'nci maddesinde değişiklikle "Özelleştirme İdaresi Başkanlığında çalışan her statüdeki personele 3056 sayılı kanunun 31'inci maddesinde yer alan fazla çalışma ücreti aynı esas ve usullere göre ödenir" denilerek idarede çalışan personele Başbakanlıktaki esas ve usullere göre vergisiz olarak fazla çalışma ücreti ödenmesi öngörüldüğünden vergisiz olarak fazla çalışma ücreti ödendiğini, 530 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesince iptal edildiğini, 4046 sayılı kanunun geçici 2'nci maddesinde "Anayasa Mahkemesince iptal edilen 530 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Özelleştirme Başkanlığına intikal eden bütün personele 530 sayılı KHK ile ödenen diğer özlük hakları ile 3056 sayılı Kanunun değişik 31'inci maddesinde yer alan fazla çalışma ücretinin, 530 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesince verilen yürürlüğün durdurulması kararının Resmi Gazetede yayınlandığı tarih ile bu kanunun yürürlüğe girdiği tarih arasında geçen dönem içinde aynı esaslara göre tahakkuk ettirilerek ödenir" denildiğinden 4046 sayılı Kanun çıkana kadar da vergisiz fazla çalışma ücreti ödenmeye devam edildiğini, 2983 sayılı Kanunla verilen bir özlük hakkının azaltılması söz konusu olamayacağı için 4046 sayılı Kanunun 6'ncı

maddesinin 7'nci fıkrası metninin de aynı şekilde uygulanmasına devam edildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun "Personel Rejimi" başlıklı 6'ncı maddesinin sondan üçüncü fıkrasında; "İdare merkez teşkilatında fiilen çalışan personel ile bu maddeye göre İdarede görevlendirilen personele 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanunun değişik 31'inci maddesinde yer alan oran ve miktarları geçmemek üzere İdarece belirlenen esas ve usuller dahilinde fazla çalışma ücreti ödenir" hükmü yer almıştır.

Anılan Kanunla atıf yapılan 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun "Fazla Çalışma Ücreti" başlıklı 31'inci maddesinde; "Başbakanlık Merkez Teşkilatı kadrolarında çalışan memurlara (Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi kadrolarında çalışanlar dahil) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen en yüksek devlet Memuru aylığının (ek gösterge dahil);

- a) 15 ila 11'inci derecelerden aylık alanlara %20'sini,
- b) 10 ila 7'nci derecelerden aylık alanlara %25'ini,
- c) 6 ila 4'üncü derecelerden aylık alanlara %30'unun,
- d) 3 ila 1'inci derecelerden aylık alanlara %35'ini,

geçmemek üzere Başbakanlıkça tespit edilecek usul ve esaslar çerçevesinde her ay aylıkla birlikte, gelir vergisine tabi olmaksızın, peşin olarak fazla çalışma ücreti ödenir.

.....”

hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda anılan Kanunların konuyla ilgili maddelerinin incelenmesinde de görüleceği üzere, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Kanunu gereğince, Başbakanlık merkez teşkilatında çalışan memurlara, fazla çalışma ücretinin gelir vergisine tabi olmaksızın ödeneceği öngörülmüşken; Özelleştirme İdaresi Merkez Teşkilatında fiilen çalışan personele ödenecek fazla çalışma ücretinin oran ve miktarları açısından 3056 sayılı Kanuna atıf yapan 4046 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde ise, fazla çalışma ücretinin gelir vergisine tabi olmaksızın ödeneceği yönünde herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dilekçiler tarafından 4046 sayılı Kanunun yürürlüğüne kadar

fazla çalışma ücretinin vergisiz olarak ödendiği belirtilmekte ise de, yeni kanunda yer almayan istisna hükmünün, daha önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri doğrultusunda yorumlanmak suretiyle uygulamaya devam edilmesi mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle, 4046 sayılı kanunun 6'ncı maddesinde, 3056 sayılı kanunun 31'inci maddesinde belirtilen oran ve miktarlarda fazla mesai ücreti ödeneceği belirtilmekte ve bu ödemenin gelir vergisine tabi olmaksızın yapılacağına ilişkin bir hüküm de bulunmadığından, ilâmın 4'üncü maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 7.2.2006

No : 28357

*G*ümrük Müsteşarlığına bağlı birimlerde çalışan merkez personeline, 4458 sayılı Gümrük Kanununun 222'nci maddesine göre, gümrük hizmetlerinin karşılığı olarak vatandaşlar tarafından yatırılan paralara ait hesaptan yapılan ek ödemelerde aylık sınır olan, en yüksek devlet memuru aylığının %200'ünün aşılmasının mevzuata aykırı olduğu bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

555 sayılı ilâmın 7'nci maddesinde, Gümrük Müsteşarlığına bağlı birimlerde çalışan merkez personeline, 4458 sayılı Gümrük Kanununun 222'nci maddesine göre, gümrük hizmetlerinin karşılığı olarak vatandaşlar tarafından yatırılan paralara ait hesaptan yapılan ek ödemelerde aylık miktar sınırlamasına uyulmaması sonucu fazla ödemede bulunulması gerekçesiyle toplam- liraya tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde özetle; tazmini istenen ödemelerin özel bir kanuna dayandığını, ödemelerin kaynağının bütçe dışı bir gelir olduğunu, kanunun verdiği yetkiye istinaden ödemelerin miktarının Devlet Bakanının onayı ile belirlendiğini, saymanların da bu miktarı ödemek durumunda olduğunu, 2002 yılında personele düzenli ve arızı olmak üzere iki farklı türde ödeme yapıldığını, her ay ve düzenli yapılan ödemelerin aylık miktar sınırlamasını aşmadığını, arızı ödemelerin, ise Ramazan Bayramı, Kurban Bayramı ve eğitim yılı başlangıcında yapıldığını, sınırlamaya ilişkin hükmün yorumlanmasında, seyyanen ödeme yapılan ay içindeki ödeme tutarı ile düzenli ödeme tutarı birleştirilerek toplam tutarın en yüksek devlet memuru aylığının %200'ü ile karşılaştırıldığını, arızı ödemelerin sınırlama kapsamında olmadığını, kapsama girdiği kabul edilse dahi kanunda "..... yapılacak ödemelerin aylık miktarı, en yüksek Devlet Memuru aylığının %200'ünü geçemez denildiğinden arızı ödemelerin toplamını onikiye bölmek suretiyle aylık miktarının esas alınması gerektiğini ifade etmekte, aynı konuyu kapsayan

26380 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararının da göz önüne alınarak tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

27.10.1999 tarih ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 221'inci: maddesinde; Gümrük İdarelerinde normal çalışma saatleri dışında veya tatil zamanlarında gerçekleştirilen her türlü gümrük işlemleri için çalışacak personelin fazla çalışma ücretleri ve varsa kanuni yolluklarının talep sahipleri tarafından ödenmesi koşuluyla fazla çalışma yapılabileceği belirtildikten sonra 222'nci maddesinde aynen;

"1-221'inci maddeye göre çalışacak personele ödenecek çalışma ücretinin miktarı ile bunun tahsil ve dağıtım şekli Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. Merkez personeline yapılacak ödemelerin aylık miktarı, en yüksek devlet memuru aylığının(ek gösterge dahil) %200 'ünü geçemez.

2-Bu şekilde tahsil edilen çalışma ücretlerinin % 50'si hak sahibi olan personele ödenir. Geri kalan miktarın % 40'ı gümrük idaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Merkezdeki hesaba aktarılır.

3-2'nci fıkra hükmüne göre kullanılan miktar dışında kalan meblağın diğer personele dağıtılmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

Bu fıkraya göre yapılacak ödemelerde, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesinti yapılmaz." Denilmiştir.

Bahsi geçen 4458 sayılı Gümrük Kanunu'na istinaden çıkarılan Gümrük Yönetmeliği'nin 830'uncu maddesince fazla çalışma ücreti ödenmesine esaslar belirlenmiştir.

830'uncu maddenin (a) ve (b) fıkralarında, normal çalışma saatleri dışındaki çalışmalar için yükümlüler tarafından ödenerek emanete alınan ve tahakkukları kesinleşen çalışma ücretlerinin %50' sinin hak sahibi olan personele ödeneceği, geri kalan miktarın %40'ının gümrük idaresinin ihtiyaçlarında kullanılmak üzere merkezdeki hesaba aktarılacağı ifade edildikten sonra, maddenin (c) fıkrasında; (a) ve (b) fıkraları dışında kalan meblağın, aylık miktarı en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %200'ünü geçmeyecek surette diğer personele dağıtılmak üzere merkezde açılan hesaba aktarılacağı belirtilmiş ve bu meblağdan yararlanacak personel tadadi olarak belirlenmiş olup, Müsteşarlık merkez teşkilatında görev yapan ve fazla çalışma ücretinden yararlanamayan her kademede Müsteşarlık

personeli ile Müsteşarlığın merkez ve taşra teşkilatındaki personelden fazla çalışma yaptırılanlar bu kapsamda zikredilmiştir

(c) fıkrasında ayrıca,ödemelerin Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanından alınacak onaylar ile belirlenecek miktarda yapılacağı belirtilmiştir.

Gümrük Müsteşarlığına bağlı birimlerde çalışan merkez personeline, 04.01.2001 ve 11.02.2002 tarihli Bakan onayına istinaden 2002 yılında fazla çalışma ücretinden aylar itibarıyla yapılan ödemelere ilaveten,

Kurban Bayramı münasebetiyle 11.02.2002 tarihli bakan onayı ile, Eğitim-Öğretim yılına başlangıç münasebetiyle 11.09.2002 tarihli onay ile Ramazan Bayramı münasebetiyle 30.11.2002 tarihli onay ile olmak üzere bir defaya mahsus ödemede bulunulmuştur. Dolayısıyla, Gümrük Müsteşarlığına bağlı birimlerde çalışan merkez personeline, 2002 yılı şubat, eylül ve aralık aylarında iki kez ve farklı miktarlarda fazla çalışma ücreti ödenmiştir.

Belirtilen aylarda kişi başına yapılan ödemeler toplamı, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 222'nci maddesinde ve Gümrük Yönetmeliği'nin 830'uncu maddesinde öngörülen aylık sınır olan En Yüksek Devlet Memuru Aylığının (Ek gösterge dahil)%200'ünü aşmıştır.

Aynı konuyu kapsayan 26380 tutanak sayılı Temyiz Kurulu Kararı'nın göz önünde bulundurulması istenilmekte ise de, söz konusu karar Gümrük Kanunu uyarınca tahsil edilen paralardan personele yapılan ödemelerden, “sözleşmeli statüde istihdam edilen” personelin de yaralanmasıyla ilgili bir karar olup aynı konuyu kapsamamaktadır.

Bu nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile ilâmın 7'nci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.2.2006
No : 28384

Döner sermaye katkı paylarının dağıtımında Rektörlükte görevli öğretim üyelerine 95/6509 sayılı Kararname uyarınca verilen geliştirme ödeneğinin katkı payı üst sınırının tespitinde dikkate alınmaması gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

207 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle, döner sermaye katkı paylarının dağıtımında Rektörlükte görevli öğretim üyelerine 95/6509 sayılı uyarınca verilen geliştirme ödeneğinin katkı payı hesabı üst sınırının tespitinde dikkate alınması sonucu- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; elde edilen döner sermaye gelirlerinin dağıtımında yasal kesintiler yapıldıktan sonra kalan tutarların Döner Sermaye Yürütme Kurulu Kararı çerçevesinde yasal sınırlar gözetilerek net tutarlar dikkate alınmak suretiyle hesaplandığını, kanunun belirlediği üst sınır %200, %100 ve %80 olmasına karşın Yürütme Kurulu kararıyla daha az oranda ödendiğini, bu yüzden geliştirme ödeneği matrahına dahil edilmese bile bu üst sınırlardan verilmesi durumunda fazla ödemenin olmayacağını, 95/6509 sayılı Kararnamenin 7'nci maddesi hükmünün 2547 sayılı Yasanın 58'inci maddesinde bulunmadığını, bunun ilk defa 2003 yılı bütçe kanunu ile yapıldığını, yapılan ödemenin yasal olarak yetkili bulunan üniversite Yönetim Kurulu Kararına göre yapılması yerine Döner Sermaye Yürütme Kurulu Kararına istinaden yapılmasından dolayı yasanın doğrudan uygulanması gerektiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesinin dördüncü fıkrasında: “(Değişik: 27.06.1989-KHK-375/16 Md.) Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır, kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları-

rı Kanununa tabi personel arasında paylaştırılır. Öğretim üyeleri ile Üniversitelerarası Kurulca önerilerek Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve (değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.md.) her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel için ise (değişik ibare: 26.06.2001-4689/2.Md.) %80'sini geçemez” denilmiştir.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 14'üncü maddesinin verdiği yetkiye dayalı olarak Bakanlar Kurulunun 18.01.1995 tarih ve 95/6905 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan “Geliştirme Ödeneğinin Ödenmesine Dair Karar”ın 7'nci maddesinde: “öğretim üyelerinin 2547 sayılı kanunun 58'inci maddesine göre döner sermaye gelirlerinden alabilecekleri payın tespitinde geliştirme ödeneği dikkate alınmaz” hükmüne yer verilmiştir.

2547 sayılı Yasanın 58'inci maddesinin dördüncü bendinde, öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan döner sermaye gelirlerinden belli bir kısmının üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim elemanları ile 657 sayılı Kanuna tabi personel arasında paylaştırılacağı döner sermayeden ayrılacak bu payın bir yıllık toplamının, personele maaş olarak ödenen bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve her türlü tazminat (makam ve temsil tazminatı hariç) toplamının %80'ini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. 2914 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile yetkili kılınan Bakanlar Kurulu'nun 95/6905 sayılı kararname ile de döner sermaye gelirlerinden öğretim üyelerinin alacakları payın hesabında geliştirme ödeneğinin matraha dahil edilmemesi kuralı getirilmiştir.

2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesine göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmeliğin değişik (19.09.1999-23821 R.G.) 10. maddesinde: “Üniversite Yönetim Kurulu yetkilerini uygun gördüğü ölçüde oluşturacakları yürütme kuruluna devredebilir...” hükmü ile Üniversite Yönetim Kurulunun 2547 Sayılı Yasanın 58'inci maddesinde verilen yetkilerini Yürütme Kuruluna devredebileceği belirtilmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinden, Başkanlığını Rektör Yardımcısının yaptığı üç öğretim üyesi ile saymandan müteşekkil Yürütme Kurulunca her ay alınan kararların ita amiri sıfatıyla Rektör tarafından onaylandığı, bu Yürütme Kurulu kararlarında öğretim elemanları ve 657 sayılı

Kanuna tabi personelin unvanlarına göre aldıkları aylıklarının belli oranlarında katkı paylarının tespit edildiği anlaşılmıştır. Yürütme Kurulunca belirlenen katkı payı ödeme oranlarının 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58'inci maddesinde belirlenmiş bulunan ve üst sınırları gösteren öğretim üyelerinin döner sermayeden bir yılda ayrılacak payın toplamı bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve her türlü tazminat toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel için ise %80'ini şeklindeki oranların genellikle altında belirlendiği görülmüştür.

2547 sayılı Yasanın 58'inci maddesinin dördüncü bendinde, öğretim elemanlarının katkılarıyla toplanan döner sermaye gelirlerinden en az yüzde otuzu o kuruluş veya birimin ihtiyaçlarına ayrılacağı kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin araştırma fonu ile döner sermayenin bağlı bulunduğu birimde görevli öğretim üyeleri için %200 öğretim elemanları için %100 ve aynı birimde görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel için %80 oranlarını geçmeyecek şekilde katkı payı ödenmesi öngörülmüştür. Anlaşılabacağı üzere, Üniversite Yönetim Kurulunun döner sermaye işletmesinin bütçe imkânları çerçevesince yasanın belirlediği üst sınır olan %200; 100 ve %80 oranlarının altında bir oran belirleme yetkisinin olduğu açıktır. Dilekçinin yasanın yetkili kıldığı organ Üniversite Yönetim Kurulu olmasına rağmen Yürütme Kurulu kararlarının uygulanmasının yasal olmadığını bundan dolayı Yürütme Kurulu kararlarının değil doğrudan yasanın belirlediği üst sınırların uygulanması gerektiği yönündeki iddiaları hususunda ise, döner sermaye katkı payı ile ilgili Üniversite Yönetim Kurulunun 05.01.2000 tarih ve 2000/01, 2000/21 ve 2000/22 sayılı kararları bulunduğu ve yukarda adı geçen yönetmelik hükmüne göre Üniversite Yönetim Kurulu yetkilerini Yürütme Kuruluna devretme imkan dahilinde olması ve ayrıca Yürütme Kurulu kararlarının aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı da olan Rektör onayı ile uygulamaya konulması karşısında kabulü mümkün değildir.

Bütün bu nedenlerle, döner sermaye katkı paylarının dağıtımında Rektörlükte görevli öğretim üyelerine 95/6509 sayılı Kararname uyarınca verilen geliştirme ödeneğinin katkı payı hesabı üst sınırının tespitinde dikkate alınmaması gerekmektedir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 207 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle- liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,
Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 28.2.2006
No : 28385

Kanalizasyon Şebekesi İnşaat işinin 10.1.2002 tarihinde ihale edilmesine karşın 2001/2862 sayılı fiyat farkı kararnamesinin uygulanmasının mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

314 sayılı ilâmın l'inci maddesiyle; müteahhit Ltd. Şti'nin taahhüdü altında bulunan "Kanalizasyon Şebekesi İnşaat işi"nin 10.01.2002 tarihinde ihale edilmesine karşın mevzuata aykırı olarak 2001/2862 sayılı fiyat farkı kararnamesinin uygulanması gerekçesiyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak temyiz dilekçelerinde, söz konusu işin 2886 sayılı Kanunun 81/a maddesine göre emanet komisyonu marifetiyle 2001 yılı birim fiyatları esas alınmak suretiyle 35.984.151.080-TL keşif bedeli üzerinden yaptırıldığını, sözleşmenin 25.01.2002 tarihinde imzalandığını 2002 yılı birim fiyat listeleri yayınlanmadığı için 2001 yılı fiyatları ile keşfin hazırlandığını, işin 2002 yılında başlayıp 2002 yılında bittiğini aynı işin 2002 yılı birim fiyatları ile tutarının 58.327.076.000- TL olduğu dikkate alındığında idarenin eksik ödeme bile yaptığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedirler.

2001/2862 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki "Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin Yapılmış ve Yapılacak İşlerde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esaslarda Değişiklik Yapılmasına ilişkin Esaslar"ın 3'üncü maddesinde: "Aynı Esasların 3'üncü maddesine, bu Esasların yürürlüğe girmesinden önce devam etmekte olan işler ile 2001 yılı içerisinde ihale edilecek işlere 1/3/2001-31/12/2001 tarihleri arasında uygulanmak üzere aşağıdaki geçici bentler eklenmiştir" hükmüne yer verilmiştir.

2001/2862 sayılı Kararname eki Esasların 3. maddesinde 2001 yılı içerisinde ihale edilecek işlere 1/3/2001 -31/12/2001 tarihleri arasında uygulanmak üzere fiyat farkı ödenmesine ilişkin geçici hükümler getirildiği belirtilmektedir. Buna göre, 2002 yılında İhalesi yapılmış ve sözleşmeye

bağlanmış yapım ve onarım işleri için 2001/2862 sayılı Kararnameye göre fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmayacağı tabiidir.

Taşeron firma ile İdare arasında imzalanan 25.01.2002 tarihli “idari şartname ve sözleşme”nin 2’nci maddesinde “birim fiyat tarifleri 2001 yılı birim fiyat listeleridir” hükmü ile 12’nci maddesinde “2001 yılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve İller Bankası birim fiyat cetvelinde baz fiyatı bulunan malzemelere fiyat farkı verilir” hükmü ve “Teknik ve İdari Şartname”nin 3’üncü maddesinde “Emanet birim fiyatları 2001 yılı fiyatı, akaryakıt ve beton fiyatlarına gelen zamlar fiyat farkı olarak ödenecektir” hükmü bulunmaktadır. Bu konulan hükümlere göre, malzeme fiyat farkı ödenmesi öngörülmüş olup kararname fiyat farkından (birim fiyat farkı) söz edilmemiştir.

28.12.2001 tarihli ihale onay belgesinde “muhtelif cadde ve sokaklarda kanalizasyon şebeke inşaatı yaptırılması” işinin 2886 sayılı kanunun 81/a maddesine göre 2001 yılı birim fiyatları esas alınmak suretiyle 35.984.151.080-TL keşif bedeli ile ita amirince ihale izni verildiği, yine aynı tarih ve 1777 sayılı encümen kararı ile 35.984.151.080-TL keşif bedelli işle ilgili emanet komisyonu kurulması kararı alındığı, 28.12.2001 tarih ve 01 no’lu emanet komisyonu kararında söz konusu işle ilgili teklif alınması ve tekliflerin 09.01.2002 tarihinde değerlendirileceğinin belirtildiği, 10.01.2002 tarihinde de işin %5,5 tenzilatla Ltd. Şti’ne ihale edildiği, 14.03.2002 tarihli kesin no’lu hak edişe istinaden Emanet Komisyonunun 14.03.2002 tarih ve 03 sayılı kararı ile 14.03.2002 tarih ve 086663 no’lu fatura ile hak ediş bedelinin 35.984.704.350-TL imalat bedeli ve 17.507.728.867-TL 2001/2862 sayılı Kararnameye göre fiyat farkı olmak üzere toplam 51.513.275.477- TL (KDV hariç) işin bedeli ödenmiştir.

Dilekçiler tarafından, imalat kalemlerine ilişkin ödemelerin 2001 yılı birim fiyatlarla ödendiğini halbuki işin 2002 yılında yaptırıldığı göz önünde bulundurulması durumunda 2002 yılı birim fiyatlarıyla çok daha pahalıya ulaşacağı ileri sürülse de, İdare ile yüklenici arasında imzalanan 25.01.2002 tarihli “idari şartname ve sözleşme”ye göre malzeme fiyat farkı ödenmesi hususunda hüküm konulmasına karşın 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin birim fiyat farklarının ödenmesi hususunda herhangi bir hüküm bulunmadığından 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 7’nci maddesine göre sözleşme konusu işlerin malzeme veya birim fiyatlarındaki değişiklikler nedeniyle eğer ödenecekse fiyat farkının ne şekilde ödeneceği hususunda şartnamelere hükümler konulması ve 88/13181 sayılı Kararnamenin 2’nci maddesi hükmü uyarınca idareler sözleşme ve

şartnamelere bu esaslarda belirtilen hükümleri koymaları gerektiğinden yapılan işin bedelinin 2001 yılı birim fiyat listelerinin esas alınarak ve malzeme fiyat farkı eklenmek suretiyle ödenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, idare ile taşeron firma arasında imzalanan bu anlaşmada malzeme fiyat farkı ödenmesi karara bağlanmış olup 314 sayılı ilâmda da fazla ödeme hesabında bu durum dikkate alınmıştır.

Bu açıklamalara göre, dilekçi iddialarının reddi ile 314 sayılı ilâmın 1'inci maddesiyle- liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981