



SAYIŞTAY DERGİSİ

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve
Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı

Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve
Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi

Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar,
Proje Kredilerinin Özellikleri, Avantaj ve Dezavantajları

Çalışma Hayatında İş Sözleşmesi Uygulamaları ve
Hukuksal Sonuçları

Küreselleşme Süreciyle Birlikte Artan “Kara Para”
Sorunu ve Bu Soruna Yönelik Küresel Mücadele

Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı

Tsunami, Çatışma ve Diğer Afet Fonlarının
Yönetilmesinde Mali Sorumluluğun Geliştirilmesi

SAYIŞTAY KARARLARI

TEMMUZ - EYLÜL 2005

SAYI : 58

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Ali KARAMAZAKCADİK Genel Sekreter
Yayın Kurulu Başkanı	: Bayram BARUN Uzman Denetçi
Yazı İşleri Müdürü	: Dr. H. Ömer KÖSE Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Bayram BARUN Uzman Denetçi Emine ÖZEY Uzman Denetçi Dr. H. Ömer KÖSE Başdenetçi Kemal ÖZSEMERCI Başdenetçi Murat ARSLAN Denetçi Necip POLAT Denetçi Özlem TEMİZEL Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Bilgisayar İşletmeni
Dizgi ve Sayfa Düzeni	: Araştırma ve Tasnif Grubu
Baskı	: Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
İsteme Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 58	TEMMUZ-EYLÜL 2005

İÇİNDEKİLER

- 3 Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Yolsuzlukların Kültürel Alt Yapısı**
Kemal ÖZSEMERCI
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 21 Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi ve Ekonomik Etkileri Açısından Değerlendirilmesi**
Yrd. Doç. Dr. Temel GÜRDAL
Sakarya Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü
Araştırma Görevlisi Fatih YARDIMCIOĞLU
Sakarya Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü
- 41 Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar, Proje Kredilerinin Özellikleri, Avantajları ve Dezavantajları**
Ekrem CANDAN
Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörü
- 67 Çalışma Hayatında İş Sözleşmesi Uygulamaları ve Hukuksal Sonuçları**
Arif TEMİR
İş Müfettişi, Kamu Yönetimi Uzmanı

- 87 Küreselleşme Süreciyle Birlikte Artan “Kara Para” Sorunu ve Bu Soruna Yönelik Küresel Mücadele**
Deniz ÖZYAKIŞIR
Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat ABD Arş. Gör.
- 105 Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi**
Demokaan DEMİREL
Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi
- 137 Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay**
Yazan: Dawid M.WALKER
Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay Başkanı
Çeviren: Müslüm PARLAK
Sayıştay Denetçisi
- 145 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**
- 147 Tsunami, Çatışma ve Diğer Afet Fonlarının Yönetilmesinde Mali Sorumluluğun Geliştirilmesi Uluslararası Konferansı**
- 150 INTOSAI'den Haberler**
- 154 ASOSAI'den Haberler**
- 157 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 159 Temyiz Kurulu Kararları**

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUK VE YOZLAŞMANIN KÜLTÜREL ALTYAPISI

Kemal ÖZSEMERÇİ*

Giriş

Kamu yönetim sistemimiz çok uzun yıllardır yozlaşma ve yozlaşmanın getirdiği yolsuzluk sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu iki sorun, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması ve israf edilmesine yol açarak, Türk toplumuna çok büyük maliyetler getirmekte; işbaşına gelen hükümetler de yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için, sürekli reform gerçekleştirme çabası içinde bulunmaktadır. Ancak Osmanlı devletinin son dönemleri de dahil olmak üzere, bu uzun reform sürecine rağmen, kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşma, zaman zaman değişen yoğunluğuna rağmen, hala sosyal ve ekonomik yapıyı ciddi olarak tehdit eder boyutlardadır.

Yolsuzluk ve yozlaşma olguları, insan unsuru ile doğrudan alakalıdır. Kamu yönetiminde kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu görevlilerine takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmaktadır. İşte bu noktada kamu görevlisinin etik yönü devreye girmekte; takdir yetkisi zaman zaman yasalara veya etik kurallara aykırı şekilde kullanılmaktadır. Kamu adına kullanılan yetkinin saptırılması ise yozlaşma ya da yolsuzluk olgusuna neden olmaktadır.

İnsan unsurunun bu etkisinden hareketle, devlet örgütü içinde görev almış bireylerin şekillendirdiği kamu yönetimine hakim olan kültürel değerler, kamu yönetiminin kalitesini belirlemektedir. Bu durumda kamuda var olan ciddi boyutlardaki yozlaşma ve yolsuzluk sorunu karşısında, politikacılar da dahil olmak üzere kamu görevlilerinin, bu soruna altyapı hazırlayan olumsuz kültürel özellikleri önem kazanmaktadır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren ya da daha somut bir ifade ile yasalara ve etik kurallara bağlılıklarını belirleyen ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapıdır. Kültürün, “büyütülerek ekrana yansıtılmış bireysel psikoloji”¹ şeklindeki tanımından hareket edersek, kamu yönetiminde var olan kültür de, kamu görevlilerinin görevleri ile ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileri ile şekillenmektedir.

Yozlaşma ve yolsuzluk olguları anlam olarak birbiri içine geçmiş olup, yozlaşma yolsuzluğa, yolsuzluk da yozlaşmaya neden olmakta ve birbirini tetikleyici etkileri bulunmaktadır. Yolsuzluğun en yaygın ve basit tanımı Dünya Bankası tarafından “*kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması*” şeklinde ifade edilmiştir. Yozlaşma olgusu da yolsuzluk ile yakından ilgilidir. Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü’nün bir raporunda yolsuzluk, “*kamu ve özel sektör kuruluşlarının karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu nedenle çalışmamızda, kamu kaynaklarının kamu yararına, eşitlik ve adalet ilkelerine uygun kullanımına engel olan yozlaşma olgusunu yolsuzluktan ayırmadan, her ikisinin birlikte kültürel altyapı ile olan ilişkilerini irdelemeye çalışacağız.

Ülkemizde son zamanlarda kamu yönetiminde reform çalışmaları yeniden hız kazanmıştır. Özellikle kamu mali yönetimimizde yapılan düzenlemeler ile sisteme getirilmeye çalışılan saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilebilmesinin temel şartı bu konularda kurumsal kültürün oluşmasıdır. Bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar adına yapılan yasal düzenlemelerin ve önlemlerin başarılı olamamasının en önemli nedenlerinden biri, kurumsal kültür oluşturma konusunun ihmal edilmiş olmasıdır. Gerekli kurumsal kültür ortamının sağlanması ise, birer birey olarak kamu görevlilerinin ve politikacıların davranışlarına şekil veren, sahip oldukları etik değerler, yani bireysel psikolojileri ile ilgilidir. Dolayısıyla gerçekleştirilmeye çalışılan reformun başarıya ulaşabilmesi için, kamuda olması gereken etik kurallar ile ilişkisinin yeterli düzeyde kurulması gereklidir.

¹ Güney, Salih, Davranış Bilimleri ve Yönetim Psikolojisi Terimler Sözlüğü, Ocak Yayınları, Ankara 1998, s.180.

“Bir ülkenin kamu idaresi ve yöneticilik aralığında bulunduğu konumdan bağımsız olarak, “üç E” tabir edilen ekonomi, etkinlik ve etkililik amaçları önemlerini korumaktadır. Buna dördüncü “E”, yani etik konusunu eklemeliyiz. Kamu çalışanlarını görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olmuştur (...) Kamu sektörlerindeki büyük değişikliklere karşın ya da belki bunlar sayesinde, iyi ve doğru davranışa en az eskisi kadar ve belki daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır.”²

Kamu görevlilerine etik değerlerin benimsetilmesi ise, birtakım ilkelerin yasal düzenlemelere konu olması ile mümkün değildir. Çünkü sonuçta yapılmaya çalışılan reformun uygulayıcıları kamu yönetiminde görev almış bireylerdir. Bu bireylerin etik anlayışları ise kamu yönetiminde önlenmesi için çaba harcanan yolsuzluk ve yozlaşma olgusunun belirleyici faktörüdür. Yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için öncelikle kamu yönetiminde bu sorunlara yol açan kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarındaki sapmaların önlenmesi gerekir. Kamu görevlilerinin etik değer anlayışları ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapı ile şekillenmektedir.

Bu çalışmada Türk Kamu Yönetiminin, kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarını etkileyerek, yolsuzluk ve yozlaşmalara alt yapı hazırlayan kültürel özellikleri hakkında bir inceleme yapmaya çalıştık. Amacımız bütün kamu görevlilerini ya da politikacıları suçlamak veya zan altında bırakmak değildir. Ancak şunu da biliyoruz ki, kamu yönetiminde, yolsuzluk ve yozlaşma sorunlarının ortaya çıkmasında bürokratik ve siyasal yapının ve bu yapıyı oluşturan unsurların belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Bu durumda yolsuzluk ve yozlaşmaya çözümler üretilebilmesi için, kamu görevlilerinin ve politikacıların etik değer anlayışlarında sapmaya neden olan kültürel altyapının ortaya konulması önem taşımaktadır.

² OECD, Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, (Çeviri), TÜSİAD Yayınları, No.2003-9-363 Ankara 1996, s. 13.

Çıkarıcılık

Genel olarak insanın doğasında, yaptığı her türlü faaliyette kendi yararını düşünme güdüsü mevcuttur. İnsanın bu doğal güdüsünü dikkate alarak sistematize edilen piyasa ekonomisi sistemi de, insanların kendi yararlarını düşünmesi sonucunda toplumsal yararın sağlanacağı teorisini öngörmektedir.

Neoliberal düşünce ile birlikte, yolsuzluk olgusu gözardı edilmiş; kar için her şeyi mübah gören bir anlayış hakim olmuştur: *“Neoliberal okulun ana paradigması der ki; bir ekonomik girişim, tek amacı olan karlılığını maksimize etme hedefine sahip olmalıdır. Etik düşünceler iş aleminin bir işi değildir. Eğer herkes kendi en iyisine bakacak olursa, otomatik olarak, pazarın görünmez eliyle kamunun iyiliği de gözetilmiş olur. Buradan kolayca çıkarılabileceği gibi birinin karını artıracak her şey aklanır, yolsuzluk bundan hariç değildir. Eğer kamunun iyiliğini düşünmek zorunda değilseniz ve diğer moral değerlere sahip değilseniz yolsuzluk kolayca kabul edilmiş bir pratik olur.”*³

Ülkemizde de uygulanmaya çalışılan liberal sistem içinde, kendi faydalarını düşünen bir birey olarak kamu görevlileri ve politikacılar bu görevleri ile ilgili işlem ve eylemlerinde, en azından teoride de olsa, kamu yararını düşünmekle zorunlu tutulmuşlardır. Bu ayrımı yapmak ya da yasalarla yaptırmak ise her zaman kolay olmamakta ve ayrım gerçekleştirilemediği zaman karşımıza yolsuzluk olgusu çıkmaktadır.

*“Kusursuz olmayan insanlardan oluşan bir dünyada kamu etiği, ancak bencil olmayan, dürüst bir kamu hizmeti ile sağlanabilir. Önemli olan bencil olmamak, dürüst olmak ve kamu yararı ile bireysel çıkar arasında tercih yaparken doğru kararı verebilmektir. Etik yönetim ancak bencil olmayan dürüst kamu yöneticileri ile sağlanabileceğinden, bu yöneticilere yaptıkları görevleri kapsamında ne gibi karar ve davranışların kamu yararına uygun olacağı çok iyi benimseltilmelidir.”*⁴

³ Reinold E. Thiel, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997, s. 44, 45.

⁴ Tansal, Sabih, “Kamuda Etik”, Görüş Dergisi, Sayı 57, s. 12.

Yolsuzluk ve yozlaşma olgularının çözümlenmesinde, gözden kaçan bir husus da elde edilen çıkarın niteliği ile ilgilidir. Kamu yönetiminde kamu adına kullanılan yetkinin saptırılması, her zaman maddi bir çıkar elde etme amacıyla olmayabilir. Bazı durumlarda elde edilen çıkar çok değişik şekillerde olabilir. Örneğin kamu görevlisinin hemşehrilerine ayrıcalık yaparak, kendisine itibar sağlaması, kendi partisine mensup kişilerin hukuka aykırı taleplerini yerine getirerek, daha üst bir makam elde etmesi gibi durumlarda maddi olmayan bir çıkar elde edilmiş olmakta ve yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır. Yani kamu yararı dışında hedeflenen her amaç bir çıkar olarak değerlendirilmeli ve yolsuzluk ya da yozlaşmaya neden olacağı unutulmamalıdır.

“Eğer arzı ve isteklerimizi kesin olarak sınırlamayı öğrenmezsek, çıkarlarımızın manevi kriterlere boyun eğmesini sağlayamazsak, biz insanlar, yine insan tabiatının en kötü yönlerinin sivri dişleri arasında yok olup gideceğiz. (...) Çağdaş hayatın çeşitli ortak bağlarını dikkate alsak bile, yine de hem ekonomik hem de politik hayatımızın tedavisi, kendini frenlemeden geçmektedir.”⁵

Sonuç olarak kamu görevlilerinin çıkarlarından tamamen soyutlanması gerektiğini söylemek istemiyoruz. Elbette ki her insan, fitratının gereği olarak hayatını devam ettirebilmek için kendi menfaatlerini korumak zorundadır. Ancak kamu görevlisi kamusal eylem ve işlemlerinde daima kamu yararını gözetmek zorundadır. Hem hukuki hem de etik açıdan olması gereken budur. Hatta kendi yararı ile kamu yararının çeliştiği durumlarda, kamu yararını tercih etmek yükümlülüğündedir.

Makam Düşkünlüğü

Kamu yönetiminde kamu yararının saptırılmasına neden olan kültürel unsurlardan biri de makam düşkünlüğüdür. Kamu görevlisi, gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinde inisiyatif kullanması gerektiğinde, hedef olarak kamu yararını gerçekleştirme yerine, daha üst bir makama ulaşma amacıyla hareket ediyorsa, makam düşkünlüğünden söz edilebilir.

⁵ Solzhenitsyn, Aleksandr, Yirmi Birinci Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, İş Bankası Yayınları, (Çev. Belkıs Dışbudak), İstanbul, Mart 1999, s.76.

Devletin işleyişinde gerçekleştirilmeye çalışılan temel amaç, kamu yararının sağlanmasıdır. Eğer kamu görevlisi ya da politikacı bulunduğu makamı korumayı veya daha üst bir makama ulaşmayı kamu yararına tercih ediyorsa, o zaman kamu adına yaptığı işlem ve eylemlerinde yozlaşma başlayacak ve hatta yolsuzluğun taraflarından biri haline gelebilecektir.

Makam hırsına tutulan bir kamu görevlisi, bütün düşünce kâbiliyetlerini, kamu yararı yerine elde ettiği makamı korumak ve amirlerinin teveccühünü kazanma yolunda kullanacaktır. Totem haline getirdiği makamını kaybetmemek için, hukuka ve etik kurallara ters işlere girecektir ve fayda umduğu herkesi memnun etmeye çalışacak dolayısıyla kamu yararına kendi yararını tercih etmiş olacaktır.

Her insanda doğal olarak her şeyin daha iyisine ya da daha üstününe karşı bir temayül vardır. Bu temayülü inkar etmek insanın doğasına karşı çıkmak olur. Ancak bütün toplum adına hareket eden ve sorumluluk taşıyan kamu görevlilerinin ve politikacıların, kamu yararına aykırı olarak belli makam ve mevkileri elde etmek amacıyla, kamu adına yaptığı işlem ve eylemleri saptırması ise hiçbir hukuk ya da etik değer ile bağdaştırılmaz. Kamu yararının saptırılması durumunda ise kamu yönetiminde yozlaşma olgusu ortaya çıkmakta ve yolsuzluklara açık bir yönetim yapısı oluşmaktadır.

Kurum / Meslek Taassubu

Kamu yönetiminde taassup, kendi mesleğinden ya da kurumundan olanları üstün görerek onlara ayrıcalıklar tanınması, diğerlerini ise daha önemsiz görülmesi ve birtakım haklardan mahrum bırakılması olarak ifade edilebilir.

Geniş anlamda meslek taassubu kamu görevlilerinin vatandaşlara olan bakış açılarından kaynaklanmakta; kendilerini vatandaşlardan üstün görme, yaptıkları kamusal iş ve eylemlerinde vatandaşların beklentilerini dikkate almama ve haklarına saygı göstermeme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlisinde var olan bu anlayış nedeniyle, vatandaş hakkını arama cesareti gösterememekte ve kamu görevlisi de kendisini hesap verme sorumluluğu içinde hissetmemektedir.

Dar anlamda taassup anlayışı ise, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ya da birimlerinde var olan kurumsal kültür anlayışından kaynaklanmaktadır. Kurum taassubunun olduğu birimlerde çalışan kamu görevlilerinde, mevcut hukuk düzeninin dışında kendilerini daha önemli ve üstün görme anlayışı hakimdir. Bu anlayış nedeniyle hedef kamu yararından sapmakta, kurumunun, biriminin ya da mensuplarının menfaatleri, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerde her şeyden önde tutulmaktadır.

Oysa devlet örgütü içinde görev ve yetkiler, anayasa ve yasalar ile kamu kurumlarına dağıtılmıştır. Yapılan işlem ise kamu kurumu ve kuruluşları arasında bir iş bölümünün gerçekleştirilmesidir. Ancak devlet ise bir bütündür ve gerçekleştirilmeye çalışılan hedefler aynıdır. Dolayısıyla aynı amaçları gerçekleştirme yolunda, devlet yapısı içinde yer alan bütün kamusal örgütlerin birbirini desteklemesi gerekir.

Kurum taassubu çoğu zaman farklı kamu kurumlarının veya birimlerinin ortak ya da birbiri ile ilişkili görev alanlarında ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise kamu kurumlarının görev ve yetkilerinin açık olarak belirlenmemesi yanında, kamu görevlisinin kendi kurumunu daha üstün görmeye çalışması ve daha çok yetki kullanmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yöneticilerini bu şekilde davranmaya iten temel saik ise daha çok yetkinin, gerektiğinde kendisine çeşitli açılardan daha çok avantaj sağlayabilecek olmasında yatmaktadır.

“Devletin yeniden şekillenmesi, devletin yeniden görev tayininin yapılması, daha etkin, daha verimli, daha adil bir devlet mekanizmasının olması hepimizin beklentisi; ancak, şunun özellikle altını çizmeliyim ki, maalesef, kurum taassubu, müesseseler arasındaki merkezîyetçilik, yetkilerin merkezde toplanmış olması ve kurumlar arasındaki gerekli istişarenin sağlanmamış olması ve kimsenin elindeki yetkiyi başkasına devretmeme isteğinden dolayı, bugün, bürokratik anlamda istediğimiz seviyeye gelemiyoruz”⁶

Kurumsal taassuba neden olan bir diğer anlayış ise, toplumsal hayatımızdaki “kol kırılır yen içinde kalır” felsefesinin kamu yönetimine de hakim olmasından kaynaklanmaktadır. Daha çok yaptığı işlerin doğruluğuna

⁶ Çağlayan, Zafer, ASO 2003 Yılı Ödül Töreni Konuşması, <http://www.e-aso.org.tr/asomedy/a/ocak2005/odultoreniocak2005.html>

olan güven eksikliğinden kaynaklanan, yapılan işlem ve eylemler hakkında sır saklama alışkanlığı, kurum taassubunun bir diğer şeklidir. Bu durumda da kurumun ya da birimin işlem ve eylemleri saklanmaya çalışılarak, birtakım eksiklik ve kusurların yanında, bazen yapılan birtakım yolsuzlukların gizlenmesi amaçlanmaktadır.

Kurum taassubu, en fazla kamu yönetiminde reformların gerçekleştirilmeye çalışıldığı süreçlerde ortaya çıkmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreçlerinde her kurum, yasama organını etkilemeye çalışarak daha fazla yetki ya da özlük hakkı elde etme mücadelesine giriyor. Hatta aynı bakanlık içindeki birimler bile birbirleri ile daha fazla yetki alma yarışına girebiliyor ve bazen aylarca kamu kurumlarındaki bireyler asıl yapması gereken faaliyetlerden uzaklaşıp, daha fazla yetki kapma ile uğraşabiliyorlar.

Kurum veya meslek taassubuyla hareket eden kamu görevlisi, gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerinde kamu yararı yerine daima kurumunun ya da mesleğinin çıkarları doğrultusunda hareket edecektir. Bir ileri aşamada ise kendi kurumuna rakip gördüğü diğer kurumları yıpratmaya kadar gidecektir. Böyle bir durumda var oluş amacı topluma hizmet olan kurumlar ve bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri, kendinden beklenen hedefleri gerçekleştiremeyecek ve kamu yararından sapılmış olacaktır. Bu durum ise yönetimde yozlaşmayı, yozlaşma da yolsuzluğu getirecektir.

“Bu Maaşa Bu Kadar İş” Anlayışı

Ülkemizde devlet kapısı hep bir geçim kaynağı olarak görülmüştür. Osmanlı devletinden günümüze kadar gelen bu anlayış ile bireyler hayatlarını güvence altına alabilmenin yolunu, devlet örgütünde bir kadro alabilmekte görmüşlerdir. Oysa kamu görevi, özünde geçim kaynağı değil, topluma hizmet unsurunu içermektedir.

Ülkede politika oluşturanlar da bu çarpık anlayışın oluşmasına adeta zemin hazırlamışlardır. Anayasada yerini bulan sosyal devlet anlayışı çarpıtılmış; kamu yönetimin ihtiyaçları göz önüne alınmadan, kamu kurumları işsize iş kapısı gibi düşünülmüştür. Bu yanlış zihniyetin sonucu olarak, kamu kurumları yalnızca bir geçim kapısı olarak görülmüş; devlete, millete hizmet

ya da kamu yararı anlayışı ikinci planda kalmıştır. Bu durumda kamu görevlisinin hedefi, kendini yormadan çok çalışmadan, bol maaş almak olmuştur.

Devlet kapısında bir kadroya yerleşinceye kadar ya da daha üst bir makam elde edinceye kadar her türlü yola başvuran siyasetçi ya da kamu görevlisinde hemen maaşını beğenmeme anlayışı görülmektedir. Genel olarak bu düşüncesinde haklıdır da. Çünkü gerçekten de kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun maaşı fakirlik sınırının altındadır ve aynı işi yapan kamu görevlileri arasında var olan büyük maaş dengesizlikleri, kamu çalışanlarının motivasyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak bu durum hiçbir zaman kamu görevini hakkıyla yerine getirmemenin haklı gerekçesi olmamalıdır.

Devlet kadrosunda çalışmanın anlamına bakacak olursak, kamuda çalışanlar halktan toplanan vergiler ile maaşlarını alırlar; dolayısıyla halkın menfaatlerine ve beklentilerine uygun olarak iş ve eylemlerin gerçekleştirilmesi gerekir. Patron yani maaşı ödeyen halktır; nasıl ki özel sektörde çalışan bir kişi patronun beklentilerine uygun çalışmamayı göze alamazsa, kamuda da aynı anlayış ile görev ve yetkilerin kullanılması gerekir. Yine farklı bir açıdan değerlendirecek, herhangi bir kamu kurumunda kendimiz talip olarak bir görev aldığımıza göre, işin başında bu maaşa bu işi yapmaya razı olduğumuzu belirtmiş ve zımni olarak devlet ile bir sözleşme imzalamışızdır.

Çağdaş kamu yönetimi anlayışında hedef, dış müşteri olarak kabul edilen kamu kurumlarından hizmet alan halkın memnuniyetidir. Dolayısıyla hem maaşımızı ödeyen halkın beklentilerini dikkate almamak, haklarına saygı göstermemek, hem de bulunduğumuz kadroya terettüp eden görevlerin hakkını vermemek, hukuk ve etik değerler ile bağdaşmayacaktır.

Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği

Hukuk, bir toplumda eşitlik ve özgürlüğün, barışın ve güvenliğin teminatıdır. Toplumda yer alan bütün kişi ve kurumlar hukuk kuralları ile

bağlıdır. Anayasada yer alan hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak, hukukun üstünlüğü teoride de olsa tartışılmaz şekilde kabul edilmektedir.

Türkiye'de yozlaşma ve yolsuzlukların temel nedeni kurallara uymanın kurumsallaşmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Kuralların yönetilenler için olduğu, yöneticilerin kurallara uymama özgürlüğünün bulunduğu anlayışı birçok sorunun kaynağıdır. Bu nedenle, yönetim sorumluluğu taşıyanların öncelikle kurallara uyma ve uyulmasını gözetme konusundaki duyarlılığı büyük önem taşımaktadır.

*“Devletin sorgulanamazlığı, yönetimde etik davranışların geliştirilmesinde ve yerleştirilmesinde en büyük engeldir. Böylece, hukuk kurallarına dayanarak "devletin çıkarlarını korumak" amacıyla gerçekleştirilen bir çok suç eylemi etik açıdan uygun görülebilmektedir.”*⁷

Hukukun üstünlüğü anlayışının bir gereği, hukukun hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız olarak uygulanmasıdır. Yasaların uygulanmasında bazı kesimleri koruma, bazılarını çıkar sağlama ya da bazı kesimlerin aleyhine olacak şekilde yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesi ya da yorumlanması yolsuzluk ya da yozlaşmayı ortaya çıkaracaktır. Oysa kamu hizmetlerinin sunumunda eşitlik ve adalet ilkelerinin gözetilmesi esas olmalıdır.

*“Toplumlarda fay hatlarının oluşmaması ve var olan fay hatlarının gerilip sosyal depremlere neden olmaması için, öncelikle toplumsal düzenin vazgeçilmez kurumlarının ve bu kurumlar adına erk kullananların, hukukun üstünlüğüne gönülden inanmaları ve bütün iş ve işlemlerini bu inanca göre yürütmeleri gerekmektedir. Genelde bütün kamu görevlilerinin, özelden ise hukukçuların gerek düşünce gerek davranış modellerinde hukuka uygun davranmayı refleks haline getirmeleri ve kendilerini hukukun her şeyin üstünde olduğu düşüncesi ile teçhiz etmeleri, toplumsal barışın sağlanmasının ve toplum hayatını kırılmalara maruz kalmadan devamının tek güvencesidir.”*⁸

Demokratik yönetimin bir gereği olarak, herkesin kendini halkın oylarıyla oluşan yasama organı tarafından yapılan yasalara bağlı hissetmesi ve

⁷ Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA, Mart 2004, s. 43.

⁸ Güçlü, Yaşar, Hukukun Saygınlığının Korunmasında Hukuka Uygun Davranma Bilincinin Etkisi, Hukuk ve Demokrasi Dergisi, Sayı: 11, s. 44.

kendini hukukun üstünde görmemesi gerekir. Hukukun adaletin tesisinden başka düşüncelere payanda yapılması yönetimde bozulma, çürüme ve dağılmaya neden olacaktır.

Hizipçilik

Kamu görevlisinin, kamu adına yetki kullanma aşamasında gözetmesi gereken amaç, kamu yararadır. Kamu görevlisinin kamu yararının aksine olarak, kamu hizmeti sunduğu vatandaşların, siyasal düşüncelerinden, milliyetlerinden, inançlarından veya etnik durumlarından etkilenmesi durumunda yozlaşma ya da yolsuzluk ortaya çıkacaktır.

Kamu yönetiminde vatandaş ile kamu görevlisi ikincil ilişkilere dayanarak karşı karşıya gelirler ve kamu görevlisinin herkese eşit muamelede bulunması gerekir. Ancak bütün az gelişmiş ülkeler ile birlikte ülkemizde de, kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşehrilerine veya yandaşlarına yardım etmesini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu durumda kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmakta; bu baskıya boyun eğilmesi durumunda da eşitlik ve adalet ilkelerinden sapılmış olunmaktadır.

“Birincil ve yüz yüze ilişkilere alışık, biçimsel örgütlenme ve ikincil ilişkilere genellikle yabancı olan toplumun büyük bir kesimi için devlet ve bürokrasi karmaşık ve kendilerinden uzak nesnelerdir. İkincil ilişkilerin, yazılı kuralların ve kişisel olmamanın görünümünde egemen ilkeler olduğu bürokrasi karşısında kişi alıştığı ilişki biçimleri ile işini yürütmek isteyebilir. Bu istek hediyeleşme, karşılıklı kayırma, para verme vb. ilişkilere yol açarak yolsuzluğu getirmektedir.”⁹

Bu durumda kamu görevlisini etkilemek için para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine aile, akraba, arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları kullanılmış olmaktadır. Böyle durumlarda kamu görevlisi maddi olmayan menfaat elde etmemekle birlikte, yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullanmaktadır. Burada kamu görevlisi maddi bir

⁹ Berkman, A. Ümit, Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983, s. 70.

çıkart elde etmemekle birlikte, özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı biçimde kullandığından, yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimimizde hizipleşme en çok siyasal partiler aracılığıyla olmaktadır. Siyasal kayırmacılık ya da partizanlık olarak adlandırılan bu durum, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak menfaat sağlamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Partizanlık özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yoğun olarak görülmektedir.

“Yasalar ne derse desin, siyasal iktidarlar iş başına geldiklerinde her zaman parti çıkarlarını gözetken atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde siyasal düşüncelerle diledikleri değişiklikleri yapabilmişler ve bütün bu işlemlerini yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir.”¹⁰

“Partimize olan sorumluluğumuzun kişisel vicdan sesimizi boğmasına göz yumamayız. (...) Gün gelip de bir siyaset adamı herhangi bir konuda millete hizmet etmek hususunda, partisi ya da seçmenleri ile anlaşamıyorsa, partisinin ya da seçmenlerinin değil, vicdanının sesini dinlemeye mecburdur.”¹¹

Kamu görevlisi kamu yararını gerçekleştirmek üzere, bütün toplum adına yetki kullanmakta; halktan toplanan vergilerle de kamu görevlisinin maaşı ödenmektedir. Dolayısıyla kamu adına yetki kullanan kişinin belli bir grubun ya da hizbin mensubu gibi hareket etmemesi gerekir. Bunun aksi davranışlar, yolsuzluk ve yozlaşma getirecektir.

Ahlaki Değerlerde Aşınma

Yolsuzluk kavramı, *“kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için*

¹⁰ Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, C: 9, Sayı 4, (Aralık 1976), s. 18.

¹¹ Kennedy, John F., Cesaret ve Fazilet Mücadelesi, (Çev. Ömer Durmaz) Hayat Yay. İstanbul 1998, s. 21.

*kullanılması*¹² tanımında olduğu gibi “art niyet” ve “kasıt” unsuruna vurgu yapılarak açıklanmaktadır. Art niyet ve kasıt ise, ahlaki değerlerden yoksun olmayı ifade etmektedir.

Kamu görevlisinin, kamusal işlem ve faaliyetlerde bulunması aşamasında, hedefi kamu yararının dışına çıkmış, başka hedefler devreye girmiş ise, işlem ve eylemleri sürekli kendi hedefi açısından değerlendirecek, dolayısıyla bakış açısı bulanıklaşacak ve sağlıklı kararlar veremeyecektir.

*“Ahlaki donanımları yeterli derecede mükemmel yeterli sayıda insan desteği olmaksızın, yolsuzluklarla başa çıkmak için girişilen her çaba sonuçsuz kalmaya mahkumdur. Yolsuzluk belasından kendisini kurtarmak isteyen bir toplumun, yeterli sayıda insanı yeterli derecede ahlaki değerlerle donatıp, en kısa zamanda, bu insanları, toplumu etkileyip yeniden biçimlendirebilecekleri makamlara getirmesi gerekir.”*¹³

Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin veya birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluk olgusunu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde insan faktörü, insanın ahlak ölçüleri sonuç tayin edici önem arz etmektedir.

*“Yolsuzluklara dur diyebilecek insan hangi özelliklere sahip olmalıdır? Bu tür bir insan her şeyden önce namuslu, dürüst bir insan olmalıdır. Ülkede hangi ideoloji, hangi politik görüş hakim olursa olsun insanlar namuslu değilse, yolsuzluklar hükümünü sürdürmeye devam edecektir. Rejim değişikliklerine rağmen bir ülkede yolsuzlukların varlığını sürdürebilmelerinin nedeni işte budur. Yeni rejim değişiklikleri, akıp giden yeni yeni senelere rağmen yolsuzluklarla mücadelede bir ülke başarılı olamıyorsa, bunun nedeni yeterli sayıda dürüst, namuslu, işine hile karıştırmamış vatandaşa o ülkenin sahip bulunmamasıdır.”*¹⁴

Nihai planda, yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür.

¹² Korkusuz, Mehmet, “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, Yaklaşım , Sayı: 89 (Mayıs 2000), s.80.

¹³ Seyyid Hüseyin El-Attas, Toplumların Çöküşünde Rüşvet, (Çev. Cevdet Cerit), Pınar Yay., İstanbul 1988, s.62.

¹⁴ A.k., s.134.

İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça yolsuzluklar olmaya devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçmektedir.

“Toplumu saran bu ahlaki çöküntü, hiçbir şeye inanmayan, birbirini umursamayan, sadece kendini düşünen bir yapı oluşmasına sebep olmuş, sevgi, dostluk, dürüstlük şefkat, alçak gönüllülük kavramları anlam derinlik ve boyutlarını büyük oranda kaybetmişlerdir. Oysa ki büyük Atatürk’ün politikalarının temelinde ahlaki değerler vardır ve bu değerler devletimizin ve ulusumuzun birleştirici harcıdır.”¹⁵

Kamu yönetiminde işlem ve eylemleri gerçekleştirenler kişilerdir. Dolayısıyla kamu yönetiminin kalitesini belirleyen de, kamu yöneticilerinin sahip olduğu ahlaki değerlerdir. Bütün toplum tarafından “iyi” olarak bilinen, doğruluk dürüstlük gibi ahlaki değerlerin varlığı, kamu yönetiminin kalitesini belirleyecektir.

Farkında Olmama

Toplumumuzun büyük çoğunluğu yolsuzluk ve yozlaşmanın büyük boyutlara ulaştığı konusunda ortak kanaat sahibidir. Ülke yönetimi ve siyaset ile ilgili basın yayın organlarında ya da dost arkadaş sohbetlerinde, hep bu sorunlar gündeme getirilmekte ve çareler üretilmeye çalışılmaktadır.

“Her ferdin, mevcut kötülüklerden kendi hissesi kadar mesul olduğunu ve bu kötü durumun, ancak kendini düzeltmeye çalışması ile ortadan kalkabileceğini kabul ve itiraf etmesi lazımdır. Bunun gerçekleştiği gün, kurtuluş yoluna doğru büyük bir adım atılmış olacaktır.”¹⁶

Günümüzde siyasetçilerden üst düzey kamu görevlilerine kadar hemen herkes yozlaşma ve yolsuzluklardan şikayet etmekte, devlet ya da sistemi suçlamaktadır. Ancak birleşik kaplar misalinde olduğu gibi nasıl bir kaptaki kirli su diğer kaplardaki temiz sulara da nüfuz ederse, bütün toplumun kirlendiği bir ortamda bazılarının temiz kalması mümkün değildir. Hele

¹⁵ Yalman, Aytaç, Kara Kuvvetleri Komutanlığı Devir Teslim Töreni Konuşması, Milliyet, 29.8.2002.

¹⁶ Said Halim Paşa, Buhranlarımız, (Yayına Hazırlayan M. Ertuğrul Düzdağ), İz Yayınları, İstanbul 1993, s.105-106.

ülkenin geleceği adına politika oluşturan siyasetçilerin ve oluşturulan politikalarda söz sahibi ve politikaların uygulayıcısı kamu yöneticilerinin, yozlaşma ve yolsuzlukların var olmasında ya da önlenememesinde paylarının olmadığı düşünülemez.

“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.”¹⁷

Yolsuzluk ve yozlaşmanın nedeni olarak devleti suçladığımızda, ortada müşahhas bir şey yok demektir. Çünkü, kamusal faaliyetler yürütülürken, devlet olarak halkın karşısına kamu görevlisi olan bireyler çıkmaktadır. Yani, halkın içinden birileri devlet kimliğinde yine halkın karşısına çıkmaktadır.

“Öyleyse, mücerret bir devlet, kendi insanlarına haksızlık edemeyeceğine göre, her türlü haksızlığı, her türlü suistimali, her türlü adaletsizliği ve zulmü yapanlar, yine insanlardır; bizleriz. Devlet memuru olarak bizleriz; kanun yapımcılar olarak bizleriz; kanunları uygulayıcılar olarak bizleriz; bunlardan etkilenenler yine bizleriz. Diğer bir deyimle, bizler kendi kendimize zulmediyoruz.”¹⁸

Bütün bir millet olarak özellikle kamu görevlilerinin yaptıkları her iş ve eylemde yozlaşma ve yolsuzluğa bulaşma ve altyapı hazırlama konusunda çok dikkatli olmamız gerekmektedir. Bu konuda kanaatlerimizi, inançlarımızı bir kenara bırakarak yeniden düşünmek zorundayız. Mahkûm olduğumuz yolsuzluk ve yozlaşma kısır döngüsünün, sadece alışkanlıklarımızdan kaynaklandığını, makul bir düşünceye ve hesaba dayanmadığını ancak o zaman fark edebiliriz.

¹⁷ Ankara Ticaret Odası, Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye, ATO Yayını No: 15, Ankara 2001, s.41.

¹⁸ Unan, Fahri, Politika Çıkmazındaki Kürt Meselesi, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~unan/kurtmeselesi.html>

Sonuç

Kamu yönetiminde mevcut sistemin yozlaştığı ve yolsuzlukların büyük boyutlara ulaştığı hakkında hepimiz hemfikiriz. Çok uzun zamandır devam etmekte olan bu kısır döngüden kurtulma mücadelesi ise yine bu yozlaşmış sistemin içinde başlayacaktır. Dolayısıyla yapılmaya çalışılan her reform, mevcut yozlaşmış sistemin işlemeyen çarkları arasında kaybolup gitme riski taşımaktadır.

Diğer yandan sistemin hukuk düzeni içinde işlemiyor olması, sorunların çözümünde vatandaş başka yollar aramaya zorlamakta, böylece yozlaşma ve yolsuzluklar artmaktadır. Yozlaşma ve yolsuzluğun arttığı ortamda, sistemin işleyişi daha da hukukun ve etik kuralların dışına çıkmakta; dolayısıyla her gün biraz daha kötüye gidiş süreci içinde bir kısır döngü yaşanmaktadır.

Toplumdaki her birey, özellikle de siyasetçiler, kamu yöneticileri ve bütün kamu görevlileri kamusal işlem ve faaliyetleri gerçekleştirirken, hangi saikle görev yaptığının bilincinde olmalıdır. Kamu adına işlem ve eylemde bulunan herkesin, bir karar alırken, bir inisiyatif kullanırken veya herhangi bir kamusal faaliyeti icra ederken, kamu yararının gerçekleştirilmesini mi hedeflediğini, yoksa kendisine bir çıkar sağlamak, daha üst bir makam elde etmek, kendi hizbini veya kurumunu korumak-kollamak gibi birtakım saptırılmış amaçlarla mı hareket ettiğini sorgulaması gerekir.

“İyi örgütlenmemiş ya da iyi yönetilemeyen bir devlette; vatandaşların, özellikle kamu görevlilerinin, bireysel çıkarlarını kamu yararının üzerinde tuttukları bir olgudur. Kamusal alanda özel çıkarların güdülmesine karşı en etkili silah, yönetimde etik standartların geliştirilmesidir. Etik standartlar, kamu görevlilerinin bireysel davranış kurallarıyla yasal konumlarını ve devlet örgütündeki yapıların bu anlamda kurumsal olarak geliştirilmesini amaçlamaktadır.”¹⁹

Bu açmaza rağmen hepimizin muzdarip olduğu mevcut sistemden, daha iyinin olduğu bir sisteme geçebilmek kamu görevlilerinin gayretlerine

¹⁹Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA Mart 2004, s. 46.

bağlıdır. Yozlaşma ve yolsuzlukların önüne geçebilmek, yalnızca kamu görevlilerinin sahip olması gereken etik davranışların gerçekleştirilmesi ile mümkün olmayacağı açıktır. Milleti oluşturan bireylerin, devlet sisteminin ve yönetimin kalitesi, yozluk ve yozlaşmaların boyutunu belirleyecektir. Ancak iyiye doğru bir şeyler değişmeye başlayacaksa, bu süreçte ana görev değişim ve dönüşüm sürecini gerçekleştirme yetkisine sahip olan kamu yöneticilerine ve politikacılara düşmektedir.

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için, adalet, eşitlik şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir kültürel altyapının kamuda kurumsallaştırılması gerekir. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise, etik ilkelere bağlı, kamu yararını her şeyin üstünde tutan kamu görevlileri ve politikacıların varlığına bağlıdır. Ülkemizde politika oluşturanlar ve uygulayıcıları mevcut durumdan şikayet etme yerine, önce kendi sahip oldukları etik değerlerden başlayarak, kendi sorumluluk alanlarında kamu yararını her türlü beklenti ve çıkarın üstünde tutma bilincini yerleştirme çabası içinde olmalıdır. Kamu yararı bilincinin yerleşmeye başlaması ile sorunların çözümü sürecinin ilk adımı atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ankara Ticaret Odası, Yolsuzluk Kısılcasında Türkiye, ATO Yayını No: 15, Ankara 2001.
- Berkman, A. Ümit, Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983.
- Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, C: 9, Sayı 4 (Aralık 1976).
- Çağlayan, Zafer, ASO 2003 Yılı Ödül Töreni Konuşması, <http://www.e-aso.org.tr/asomedia/ocak2005/odultoreniocak2005.html>
- Ertuna, Özer, "Ekonominin Etik Temelleri", Radikal, 6.2.2001

- Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA, Mart 2004.
- Güçlü, Yaşar, “Hukukun Saygınlığının Korunmasında Hukuka Uygun Davranma Bilincinin Etkisi”, Hukuk ve Demokrasi Dergisi, Sayı: 11.
- Güney, Salih, Davranış Bilimleri ve Yönetim Psikolojisi Terimler Sözlüğü, Ocak Yayınları, Ankara 1998.
- John Mufunisa Mutuwafhathu, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997.
- Kennedy, John F., Cesaret ve Fazilet Mücadelesi, (Çev. Ömer Durmaz) Hayat Yay. İstanbul 1998
- Korkusuz, Mehmet, “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, Yaklaşım, Sayı: 89
- OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996. TÜSİAD Yayınları, No.2003-9-363
- Ökçesiz, Hayrettin, “Toplum İçin Adalet”, Görüş Dergisi, Sayı 60.
- Reinold, E.Thiel, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997.
- Said Halim Paşa, Buhranlarımız, (Yayına Hazırlayan M. Ertuğrul Düzdağ), İz Yayınları, İstanbul 1993.
- Seyyid Hüseyin El-Attas, Toplumların Çöküşünde Rüşvet, (Çev. Cevdet Cerit), Pınar Yay., İstanbul 1988.
- Solzhenitsyn, Aleksandr, Yirmi Birinci Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, İş Bankası Yayınları, (Çev. Belkıs (Çorakçı) Dişbudak), İstanbul, Mart 1999.
- Tansal, Sabih, “Kamuda Etik”, Görüş Dergisi, Sayı 57.
- Unan, Fahri, “Politika Çıkmazındaki Kürt Meselesi”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~unan/kurtmeselesi.html>
- Yalman, Aytaç, Kara Kuvvetleri Komutanlığı Devir Teslim Töreni Konuşması, Milliyet, 29.8.2002.

TÜRKİYE’DE FAİZ DIŞI FAZLANIN GELİŞİMİ VE EKONOMİK ETKİLERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yrd. Doç. Dr. Temel GÜRDAL*

Arş. Gör. Fatih YARDIMCIOĞLU**

Giriş

Türkiye’de 1980’den itibaren artan kamu borçları ve borç faiz oranlarına paralel olarak faiz harcamaları hızlı bir yükseliş göstermiştir. Bütçede yer alan faiz harcamalarının GSMH’ya oranı 1980’de %0,6 iken bu oran 1990’da %3,5’e, 2001’de %23,3’e çıkmıştır. Daha önce sıklıkla kullanılan bütçe açığı kavramı, yerini faiz dışı fazla kavramına bırakmış ve (IMF ile) takip edilen programlarda maliye politikası faiz dışı fazlaya dayalı olarak yürütülmüştür.

Faiz dışı fazla, birçok ülkede borçların sürdürülebilirliği açısından yürütülecek maliye politikaları için önemli bir ölçüt olarak kullanılmaktadır. Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikalarının olumlu etkileri yanında olumsuz etkileri üzerinde de durulmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de de son yıllarda maliye politikası açısından önemi artan bir kavram olarak faiz dışı fazlanın incelenmesi, Türkiye’deki gelişimi ve etkilerinin analizi amaçlanmıştır. Bu çerçevede konu ile ilgili teorik açıklamalar verildikten sonra Türkiye’de faiz dışı fazlanın gelişimi ve buna paralel olarak etkilediği unsurların gelişimi ortaya konularak bulunan sonuçlar değerlendirilmiştir.

1. Faiz Dışı Fazla Kavramı

Faiz dışı fazla, toplam harcamalardan faiz harcamalarının çıkarılması durumunda kamu gelirlerinin giderleri karşılayıp karşılamadığını gösterir. Faiz dışı fazla verilmesi halinde kamu gelirleri faiz dışındaki kamu giderlerini karşılamakta ve bir miktar da fazla verilmektedir.

* Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

** Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

Kamu gelirlerinden, faiz harcamaları dışındaki tüm kamu harcamalarının çıkarılması olarak ifade edilen (Auerbach ve Gale, 1999: 11) faiz dışı fazla kavramının kullanılması, para ve maliye politikaları arasında ortaya çıkabilecek yanıltıcı etkileri gidermek bakımından da önem taşımaktadır (Melitz, 2000:5). Borç faizlerinin artmasıyla hızla yükselen borç stoklarının, ancak faiz dışı fazla verilerek azaltılabileceği öne sürülmüş ve kamunun faiz dışı fazlası, günümüzde çok önemli ekonomik bir gösterge olarak ön plana çıkmıştır (Darıcı, 2004: 58-59).

Ülkemizde faiz dışı fazla kavramının ilk olarak 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by ile gündeme geldiği belirtilmektedir. 1994’ten itibaren takip edilen maliye politikası çerçevesinde “faiz dışı fazla” gerçekleştirilmesi uygulaması sürdürülmüş, faiz dışı fazlanın öncelikli hedefi iç borcun sürdürülebilirliğinin sağlanması olmuştur (Ekzen, 2003:1). IMF ile en son yapılan Stand-by anlaşmasında da faiz dışı fazla önemini koruyarak maliye politikası bileşimini etkileyen bir unsur olmayı sürdürmüştür.

Faiz dışı fazlanın büyüklüğü, bütçe açığı ve faiz harcamalarının büyüklüğüne bağlıdır. Diğer veriler sabitken bütçe açığının büyümesi faiz dışı fazlayı küçültürken, faiz giderlerinin artması faiz dışı fazlayı yükseltir.

Ülkemizde geçmiş dönemlerde oldukça düşük seviyelerde bulunan faiz harcamaları günümüzde oldukça yüksek seviyelere ulaşmış ve bundan dolayı faiz dışı fazla kavramı önem kazanmıştır. Örneğin 1975 yılında bütçe açığımızın milli gelire oranı, faiz harcamaları hariç bırakıldığında %0,29, dahil edildiğinde %0,78’dir. Aynı yılda faiz harcamaları ise %0,49 olarak gerçekleşmiştir. Yani faizlerin hariç bırakılması veya dahil edilmesi, bütçe dengelerini önemli bir şekilde etkilememekte, bütçe her iki halde de açık vermiştir ve faiz dışı denge ve faiz dışı fazla gibi kavramlara, hesaplamalara ihtiyaç duyulmamıştır. Fakat 1995 yılına gelindiğinde bütçe açığımızın GSMH’ya oranı, faiz harcamaları hariç bırakıldığında %3,3 fazla verirken, faiz harcamaları dahil edildiğinde ise %4 açık vermektedir. 1995 yılında faiz harcamaları GSMH’nın %7,3, 2001 yılında ise %23,3’ü olarak gerçekleşmiştir. Günümüzde bütçenin faiz giderlerindeki bu gelişme faiz dışı fazlanın önem kazanmasının bir göstergesidir.

2. Faiz Dışı Fazlanın Hesaplanması

Faiz dışı fazla, kamu gelirlerinden, faiz harcamaları hariç olmak üzere, diğer tüm kamu harcamalarının çıkarılması suretiyle hesaplanmaktadır. Ancak burada kamu gelirleri ile kastedilen borçlanma gelirleri dışındaki gelirlerdir. Faiz dışı fazlanın hesabında kamu gelirleri içerisinde hangi unsurların yer alacağı ve giderler içerisinde de hangilerinin yer alıp hangilerinin yer almayacağı önemlidir. Bu unsurlardaki değişimler faiz dışı fazlanın miktarını etkiler. IMF ile yapılan anlaşmalarda bu konuda yıllar itibarıyla bir takım değişiklikler olmuş, son olarak 26.04.2005 tarihli niyet mektubunda hesaplamanın içeriği değiştirilmiştir¹.

3. Faiz Dışı Fazlanın Etkileri

Faiz dışı fazla borçlanmanın sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından etkili olan temel faktörlerdendir. Borç stokunun yüksek seviyelerde olduğu ülkelerde borçlanmanın sürdürülebilirliğine ilişkin beklentiler ekonomik dengeler üzerinde belirleyici hale gelmiştir. Bu bağlamda maliye politikaları borçlanma dinamikleri ile olan bağlantıları nedeniyle ekonomik faaliyetlerin seyrini etkileyebilmektedir. Bu yüzden yüksek borç stokuna sahip ülkelerde maliye politikasının yüksek faiz dışı fazla verilmesine dayandırılması önem taşımaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2003:7; Darıcı, 2004: 61; Aydın, 2005).

Gerçekleştirilen faiz dışı fazla neticesinde elde edilen gelir fazlası ile faiz ödemelerinin bir kısmı karşılanmakta ve borçlanma ihtiyacı düşürülmektedir. Faiz ödemelerinin kalan kısmı ise borçlanmayla karşılanmaktadır. Sonuçta, borç stokundaki artış faiz ödemelerinden daha az olmakta ve faiz dışı fazla verildiği sürece kamu kesimi borçlanma gereği düşmekte “borcun sürdürülebilirliği” artmaktadır.

Faiz dışı fazla verilmesi, borç stoku milli gelir oranı, büyüme oranı, reel faiz oranı değişkenlerine bağlı olarak belirli seviyelerde gerçekleştirildiğinde toplam borçların milli gelirdeki payının azalmasını sağlar.

¹ Kamu kesimi faiz dışı fazlanın hesaplanmasında gelirler ve diğer sınırlamalara ilişkin ayrıntılar için bkz. 26/04/2005 Tarihli IMF Niyet Mektubu/ Ek F (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMFNiyet.html>. 20.10.2005)

Kamu borçlanması ile ilişkin risk algılamalarının kontrol altına alınabilmesi ve borçlanmanın makul faiz seviyelerinde sürdürülebilmesi için, kamuoyu güveninin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Yüksek bir borç yükü altında, kredibilitenin sağlanmasında en önemli unsur, borçlanmanın sürdürülebilirliğini garanti altına alacak sıkı maliye politikaları ve buna bağlı olarak verilecek faiz dışı fazladır (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 9-11).

Faiz dışı fazlanın olması kamu kesiminin normal giderlerini ve faiz giderlerinin de bir kısmını borçlanmaya ihtiyaç duymadan yapabilmesi anlamına gelmektedir. Kamu kesimi faiz giderlerinin geri kalan kısmı için ise borçlanmakta, fakat borçlandığı bu miktar gerçekleştirilen faiz dışı fazla sayesinde aşağı çekilebilmektedir (Aydın, 2005). Yani oluşturulan bu faiz dışı fazla sayesinde bütçe üzerindeki faiz ödeme yükü hafifletilerek borçlanma gereksinimi azaltılmaktadır. Fakat faiz dışı fazla ile borç yükünün tamamen kapatılması mümkün değildir.

Faiz dışı fazla gerçekleştirilmesi sonucu, borç yükünde ve buna paralel olarak faiz oranlarında gerçekleştirilecek düşüşler hem kamu sektörüne hem de özel sektöre fayda sağlayacaktır. Bu sayede kamu sektörünün faiz maliyeti ve özel sektörün de kredi maliyeti düşer. Bankaların bu durumda müşterisi yüksek faiz ödeyen kamu sektörü olmayacak özel kesim olacaktır ve özel kesimin “dışlanması” ortadan kalkacaktır. Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası, büyüme hedeflerinin tutturulması ve enflasyondan arınma çabalarının başarılı olması açısından önem taşımaktadır (Akçay ve Alper, 164).

Faiz dışı fazla, yüksek borca sahip ülkelerdeki borçlanma maliyeti üzerinde önemli bir etkiye sahiptir (Caselli ve diğerleri, 1999:21). Önceleri ülkeler ödemeler dengesindeki muhtemel trendler incelenerek değerlendirilirken günümüzde dikkatler toplam borçların gelecekteki gidişatına yönelmiştir. Gelecekte faiz dışı fazlanın ve muhtemel reel faiz oranlarının tahmin edilmesi borç stoklarının gelişiminin hesaplanması açısından önemlidir (Krueger, 2003).

Bohn tarafından yapılan bir çalışmada ABD’de kamu borçlanmasındaki artışa karşı faiz dışı fazlanın artırılması veya eşit tutulması biçiminde politika izlenmesinin pozitif etkisi olduğu gösterilmiştir (Bohn, 1998: 10).

Faiz dışı fazla borcun sürdürülebilirliği açısından gereklidir (Goldstain, 2003: 9). Faiz dışı fazla, yüksek bütçe açığı olan ülkelerde, hükümetlerin ekonomik istikrarın sağlanması adına belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmasındaki gayretleri göstermesi açısından piyasa oyuncularının hangi yönde karar alacaklarını belirlemek için izledikleri önemli bir gösterge haline gelmiştir (Aydın, 2005). Hedeflenen faiz dışı fazla miktarına ulaşılması piyasalara güven vermekte ve bu istikrarlı gidişatı gören piyasalar kararlarını olumlu yönde değiştirmektedirler.

Kamu borcunun sürdürülebilirliği açısından faiz dışı fazla miktarının tespitine yönelik olarak iktisat yazınında farklı yaklaşımlar vardır².

Türkiye üzerine yapılan bir çalışmada kamunun borç stokunun ortalama reel faizi %15’in altında kaldığı sürece borcun sürdürülebilirliği konusunda sorun yaşanmayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Aynı çalışmada,

² Cuddington J.T. (1996), “Analysing the Sustainability of Fiscal Deficit in Developing Countries”, Georgetown University. sf. 1-19 (Aktaran: Hazine Müsteşarlığı 2003:92). Bunlardan Bugünkü Değer Yaklaşımına göre, “devletin bugünkü borcunun gelecekte beklenen faiz dışı fazlaların bugünkü değerinin toplamına eşit olması gerektiği varsayılmaktadır” (Hazine Müsteşarlığı 2003: 92). Hazine Müsteşarlığı’nın kullandığı analizin de temelini oluşturan muhasebe yaklaşımına göre, reel faiz, büyüme oranı ve borç stoku arasındaki oransal analiz dikkate alınmaktadır. Muhasebe yaklaşımında faiz dışı fazlanın sürdürülebilir olarak kabul edilmesi, borç stokunun GSMH’ye oranının sabit kalmasına bağlıdır. Yani, belirli bir reel büyüme, reel faiz, senyoraaj ve özelleştirme geliri varsayımı altında, borç oranını GSMH’ye oranla sabit tutan faiz dışı fazla oranı, borcun sürdürülebilirliğini sağlamaktadır (Hazine Müsteşarlığı 2003: 92). Mevcut borç stokunun, kamunun uzun vadedeki gelir fazlası ile karşılanabilecek durumda olup olmadığını incelemekte olan bugünkü değer yaklaşımına göre, kamuya borç verenler, kamunun borçlarını sürekli olarak yeni borçlanmayla ödemeyeceğini, uzun dönemde borçların tamamını ödeyecek kadar bir gelir fazlasına sahip olması gerektiğini düşünmektedirler. Uzun dönemdeki faiz-dışı fazlaların bugünkü değeri, borç stokunun değerine eşit veya fazla ise, kamu borcunun sürdürülebilir olduğu sonucuna varılmaktadır. “Bugünkü değer kısıtının sağlanması, kamu borcunun uzun vadede ödenebilir olduğunu göstermektedir” (Hazine Müsteşarlığı 2003: 8).

Her iki yaklaşımda da kamu borçlanmasının sürdürülebilirliği, maliye politikalarının, borç stoku, ekonomik büyüme, faiz oranı gibi büyüklüklerle belirli bir denge içinde olmasına bağlanmaktadır. Özellikle, ekonominin büyüme hızının üzerinde borçlara reel faiz ödendiğinde, borç stoku artışının kontrol altına alınabilmesi için, borç ödemelerinin bir kısmının faiz dışı fazla yoluyla karşılanması gerekmektedir. Aksi takdirde, borç stoku reel anlamda sürekli olarak büyüyecek ve bir finansal kriz kaçınılmaz hale gelebilecektir (Hazine Müsteşarlığı 2003: 8-9).

kamunun toplam borç stokunun reel faiz oranı ağırlıklı ortalama olarak hesaplandığında, 2002 sonu itibarıyla %15’in oldukça altında olduğu, %15’in altındaki ortalama reel faizin ise hedeflenen %6,5 faiz dışı fazlanın altında bir faiz dışı fazla gereksinimine işaret ettiği hesaplanmıştır (Keyder, 2002: 366).

Diğer taraftan faiz dışı fazla vermeye dayalı maliye politikasının genel olarak ve Türkiye’ye ilişkin olarak olumsuz etkilerinden de söz edilmektedir. Türkiye’de borçların sürdürülebilmesi için gerekli asgari faiz dışı denge olarak savunulan %6,5’lik oranın dayandığı hiçbir iktisadi mantığının olmadığı, faiz dışı fazla hedefinin dikkatli ve Türkiye’nin gerçeklerine uygun bir iktisadi analiz yöntemiyle tespit edilmesi gerektiği, Türkiye’nin borç yapısına benzeyen Brezilya ve Arjantin gibi iki yüksek borçlu ülkede faiz dışı fazla hedeflerinin sırasıyla %4,25 ve %3 olarak belirlendiği ve dolayısıyla Türkiye için belirlenen oranın (%6,5) çok yüksek bir yükümlülük olduğu, faiz dışı fazla oranının tutarlı bir analizinin IMF yetkilileri tarafından yapılmadığı, yakından irdelendiğinde faiz dışı fazla oranının iktisadi bir veri olmaktan ziyade siyasi bir pazarlık unsuru olduğu (Yeldan, 2004) ifade edilmektedir.

Ayrıca %6,5’luk faiz dışı fazla hedefinin gerçekleştirilebilmesi için hükümetin, bir yandan da kamunun stratejik nitelikli varlıklarını özelleştirme programı altında yok pahasına elden çıkartmayı ve özel sermaye birikimine bu yolla rant aktarmayı planlamakta olduğu (Yeldan, 2004), ayrıca faiz ödemek için vergilerin fazla yükseltildiği (Uras, 2004; Sönmez, 2004) belirtilmektedir.

Yüksek faiz dışı fazlaya dayalı bütçe politikasının bütçenin sosyal fonksiyonlarını yerine getirmesini engelleyici etkisi (Öztürk, 2004) ve altyapı, sağlık ve eğitim alanlarına yeterli kaynak aktarılmasını önleyici etkisi (Öztürk, 2004; Yeldan, 2005) de olabilir. Faiz dışı fazla gerçekleştirilmesine dayalı bir maliye politikasının hükümetin elini kolunu bağlayıcı etkisi (Uras, 2004) önemlidir.

Hatta Türkiye’de faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulmasının iç borç stokunun reel olarak artışını engelleyemeyeceği (Yeldan, 2005), faiz dışı fazla oranı hedefinin gerçekleştirilmesinin yatırımların kısılmasına yol açtığı (Öztürk, 2004) borcun döndürülebilmesi için uygulanan yüksek faiz dışı fazlanın, istihdam üzerindeki yükü artırdığı, yatırımları caydırdığı ölçüde

işsizliği artırdığı (Sönmez, 2004) dolayısıyla faiz dışı fazla oranının düşürülerek yatırımların artırılabilmesi ve yatırımlar sayesinde milli gelirde gerçekleştirilecek büyüme ile mevcut borç yükünün düşürülebileceği (Öztürk, 2004) ileri sürülmektedir.

4. Türkiye’de Faiz Dışı Fazlanın ve Ekonomik Etkilerinin Genel Analizi

Ülkemizde son yıllarda maliye politikası olarak kullanılan faiz dışı fazlanın temel önceliği borç stoklarını makul seviyelere çekmek olarak öngörülmüştür. Gerçekten faiz dışı fazla kendinden beklenen bu amacı gerçekleştirebilmekte midir? Borç stokları ve faiz harcamaları aşağı çekilebilmiş midir? Bütçe açığı büyümekte midir, küçülmekte midir? Faiz dışı fazla gerçekleştirme pahasına eğitim ve sağlık harcamalarında, yatırım harcamaları ve personel harcamalarında azalış olmuş mudur?

Bu başlık altında ülkemizdeki faiz dışı fazlanın ve bütçe açığının seyri, borç stoklarının gelişimi, faiz oranlarının gelişimi, faiz harcamalarının, sağlık ve eğitim harcamalarının, yatırım ve personel harcamalarının gelişimi incelenecektir. Söz konusu inceleme ve analizler ağırlıklı olarak Tablo 1’deki veriler kullanılarak elde edilen grafikler üzerinden yapılacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu veriler ve bunlara dayalı olarak hazırlanan grafikler üzerinden çıkarılacak sonuçlar önemli sınırlamalar içermektedir. Belirtilen değişkenler üzerinde faiz dışı fazla dışında etkili olan diğer faktörler ve bunların etkilerinin dikkate alınması ile ayrıntılı ve daha anlamlı sonuçlara ulaşılabilecek olmasına rağmen, bu çalışmada söz konusu sınırlılıklar ve hata payını önceden belirterek genel bir analiz yapılmıştır. Bu çerçevede, faiz dışı fazlanın gelişimine paralel olarak faiz harcamalarının, faiz oranlarının, bütçe açığının, büyümenin, iç ve dış borçların, borç servis yükünün, eğitim ve sağlık harcamalarının, personel ve yatırım harcamalarının gelişimi karşılaştırılarak (söz konusu unsurları etkileyen diğer faktörler sabit varsayılarak) yapılan incelemeden elde edilen bulgular değerlendirilecektir.

Tablo 1: 1975-2005 Konsolide bütçe gelir ve harcamalarının GSMH’ya oranı (%)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004(1)	2005*öngörü
HARCAMALAR											
Cari	16,33	20,33	15,03	16,92	21,78	37,40	45,7	42,1	39,4	36,1	34,9
-Personel	8,44	9,33	5,93	8,93	8,20	10,82	12,6	11,3	10,8	10,5	10,4
-Diğer Cari	6,20	6,44	3,61	7,19	6,40	7,95	8,6	8,4	8,5	8,4	8,2
-Yatırım	2,24	2,89	2,32	1,74	1,80	2,88	3,0	2,9	2,3	2,2	2,2
-Transfer	3,24	3,50	2,91	1,72	1,17	2,20	2,4	2,5	2,0	1,7	2,1
-Faiz Ödemeleri	4,65	7,50	6,19	6,27	12,41	24,37	31,7	28,2	26,6	23,9	22,4
Faiz Harç Giderler	0,49	0,59	1,91	3,52	7,33	16,27	23,3	18,9	16,4	13,2	11,7
GELİRLER											
Genel Bütçe	15,84	19,74	13,12	13,4	14,45	21,13	22,4	23,2	22,9	28,1	28,9
Nerghi Gelirleri	15,55	17,20	12,77	13,91	17,75	30,45	29,2	27,5	28,1	27,9	28,5
Nerghi Dışı Normal Gel.	13,75	14,14	10,83	11,43	13,80	25,08	22,5	21,7	23,6	23,7	24,7
Özel Gelir ve Fonlar	1,49	2,66	1,29	1,07	1,10	2,78	4,2	4,0	2,9	3,6	3,6
Katma Bütçe	0,00	0,20	0,35	1,24	2,69	2,35	2,1	1,5	1,1	0,6	0,2
Konsolide Bütçe Açığı/GSMH	0,31	0,20	0,29	0,17	0,16	0,24	0,4	0,4	0,5	0,2	0,4
FAİZ DIŞI FAZLA Faiz Dışı	-0,78	-3,13	-2,26	-3,01	-4,03	-10,93	-16,5	-14,6	-11,3	-8,0	-6,1
GSMH (MilyarTL.-BinTL.)	-0,29	-2,54	-0,35	-0,51	3,3	5,32	6,8	4,3	5,2	5,8	5,7
Büyüme	691	5,303	35,350	397,178	7,854,887	125,596,129	176,483,953	273,032,336	356,680,888	419,692,000	480,963,000
	6,1	-2,8	4,3	9,4	8,1	6,1	-9,4	7,9	5,9	9,9	5,0

- GSMH rakamları <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/butcegerceklesme.pdf> 10,10,2005 ve www.muhasabat.gov.tr/ekogostergeler/teg.xls 10.10.2005 den alınmıştır
- Büyüme rakamları www.muhasabat.gov.tr/ekogostergeler/teg.xls 10.10.2005 den alınmıştır. 1975 GSMH rakamı ve 1975-1985 büyüme oranları <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/> 10.10.2005 adresinden alınmıştır.
- 1975-2000 harcama ve gelir rakamları <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/> 10.10.2005 adresinden alınmıştır.
- 1975-2001 faiz hariç harcama rakamları ve faiz dışı fazla hesaplamaları tarafımızdan yapılmıştır.
- 2001-2003 verileri <http://www.bumko.gov.tr/istatistik/butcegerceklesme.pdf> 10,10,2005 adresinden alınmıştır.
- 2004-2005 verileri <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf> 10.10.2005 adresinden alınmıştır.
- 2004 yılı toplam faiz dışı denge/GSMH oranı 6,1 , bütçe açığı/GSMH oranı ise -7,1 olarak gerçekleşmiştir. Yani hedeflenen 5,8’lik FDF oranı aşılmıştır. (http://www.bumko.gov.tr/istatistik/IV_1.pdf 10.10.2005)
- 2004 yılı GSMH 428,932 (Trilyon TL-Milyon YTL) olarak gerçekleşmiştir. (http://www.bumko.gov.tr/istatistik/IV_1.pdf 10.10.2005)
- 2004-2005 faiz oranları tarafımızdan hesaplanmıştır.
- (1) gerçekleşme tahmini
- * 2006 yılı için Faiz Harcamaları/GSMH oranı 8.6 , Faiz Dışı Fazla / GSMH oranı 6.5, Bütçe Açığı / GSMH oranı ise 2.5 olarak öngörülmüştür.

4.1 Faiz Harcamalarının Gelişimi

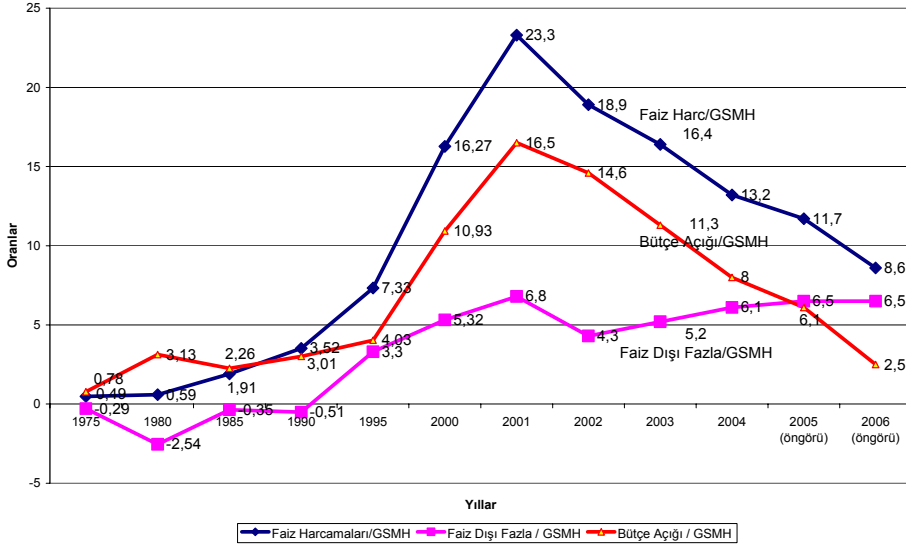
1975’ten itibaren faiz harcamalarında 2001 yılına kadar sürekli artışlar olmuş, 2001’den itibaren ise sürekli düşüş olmuştur. Faiz harcamalarının GSMH içerisindeki payı 1975’de 0,49 iken, bu oran 2000 yılında 16,27’ye 2001 yılında 23,3’e yükselmiş, 2002’de 18,98’a, 2003’te 16,6’e 2004 yılında

13,2’ye inmiştir. 2005 yılında faiz harcamalarının GSMH’ya oranı ise 11,7’ye ve 2006 yılında ise 8,6’ya³ düşeceği öngörülmektedir.

Faiz dışı fazlanın GSMH’ya oranına bakarsak; 1975 yılında bütçemiz %0,29 faiz dışı açık vermiş, 1990 yılında ise bu açık %0,51 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılına gelindiğinde verilen faiz dışı fazlanın GSMH ya oranı %5,32 olarak gerçekleşmiştir. 2005 ve 2006 yıllarında ise gerçekleştirilmesi planlanan faiz dışı fazla oranı %6,5 olarak öngörülmüştür.

Grafik 1’den de görüldüğü üzere faiz harcamalarının GSMH içindeki payı 1975’ten 2001’e kadar devamlı bir artış eğilimindedir. Fakat faiz dışı fazlanın %5’in üzerine çıktığı 2000’den sonra bu artış tersine dönmüş faiz harcamalarının GSMH ya oranı düşme eğilimine girmiş ve %23 olan 2001 düzeyinden 2006’da %8,6 seviyesine inmiştir. Bu durum, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile öngörülen amacın gerçekleşmesi yönünde önemli bir gelişme olarak yorumlanabilir.

Grafik 1: Faiz Harcamalarının, Bütçe Açığının ve Faiz Dışı Fazlanın GSMH’daki payının gelişimi (1975-2006) (%)



³ 2006 yılı bütçesine ilişkin Maliye Bakanı’nın konuşmasını özetleyen haber http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=237169 (21.10.2005)

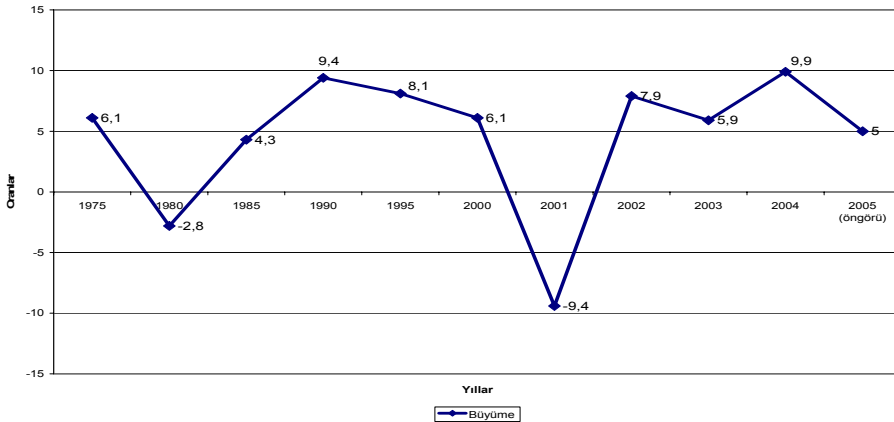
4.2. Bütçe Açığının Gelişimi

Grafik 1’de görüldüğü gibi bütçe açığının GSMH ya oranı da faiz harcamalarının gelişimine benzer bir seyir izlemiştir. 1975 yılında %0,78 olarak gerçekleşen bütçe açığı 2001 yılına kadar artış göstermiş ve 2001 yılında %16,5 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılından sonra artış tersine dönmüş ve 2004 yılına gelindiğinde bütçe açığı %8,0’a kadar düşmüştür. 2005 yılında öngörülen bütçe açığı oranı %6,1, 2006 yılında öngörülen bütçe açığının GSMH’ya oranı ise %2,5’e inmiştir. Bu durum, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile öngörülen amacın gerçekleşmesi yönünde önemli bir diğer gelişme olarak yorumlanabilir.

4.3. Büyüme Oranlarının Gelişimi

1980’den itibaren 1990’a kadar artış gösteren büyüme oranları 1990’dan 2001’e kadar düşüş göstermiş, 2001’den itibaren büyüme oranları %5’in üzerinde gerçekleşmiş, 2002 ve 2004 yıllarında söz konusu oranlar sırasıyla %7,9 ve %9,9 olarak gerçekleşmiştir. 2001 sonrasında gerçekleşen en düşük oran 2002 de %5,9 ve 2005’teki %5 oranlarıdır. Bu oranlar da önemli düzeyde büyüme olduğunu göstermektedir. Yüksek faiz dışı fazlaya rağmen 2001 sonrası büyüme oranlarının oldukça yüksek düzeylerde gerçekleşmesi, takip edilen maliye politikalarının büyüme üzerinde olumsuz bir etki yapmadığını göstermek bakımından önemlidir.

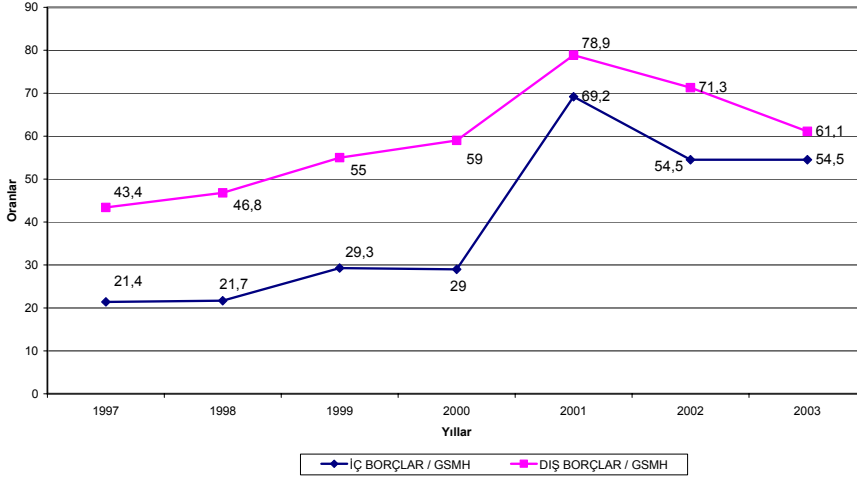
Grafik 2: Büyümenin Seyri (1975-2005) (%)



4.4. İç ve Dış borçların Gelişimi

Grafik 4’ten de görüldüğü gibi iç ve dış borçlar 1997’den 2001’e kadar devamlı bir artış eğiliminde iken 2001 yılından itibaren düşüşe geçmiştir. 1997 yılında iç ve dış borçların GSMH ya oranı sırasıyla %21 ve %43 iken bu oranlar 2001 yılında %69 ve %79’a çıkmış 2001’den sonra düşüş başlamış ve bu oranlar 2003’te %54 ve %61’e düşmüştür. Bu durum, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile öngörülen amacın gerçekleşmesi yönünde önemli bir diğer gelişme olarak yorumlanabilir.

Grafik 3: İç ve Dış Borçların Seyri (1997-2003) (%)



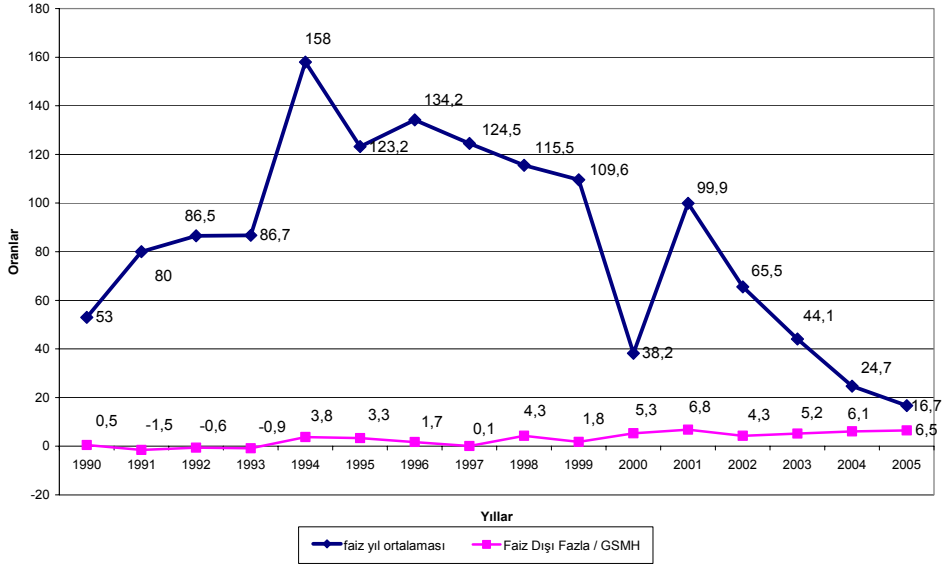
4.5. Faiz Oranlarının Gelişimi

Faiz oranları⁴ 1990’dan 1994’e kadar sürekli artmış, 1999’a kadar %100’ün üzerinde gerçekleşen oranlar, 2000 yılı hariç bırakılığında 2001’den itibaren %100’ün altına düşmüş ve bu düşüş bir eğilim olarak devam etmiştir.

⁴ http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/VI-KamuMaliyesi/VI_10_2.xls 20.10.2005 Tablo’da Hazine İskontolu İhaleleri Yıllık Bileşik Faiz Oranları ortalamaları kullanılmıştır. 2005 yılı ilk sekiz ayın ortalamasıdır.

Son olarak 2005 yılı itibarıyla %16,7 oranı görülmüştür. Bu durum, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile öngörülen amacın gerçekleşmesi yönünde önemli bir diğer gelişme olarak değerlendirilebilir.

Grafik 4: Faiz Oranlarının Gelişimi (1990-2005)



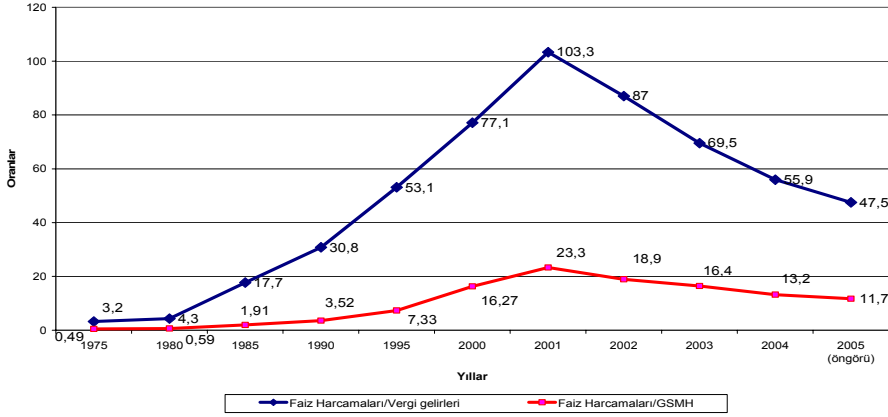
4.6. Borç Servisi Yükünün Gelişimi

Yıllar itibarıyla incelendiğinde, kamu sektörünün borç yükünün yanı sıra borç servisi yükünün de 2001’e kadar arttıktan sonra bir düşüş eğilimine girdiği görülmektedir. Borç servisi yükünün en önemli göstergelerinden birisi olan faiz harcamalarının GSMH’ya oranı gerek nominal gerekse reel faizlerdeki düşüşün bir sonucu olarak, 2001-2004 döneminde 10 puan düşerek %13 seviyesine gerilemiştir 2005 yılı bütçesinde faiz harcamaları/GSMH oranının %11,7’ye 2006’da ise 8,6’ya düşürülmesi öngörülmektedir.

Benzer şekilde, bir diğer borç servisi göstergesi olan faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı da 2001-2004 döneminde 47 puan düşüş göstererek, 2004 yıl sonu itibarıyla %56 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Diğer bir ifadeyle, 2001 yılında vergi gelirlerinin tamamı faiz harcamalarını karşılamada yetersiz kalırken, 2004 yılında vergi gelirlerinin yaklaşık %56’sı bu amaçla kullanılmıştır. 2005 yılında söz konusu oranın %47,5 seviyesine düşürülmesi hedeflenmektedir.

Grafik 5: Borç Servis Yükünün Seyri (1975-2005) (%)



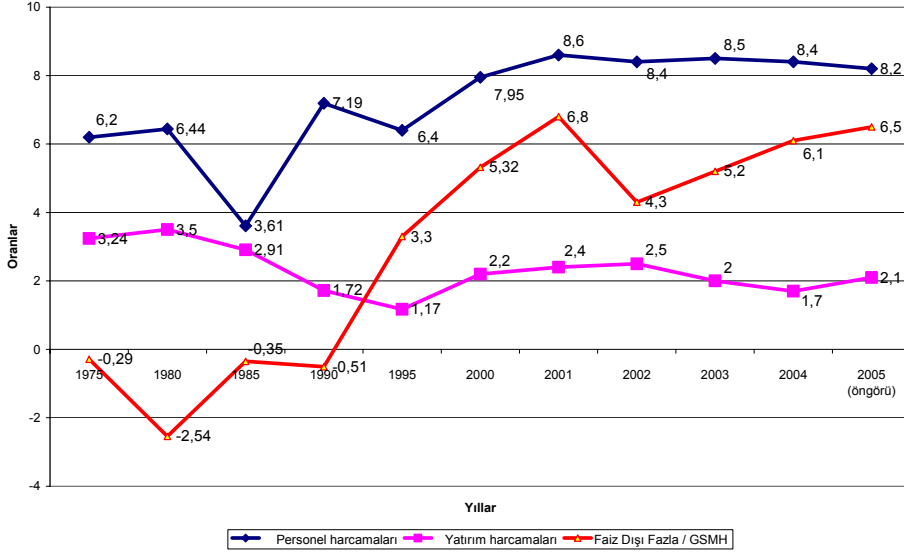
Bu gelişmeler, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası yoluyla bütçe üzerindeki borç yükünün azaltılması ve borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasını hedefinde bir başarı sağlandığı yönünde göstergeler olarak önem taşımaktadır.

4.7. Yatırım ve Personel Harcamalarının Gelişimi

Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının sürdürülmesi sürecinde, personel harcamalarının özellikle diğer değişkenlerin olumlu gelişme gösterdiği 2001 yılından itibaren önemli ve belirgin bir düşüş göstermediği görülmektedir. Yatırım harcamalarının ise önceki yıllara göre küçük de olsa bir düşüş gösterdiği görülmektedir. Ancak faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikalarının, bu harcamalar üzerinde önemli düzeyde olumsuz etkilere yol açmadığı, faiz dışı fazla gerçekleştirmelerinin yatırım ve personel harcamalarında kısıtlamalarla sağlanmaktan çok, belki de öteden beri üzerinde durulan kamu

harcamalarında israfın azaltılmasına ve/ya da kamu gelirlerinin artırılmasına dayandırıldığı söylenebilir.

Grafik6: Personel Harcamaları, Yatırım Harcamaları ve Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi (%)



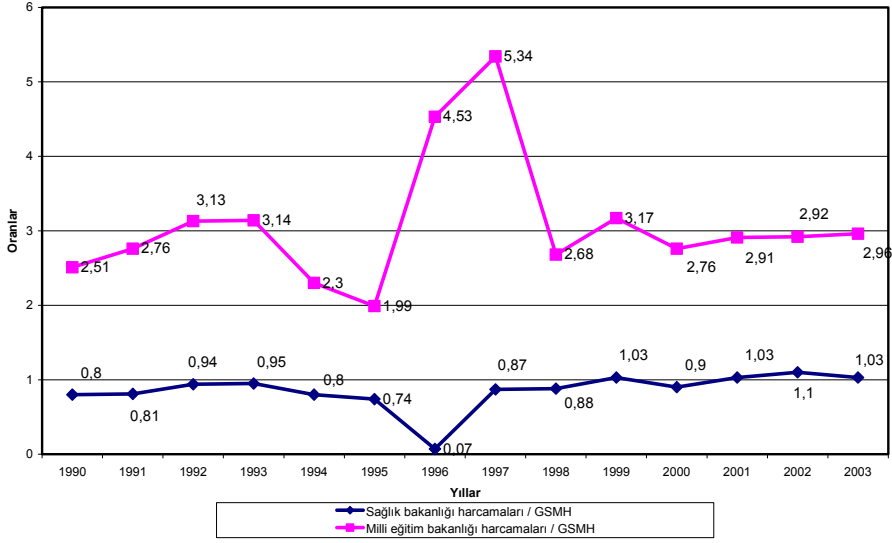
4.8. Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Gelişimi⁵

Sağlık harcamalarının 1990’dan itibaren GSMH içerisindeki payı 1995-1997 yılları hariç bırakıldığında, %2,3 ile %3,17 arasında değişmiş, 2003 itibarıyla bu oran %2,96 olarak gerçekleşmiştir. Eğitim harcamalarının GSMH’deki payı 1996 yılı hariç bırakıldığında %0,8 ile %1,03 arasında değişmiş, en yüksek oranlar 2001’den sonra gerçekleşmiştir. Buna göre faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile öngörülen amacın gerçekleşmesi için eğitim ve sağlık harcamalarında azalışlar gerçekleştiği söylenmesi zor görünmektedir. Bu durum, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının daha

⁵ Eğitim ve sağlık harcamaları kapsamında Sağlık Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığının harcamaları kullanılmıştır. Maliye Bakanlığı, “<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T4-1-3.htm>”, 20.10.2005

çok belki de öteden beri üzerinde durulan kamu harcamalarında israfın azaltılmasına ve/ya da kamu gelirlerinin artırılmasına dayandırıldığına işaret edebilir.

Grafik 7: Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Gelişimi (1990-2003)



Sonuç

Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının Türkiye’de özellikle eğitim, sağlık gibi kamu harcamalarında azalışlar ya da kamu varlıklarının ederi altında satılmasına yol açması gibi olumsuz etkileri olduğuna ilişkin iddialar olmakla birlikte bu çalışmada faiz dışı fazla ile ilişkileri incelenen değişkenler üzerinde etkisi olabilecek diğer etkenler sabit varsayıldığında, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikalarının uygulanmaya devam etmesi sonucu, özellikle 2001 yılından itibaren, faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikasının, Türkiye ekonomisi üzerinde olumlu etkilerinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Faiz dışı fazla gerçekleştirilen dönemde özellikle 2001 yılından itibaren, faiz dışı fazlaya paralel bir şekilde, faiz giderlerinin GSMH’ya oranında önceki yıllara göre önemli düşüşler gerçekleşmiş, bütçe açığı

GSMH’nın %16,5’inden %2,5’e inmiştir. Bu süreç içerisinde büyüme oranları 2005 dahil %5’in üzerinde gerçekleşirken, iç ve dış borçların GSMH’ya oranında 2001 yılı sonrası önemli düşüşler gerçekleştirilmiş, faiz oranları ise 1990-2003 arasında en yüksek %158’e çıkmışken, 2001 sonrasında sürekli düşüş göstererek %16,7 seviyesine kadar düşmüştür.

Faiz dışı fazlaya dayalı maliye politikası ile belirtilen olumlu etkiler gerçekleştirilirken, faiz dışı fazlanın gerçekleştirilmesi, personel harcamaları, yatırım harcamaları, sağlık harcamaları ve eğitim harcamaları gibi harcamalarda önemli azalışlar yapılmasına dayandırılmamıştır.

KAYNAKÇA

- AYDIN, Aykut. 2005, “Faiz Dışı Fazlaya Genel Bir Bakış”, http://www.alomaliye.com/aykut_aydin_faiz_disi.htm (25.04.2005).
- AKCAY, O.C. ve ALPER, C.E., 2003, “Towards a Sustainable Debt Burden: Challenges Facing Turkey at the Turn of the New Millennium”, The Turkish Economy in Crisis, (Edited by: Ziya ÖNİŞ, Barry RUBIN), Frank Cass Publishers 2003.
- AUERBACH, Alan J. ve GALE, William G. 1999, “Does the Budget Surplus Justify Large-Scale Tax Cuts?: Updates and Extensions”, <http://emlab.berkeley.edu/users/auerbach/ftp/update.pdf> 10.10.2005
- BOHN, Henning, 1998, “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits” <http://www.econ.ucsb.edu/~bohn/papers/SUS98.pdf> 05.10.2005.
- BÜMKO 2004, 2004 Yılı Faaliyet Raporu, <http://byes.bumko.gov.tr/duyurular/Faaliyet.pdf> 07.10.2005.
- CASELLI, Francesco, GIOVANNINI, Alberto, and LANE Timothy.1999, “Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some

- Estimates for OECD Countries” <http://post.economics.harvard.edu/faculty/caselli/papers/fd.pdf> 20.10.2005.
- CUDDINGTON J.T. (1996), “Analysing the Sustainability of Fiscal Deficit in Developing Countries”, Georgetown University. sf. 1-19.
- DARICI, Haldun. 2004, “Faiz Dışı Fazla Niçin Yeterli Olmuyor?”, *Maliye Dergisi*, Sayı 146.
- EKZEN, Nazif. 2003, “İç Borç İdaresi- Maliye Politikası Aracı Olarak Faiz Dışı Fazla” <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/YazilarBSB/BSBTemmuz1.pdf> 01.10.2005.
- GOLDSTEIN, Morris. 2003, Debt Sustainability, Brazil, and the IMF” <http://iie.com/publications/wp/03-1.pdf>, 10.10.2005.
- Hazine Müsteşarlığı. 2003, “Kamu Borç Yönetimi Raporu”, Nisan 2003.
- IMF Niyet Mektubu / Ek F, 26.04.2005, (<http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/IMFniyet.html>. 20.10.2005)
- KRUEGER, Anne O. 2003, “Detecting and Preventing Financial Crises—Recent IMF Approaches” www.imf.org 10.10.2005
- KEYDER, Nur. 2002, “A Note on the Debt Sustainability Issue in Turkey” METU Studies in Development, 29 (3-4), 2002, 355-366
- MÉLITZ, Jacques. 2000, “Some Cross-Country Evidence about Fiscal Policy Behavior and Consequences for EMU” <http://www.zei.de/download/merlitz.pdf> 10.10.2005
- ÖZTÜRK, İbrahim. 2004, “Faiz Dışı Fazla Senaryoları”, http://www.turkishtime.org/29/tr_18.asp, 01.10.2005
- SÖNMEZ, Sinan. 2004, “Ne İçin Kimler İçin İktisat Kongresi?”, www.bagimsizsosyalbilimciler.org/YazilarBSB/IktisatToplum17May2004_Sonmez.doc (01.10.2005)
- URAS, Güngör. 2004, “Faiz ve Faiz Dışı Fazla Nedeniyle Hükümetin Parası Kalmıyor”, <http://www.milliyet.com/2004/05/14/yazar/uras.html> 01.10.2005.

YELDAN, Erınç. 2005, “Faiz Dışı Fazla Paranozası Sürerken İ Borçlar”,
www.bagimsizsosyalbilimciler.org

YELDAN, Erınç. 2004, “Faiz Dışı Fazla ve Özelleştirme Hedefleri”,
www.bagimsizsosyalbilimciler.org

<http://byes.bumko.gov.tr/duyurular/Faaliyet.pdf> 07.10.2005

<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/hedef.pdf> 10.10.2005

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/> 10.10.2005

<http://www.bumko.gov.tr/istatistik/butcegerceklesme.pdf> 10,10,2005

http://www.bumko.gov.tr/istatistik/IV_1.pdf 10.10.2005

<http://www.bumko.gov.tr/istatistik/tekonomik.htm> 10.10.2005

www.muhasibat.gov.tr/ekogostergeler/teg.xls 10.10.2005

www.muhasibat.gov.tr/docs/T8-1-1.xls 10.10.2005

http://www.dunyagazetesi.com.tr/news_display.asp?upsale_id=237169
(21.10.2005).

www.hazine.gov.tr.

http://www.hazine.gov.tr/stat/egosterge/VI-KamuMaliyesi/VI_10_2.xls
20.10.2005.

<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T4-1-3.htm> 20.10.2005.

DÜNYA BANKASI KREDİLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR, PROJE KREDİLERİNİN ÖZELLİKLERİ, AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Ekrem CANDAN*

I. Giriş

Türkiye’de kamu yatırım projelerinin finansmanında yaşanan iç kaynak yetersizlikleri, var olan kaynakların verimli, etkin ve yerinde kullanılamaması ve kaynak dağılımının etkin bir şekilde yapılamaması gibi nedenler, iktisadi kalkınma bakımından hayati önem arz eden kamu yatırım projelerinin gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir.

Kamu yatırım programının hazırlanış biçimi, projelerin yapılabirlik etüdlerinin hazırlanması ve analizi konusundaki yetersizlikler, kamu proje stokunun bileşimi, yatırım programına alınacak ve dış finansman sağlanacak projelerin seçimindeki objektiflikten uzak uygulamalar ve siyasi müdahaleler, yatırım programına alınan proje sayısının çokluğu gibi etkenler zaten kısıtlı olan iç kaynakların ülkemiz bakımından ehemmiyeti haiz yatırım projelerinin finansmanında kullanılmasını zorlaştırmakta, bu nedenle, çoğu yatırım projesi zamanında ve öngörülen maliyetlerle tamamlanamamaktadır.

Kamu yatırım projelerinin iç kaynaklarla finanse edilmesi konusundaki aksaklıklar ve yetersizlikler ile var olan kaynakların başka alanlarda kullanılması bu projelerinin finansmanı için dış kaynak gerektirmektedir. Gelişmekte olan tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye de büyük dış finansman gereksinimi içinde bulunmaktadır. Türkiye’deki dış finansman ihtiyacının ardında yatan temel nedenler; kamu açıkları, iç ve dış borç geri ödemelerinin gerektirdiği kaynak ihtiyacı, iç kaynak yetersizlikleri ve kalkınma yönünde yapılması gerekli yatırım projelerinin finansman ihtiyaçları

* Maliye Bakanlığı Bütçe Kontrolörü, ekremcandan@yahoo.com

olarak sayılabilir. Bu zaruri koşullar yıllardır dış finansman kullanımını zorunlu kılmaktadır.

Bilindiği gibi, yatırım projelerinin gerektirdiği finansman kaynakları Hazine Müsteşarlığınca Türkiye Cumhuriyeti adına muhtelif finansman yöntemleri kullanılarak sağlanmaktadır. Kimi zaman yatırım projesi sahibi kurum ve kuruluşlarca da dış finansman temin edilebilmektedir. Hükümetlerden, uluslararası mali kuruluşlardan ve uluslararası özel sermaye piyasalarında faaliyet gösteren kredi kuruluşları ile bankalardan temin edilen dış kaynakların bir kısmı Hazine Müsteşarlığı'nın finansman ihtiyacı için kullanılmakta, bir kısmı da kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektöre dış borcun devri, ikrazı ve tahsisi yöntemiyle kullandırılmaktadır.

Türkiye, yatırım projelerinin finansmanı için Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, İslam Kalkınma Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlardan uzun vadeli kredi sağlamaktadır. Türkiye'nin dış finansman sağladığı uluslararası mali kuruluşların en başında Dünya Bankası gelmektedir. Banka'nın toplam dış kredi kullanımları içindeki payı önemli bir yere sahiptir. Ancak, son yıllarda gerek Türkiye'nin borçlanma araçlarını çeşitlendirmesi, yeni kreditorlerden finansman sağlaması, resmi krediler yanında uluslararası özel sermaye piyasalarından da kredi teminine başlaması, gerekse Dünya Bankası kaynaklı kredilerin istenen etkinlikte kullanılamaması nedeniyle Banka kredilerinin toplam dış borç stoku içindeki payı azalmaya başlamıştır.¹

1944 yılında Uluslararası Para Fonu ile birlikte kurulması kararlaştırılan ve 1945 yılında kurulan Dünya Bankası'nın (resmi adıyla Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası) gerek Uluslararası Para Fonu (IMF) ile birlikte kurulması ve IMF'nin ikiz kuruluşu olarak IMF politikalarını benimsemesi, Banka'nın yönetiminde bir kaç gelişmiş ülkenin etkin olması ve bu ülkelerin Banka'nın kredi politikasını yönlendirmesi, gerekse de Banka'nın

¹ Türkiye'nin 1950–2003 dönemi içinde kullandığı Dünya Bankası kredileri hakkında yapılan detaylı bir inceleme ve değerlendirme için bkz: CANDAN, Ekrem, “Türkiye'nin Dünya Bankası'ndan Sağladığı Krediler (1950–2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148, Mart-Nisan 2005, sh. 82–121.

gelişmekte olan borçlu ülkelerde uyguladığı global bazı politikalar ve bu politikaların olumsuz bir takım sonuçları ve kredi koşulları gibi hususlar nedeniyle bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de Banka'dan kredi kullanımı sorgulanmakta ve ulusalcı bir yaklaşımla Türkiye'nin Banka kredisi kullanımı eleştirilmektedir. Türkiye, bir çok uluslararası finansman kuruluşundan dış kredi sağlamasına karşın, çoğunlukla Dünya Bankası kredilerinin gündeme gelmesi Banka'nın tarihsel arka planı ve IMF ile birlikte izlediği global politikalardan kaynaklandığı düşünülmektedir.

Dünya Bankası, kredibilitesinin yüksekliği nedeniyle gelişmiş ülkelere düşük maliyetlerle temin ettiği kaynakları geliştirmekte olan ve dış finansman ihtiyacı içinde bulunan üye ülkelere kredi olarak vermektedir. Banka, kredi faizlerini kendi finansman maliyetinin üstüne belirli bir oranda kar koyarak belirlemektedir. Banka'nın gelişmiş ülkelerin sermaye piyasalarından sağladığı kaynakları geliştirmekte olan ülkelere piyasa cari faiz oranlarına yakın oranlar üzerinden kredi olarak kullandırması ve bu krediler vasıtasıyla borçlu ülkeleri yönlendirmesi kredilerin faiz dışı maliyetlerinin yüksekliği, ulusal politikalara müdahale edilmesi, kredi kullanım koşullarının karmaşıklığı ve uzun süreç alması gibi açılardan tenkit edilmektedir.

Öte yandan, Dünya Bankası, kredi verirken, projenin seçimi, tanımlanması, amaçlarının belirlenmesi, proje uygulaması, kredinin kullanım dilimleri, muhasebe kayıtları, satın alma usulleri, projelerde istihdam edilecek personel, istihdam edilecek danışmanlar, kredilerin denetimini yapacak denetçilerin belirlenmesi gibi birçok konuda koşullar öne sürmekte ve kredilerin verilmesi ve kullanımı bu koşulların borçlu ülkelerce Banka'nın istekleri doğrultusunda yerine getirilmesine bağlı tutulmaktadır. Söz konusu koşullar, Banka'nın bürokratik yapısı, kamu kurum ve kuruluşlarının yetersizlikleri gibi nedenler kredilerin kullanımını güçleştirmekte ve çeşitli sorunlara neden olmaktadır.

Bu makalede Dünya Bankası'na kredi ve garanti verilmesinde uyulan esaslar, kredi tahsislerinde esas alınan kriterler, kredi verilmesi ve kredilerin geri ödeme koşullarına temas edilecek, akabinde de Dünya Bankası'nın kredi politikası, Bankanın verdiği proje kredilerinin hususiyetleri, bu kredilerin

avantaj ve dezavantajları belirtilecektir. Son olarak kredilerin etkileri konusunda genel bazı değerlendirmelere yer verilecektir.

II. Dünya Bankası Kredilerine İlişkin Genel Esaslar

1. Kredi ve Garanti Verilmesinde Uyulan Esaslar

IBRD, proje kredisi açma kararı verirken, kendisine getirilen yatırım projelerini ekonomik, teknik, ticari, mali ve idari yönlerden analiz ettirir. Projelere finansman sağlama kararının alınmasında ilk ölçüt (kriter), projelerin verimli ve kısa dönemde kendi kendini finanse edebilecek yatırımlara ait olmasıdır.²

IBRD'nin Kuruluş Anlaşmasında Banka'nın aşağıdaki koşullar altında garanti vereceği, kredi açacağı veya kredilere katılacağı öngörülmüştür:³

i- Projenin ülkesinde gerçekleştirileceği üyenin bizzat kendisi kredi almaktaysa üye veya Merkez Bankası ya da üyenin Banka'ca geçerli bir temsilcisi olan bir mali kuruluşu ana para ile faizlerin ve krediye ilişkin diğer masraflarla ücretlerin ödeneceğini garanti edecektir.

ii- Banka, mevcut piyasa koşulları içerisinde, borç alan için Banka'nın makul bulduğu koşullarla kredi almasının imkansızlığına kanaat getirecektir.

iii- Kuruluş Anlaşmasının ilgili maddesine göre teşkil edilen Kredi Komitelerinin biri önerinin yararlarını dikkatle incelendikten sonra projenin uygulanmasına kanaat getirecektir.

iv- Faiz oranı ile diğer masraf ve ücretlerin makul olduğuna ve adı geçen oran ve ücretler ile ana paranın geri ödenmesine ilişkin koşulların projeye uygun bulunduğuna Banka kanaat getirecektir.

v- Banka kredi verirken veya bir krediyi garanti ederken borç alanın eğer borç alan üye değilse garantörün, krediden doğan yükümlülükleri yerine getirecek durumda olup olmadığına özellikle dikkat edecek ve hem ülkesinde

² ALPAR, Cem, ONGUN, M. Tuba, ALPAR, Cem; ONGUN, M. Tuba. Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar Gelişmekte Olan Ülkeler Yönünden Değerlendirme. Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, sh. 106.

³ IBRD Kuruluş Anlaşması, Madde III, Bölüm 4.

projenin gerçekleşeceği üyenin, hem de genellikle diğer üyelerin çıkarlarına uygun olarak ihtiyatla hareket edecektir.

vi- Banka, diğer sermayedarlar tarafından verilen kredileri garanti ederken, maruz kalacağı risklere (rizikolar) karşılık olmak üzere uygun bir ücret alacaktır.

vii- Özel haller dışında, doğrudan doğruya Banka'dan veya Banka'nın garantisi altında yalnız imar ve kalkınmaya mahsus projelerin uygulanması amacıyla kredi verilecektir.

Ayrıca, Kuruluş Anlaşmasında, Banka'nın kredinin belirli bir üye veya üyelerin topraklarında kullanılacağına dair koşullar koyamayacağı, herhangi bir kredinin, kredinin verilmesine neden olan amaçlara göre harcanması ve ayrılması için gerekli düzenlemeleri yapacağı ve bu düzenlemeleri yaparken tasarrufa ve etkili hareket bakımlarından gerekli düşüncelere dikkat edeceği, politik veya ekonomik olmayan etkileri veya düşünceleri bir yana bırakacağı, kredi verilmesi durumunda Banka'nın borç alan adına bir hesap açarak kredi tutarını kredinin verildiği para veya paralar ile bu hesabın alacağına kaydedeceği, Banka'nın borç alana yalnız projenin gerektirdiği masraflardan fiilen yapılmış olanları karşılamak üzere bu hesaptan para çekme izni vereceği belirtilmiştir.⁴

2. Dünya Bankası Kredi Tahsislerinde Esas Alınan Kriterler

Dünya Bankası kredi verirken;

- Üye ülkenin özel piyasadan kredi temin edebilme kapasitesi, Banka dışındaki kaynaklardan finansman sağlayıp sağlayamayacağı,
- Kredinin kullanılacağı proje veya programın niteliği, proje veya programın ülke ekonomisindeki yeri,
- Krediyi talep edenin kurumsal kimliği, statüsü,
- Krediyi isteyen devletin ekonomik yapısı ve finansman yapısı, mali yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği,

⁴ IBRD Kuruluş Anlaşması, Madde III, Bölüm 5.

gibi hususları göz önünde bulundurmaktadır.

Banka, bu kapsamda belirlediği ve zaman içerisinde geliştirdiği objektif bazı kriterler çerçevesinde kredi taleplerini inceleyerek değerlendirir ve karara bağlar. IBRD'nin kredi tahsislerinde esas aldığı kriterler ayrı bir çalışma konusu olduğundan burada detaya girilmemiştir.⁵

3. Kredi Şartları

IBRD'nin sağladığı borçlar ülkenin durumuna göre değişmekle birlikte geri ödemesi 3 ila 5 yılda başlamak üzere, 15 ila 20 yıl sürelidir. Orta ve uzun vadeli bu borçlara projeden projeye değişken üç tip faiz uygulanmaktadır.

1. Değişken oranlı döviz sepeti.
2. Değişken oranlı tek para.
3. Sabit oranlı tek para.⁶

Kredi belirli bir projeye yönelik olarak proje sahibi kuruluşa ve ülke hükümetine proje kredisi olarak verilebileceği gibi üye ülkelerin Banka'ca belirlenen belirli amaçlara yönelik yapısal düzenlemeleri yapması, ekonominin veya belirli sektörlerin yeniden yapılandırılması gibi amaçlarla program-uyum kredisi olarak da verilebilmektedir.

Dünya Bankası, kredi olarak kullandığı kaynakları temin etme maliyetinin üzerine 75 b.p. (yüzde 0.75) tutarında bir marj koyarak bunu borçlularına yansıtmaktadır. Ancak Banka, AAA dereceli (rating) bir kuruluş olarak LIBOR oranının altında borçlanabilmekte olup, bu durum üye ülkelerin borçlanma maliyetlerinin düşmesine yol açmaktadır. Banka'nın borçlanma maliyeti ortalama olarak LIBOR-29 b.p. seviyesindedir. Banka, ayrıca, üye ülkeden kredi yürürlüğe girdikten sonra kredi tutarının yüzde 1'i oranında ön komisyon (front-end-fee) ücreti tahsil etmektedir. Dünya

⁵ Bu konuda ve Dünya Bankası proje devreleri hakkında detaylı bilgi için bkz: HADİTALAB, Jafar. "Dünya Bankası ve Uluslararası Sistem", Doktora Tezi, İstanbul. 1994.

⁶ ERKAN, Volkan, "Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)", Devlet Planlama Teşkilatı, Yayınlanmış DPT-Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2510, 2001, sh. 27.

Bankası, mevcut sistem içerisinde üye ülkelere Tek Para Kredileri (SCL) esasında, değişken faizli ve sabit marjlı krediler olarak iki çeşit borçlanma imkanı sunmaktadır.⁷

Banka (proje) kredileri, yürütülen projenin ihtiyaç duyduğu ithal mal ve hizmetler için yapılacak harcamaları karşılamak üzere döviz olarak kullanılır. Bir başka deyişle, Banka kredileri sadece projenin dış finansmanının sağlanmasına yöneliktir. Projenin geri kalan kısmı ise krediyi alan tarafından karşılanmaktadır. Ancak Banka; bazı istisnai hallerde mahalli harcamaların finansmanında da döviz sağlayabilmektedir.⁸

Dünya Bankası ve diğer ortak finans kaynaklarından sağlanan fonlar, kredi alan ülkelerin, projelerin başarısını sağlamak için gerekli olan mal ve hizmetlerin alınmasını sağlamaktadır. Bu mal ve hizmetlerin Banka kredisi kullanılarak satın alınması durumunda Banka, hem borç alan hem de kendi dışında borç veren tarafların, Banka talimatlarına uygun koşullar dahilinde hareket etmesini talep etmektedir. Ortak finansman⁹ söz konusu olduğunda ise, bu konudaki koşullar değişken olduğu için tarafların katıldığı görüşmeler yardımıyla değişik konular belirlenmektedir. Ortak finansman durumunda, Banka kredilerinden farklı olarak alınan krediler bağlayıcı olabilmekte ve bu fonlar ancak kredi alınan ülkeden bir mal veya hizmet temin etmek için kullanılabilir ve ya da sıkı kullanım koşullarına sahip olabilmektedir.¹⁰

Kredi anlaşmalarında yer alacak hüküm ve koşulları belirleme yetkisi IBRD'nin Kuruluş Anlaşması ile Banka'ya verilmiştir. Ancak, Banka, bu

⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2000, sh. 59.

⁸ ÖNEN, Z. Sacit, Uluslararası Mali Kuruluşlar, Gazi Üniversitesi Yayın No: 136, Ankara, 1989, sh. 52.

⁹ Kredinin bir kısmının Dünya Bankası kaynaklarından kalanının da Banka dışındaki kaynaklardan alınması Ortak Finansman (Co-financing) olarak tanımlanmaktadır. Dünya Bankası, projelerin gerektirdiği tüm finansman ihtiyacını karşılamadığından ortak finansman yönteminin kullanımını önermektedir. Ayrıca finanse edilecek projelere iç kaynak tahsisi de istenmektedir.

¹⁰ CENK, Ömer Faruk, "Türkiye'de Dünya Bankası Kredilerinin Kullanımı ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar", Uzmanlık Tezi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1996, sh. 12-13.

koşulları saptarken Kuruluş Anlaşmasında yer alan sınırlamalara uymak durumundadır.

Kuruluş Anlaşmasında, Banka'nın faaliyete başladığı ilk on yıl içinde alınacak komisyon oranının yıllık % 1'den aşağı ve % 1,5'dan yukarı olmayacağı ve bu komisyonun kredinin henüz ödenmemiş kısmı üzerinden alınacağı, bu on senelik devre sonunda ilgili maddede belirtilen kriterler çerçevesinde ihtiyatların Banka tarafından bir indirim yapılmasını haklı göstermeye yeterli görülmesi halinde, Banka'nın komisyon oranlarını indirebileceği, ayrıca, ileride verilecek krediler üzerinden alınacak komisyonun artırılmasının uygun olacağı saptandığı taktirde Banka'nın bu komisyonu artırabileceği öngörülmüştür.¹¹

Kredi anlaşmalarında, Banka'ya hangi ülke parası veya paraları ile ödeme yapılacağına açıklanması gerekmektedir. Bununla birlikte borç alan dilediği taktirde geri ödemeyi altınla veya Banka'nın onayı alınmak koşuluyla anlaşmada açıklanan üye parasından başka bir para ile yapabilir.

Faiz oranı, Başkanın önerisi ve İcra Direktörlerinin onayıyla tespit edilmektedir. Banka, açılan kredinin faiz oranını; çıkarmış olduğu tahvillerle ödeyeceği faiz oranını ve yapmış olduğu masrafları da göz önünde bulundurarak ve makul ölçüde kar payı ilavesiyle tespit etmektedir. Banka'nın standart faiz oranı yıllara göre değişmektedir. Banka, faiz oranını tespit ederken, ayrıca kredi alan ülkelerin gelişmişlik düzeyini de göz önünde bulundurmaktadır.

Dünya Bankası sadece fiilen ödediği kredi miktarına faiz tahakkuk ettirmektedir. Kredinin kullanılmayan ve Banka'da tutulan kısmı için tutma maliyeti olarak ve kullanımları teşvik etmek amacıyla bir taahhüt ücreti, kredi alan ülkenin hesabına borç kaydedilmektedir. Alınan bu ücret genellikle %1'in 3/4'ü oranında olmakta ve kredi anlaşmasının imzalanmasından 60 gün sonra işlemeye başlamaktadır.¹²

¹¹ IBRD Kuruluş Anlaşması, Madde IV, Bölüm 4.

¹² ÖNEN, Z. Sacit, a.g.e. sh. 53.

4. Kredilerin Geri Ödeme Koşulları

Dünya Bankası'ndan kaynak sağlayan ülkeler, milli gelirleri doğrultusunda dahil oldukları ülke grupları için geçerli olan yapıda Banka'dan kaynak sağlayabilmektedirler. Krediler için toplam vade, anapara geri ödemesiz dönem ve geri ödeme döneminden oluşmaktadır. Faiz ödemeleri ise kullanımlarla birlikte başlamaktadır.¹³

Dünya Bankası, kredilerin geri ödenme sürelerinin tespiti bakımından, kredi verdiği az gelişmiş ülkeleri, kişi başına düşen GSMH bazında üç sınıfa ayırmıştır. Bu ayırım çerçevesinde kredilere;¹⁴

- En yüksek gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 3 yıl ödemesiz dönem ve 15 yıl vade.
- Orta gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 3 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade.
- Düşük gelir düzeyine sahip ülkeler grubu için 5 yıl ödemesiz dönem ve 20 yıl vade.

uygulanmaktadır.

Türkiye, bu ayırımda orta gelirli ülkeler sınıfına dahil edildiğinden, aldığı kredilere 4-5 yıl ödemesiz dönem ve 17 yıl vade uygulanmaktadır.

Kredilerin geri ödenmesinde iki yöntem uygulanmaktadır. Hangisinin uygulanacağına seçiminin borçluya bırakıldığı bu yöntemlerden;

- Eşit Miktarlı Ödeme yönteminde; geri ödeme tutarı, alınan toplam kredi ödemesiz dönem dışında kalan yıl sayısına bölünerek, her yıl için eşit miktarda,

- Artan Miktarlı Ödeme yönteminde ise geri ödeme tutarı, toplam kredi miktarı, ödemesiz dönem dışında kalan yıllara, düşük miktardan başlayıp, giderek artan miktarda devam etmek üzere yayılarak,

hesaplanır.

¹³ YENER, Ahmet Levent, "Dünya Bankası Kredilerinin Yeniden Yapılandırılması", Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, 1997, sh.34.

¹⁴ KAYA, Safiye, "Dünya Bankası ve Türkiye". Sayıştay Dergisi, Temmuz-Aralık 2002, Sayı 46-47, sh. 31.

5. Dünya Bankası'nın Kredi Politikası

Malum olduğu üzere, Dünya Bankası proje kredileri, uyum kredileri (program kredisi veya proje dışı krediler) ve karma krediler vermektedir. Kuruluşunun ilk yıllarından 70'li yıllara kadar geçen dönemde Banka proje kredileri yoluyla finansman yöntemini benimsemiş ve büyük ölçüde proje kredisi vermiştir. Daha sonraları proje kredileri ile belli bir projenin finansmanı yerine, üye ülke ekonomisinin bütününe veya belirli sektörlerine yönelik olarak verilen uyum kredilerine geçilmiştir. Ayrıca, bu kredilerin ortak bazı özelliklerini taşıyan karma krediler de verilmektedir.

Dünya Bankası'nın borç vermede gözettiği politikalar, belli bir ölçüde üçüncü dünya ülkelerinin gereksinimlerini yansıtmakla beraber, uluslararası ekonomik sistemden de etkilenmektedir. Banka dünya ekonomik sisteminden etkilendiği gibi, karşılıklı olarak onu da etkilemektedir.¹⁵ Bu nedenle, Banka'nın izlemiş olduğu kredi politikaları hem diğer uluslararası mali kuruluşlar ve sermaye piyasası ajanları hem de borç alma gereksinimi duyan üye ülkeler bakımından önem arz etmektedir.

IBRD, genelde borç alan ülkenin ekonomik kalkınmasında üst derecede öncelik taşıyan proje ve programlara borç vermektedir. Banka kredi verirken siyasi görüş ve düşüncelerden uzak durmakta, sadece ekonomik ve mali durumları dikkate almaktadır. Ancak herhangi bir ülkenin iç politikasında bir istikrarsızlık ve belirsizlik söz konusu olursa (kuşkusuz bu durum o ülkenin ekonomik yapısını da etkileyeceğinden), Banka bu taktirde karar sırasında o ülkenin siyasi durumunu dikkate almaktadır.¹⁶

IBRD'nin Kuruluş Anlaşmasının III'üncü maddesinin 5 inci bölümünün (c) fıkrasında yer alan "*Banka,, politik veya ekonomik olmayan etkileri veya düşünceleri bir yana bırakacaktır.*" ibaresi de Banka'nın kredi verme ve kredinin kullanılmasında politik saiklerle hareket etmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Fakat, Kuruluş Anlaşmasında yer alan bu hükme rağmen Dünya Bankası'nın gerek verdiği krediler yönünden gerekse de kredi

¹⁵ HADİTALAB, Jafar, "Dünya Bankası ve Uluslararası Sistem", Doktora Tezi, İstanbul, 1994, sh. 20.

¹⁶ ÖNEN, Z. Sacit, a.g.e., sh., 51.

dilimlerinin kullanılması açısından bazen politik saiklerle hareket ettiği, ülkelere göre farklı uygulamalar yaptığı, Banka yönetiminde etkin olan ülkelerin etkisinde kaldığı da görülmektedir. Bu nedenle Banka bu yönden eleştirilmektedir.

Dünya Bankası'nın sermaye yapısı ve oy dağılımı incelendiğinde, sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerin sermayede dolayısıyla Banka'nın yönetiminde önemli bir yer tuttıkları görülür. Bu yüzden açılan kredilerde bu ülkelerin ve özellikle ABD'nin büyük etkisi vardır. Banka Yönetim Kuruluna (İcra Direktörleri Kurulu) atama ile gelen en fazla sermayeye sahip ilk beş ülkenin temsilcilerinin Dünya Bankası'ndaki oy toplamları hemen hemen yarıya yakındır.¹⁷ Bu itibarla, Banka'nın izlediği kredi politikası ve verdiği kredi ve garantiler değerlendirilirken bu hususun gözden uzak tutulmaması gerekmektedir.

Dünya Bankası'nın temel prensibi, Banka'nın borçlanma maliyetlerinin borçlulara aynen yansıtılmasıdır. Banka, üye ülkelere sağladığı kredilerde fon maliyetini (kur-faiz) aynen yansıtırken, riskin borçlular üzerinde dengeli dağılımını sağlamak için de tedbirler almaktadır. Banka, bu çerçevede, üye ülkelerden gelen istekleri dikkate alarak, sağladığı kredilerin riskini tüm borçlu ülkelere eşit bir şekilde yaymak amacıyla, kredi sistemlerini çeşitli kereler değiştirmiştir.¹⁸ Diğer taraftan, Dünya Bankası kredi verirken kredi alan ülke ve Banka'ya üye tüm diğer ülkelerin çıkarlarını korumakla yükümlüdür.¹⁹ Kredi tahsislerinde bu esasın gözetilmesi gerekmektedir.

Banka'nın faaliyetlerine yönelik yapılan eleştiriler, genellikle tarafsızlık, sosyal gayeden uzaklaşma ve dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerin kredilerden yeterince faydalanamamaları, özel sektör sermayesini teşvikte başarı gösterememe konularında toplanmıştır.²⁰ Banka'nın finanse ettiği sektörler incelendiğinde, Dünya Bankası'nın, en fazla kaynağı enerji sektörüne ayırdığı

¹⁷ ARSLAN, Göksel, "Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Gelişmekte Olan Ülkelerle İlişkileri", Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Ankara, 1998, sh.116.

¹⁸ YENER, Ahmet Levent, a.g.t., sh. 22.

¹⁹ IBRD Kuruluş Anlaşması, Madde III, Bölüm 1.

²⁰ ÖNEN, Z. Sacit, a.g.e. sh. 63.

görülmektedir. Enerjiyi, tarım ve kırsal kalkınma projeleri izlemektedir. Daha sonra ulaştırma, şirketlere mali yardım, proje dışı krediler, sanayi, su temini, kentsel kalkınma, turizm ve teknik yardım gelmektedir.²¹

Banka normal olarak orta ve uzun vadeli kredi vermektedir. Daha önceleri vade 6-35 yıl arasında değişmekteydi. Son yıllarda bu süre 15-20 yıl olarak uygulanmaktadır. Krediler ödemesiz geçecek bir süreyi de kapsamaktadır. Kredi alanlar, önceleri 2 ila 5 yıl arasında değişen bir ödemesiz süreden faydalanırlarken, son yıllarda bu süre 3 ila 5 yıl olarak uygulanmaktadır. Vadenin ve ödemesiz geçecek sürenin tespitinde, projenin özel karakteri ve kredi alan ülkenin ödemeler dengesinin genel durumu göz önünde bulundurulmaktadır. Ödemesiz dönem genellikle projenin işler hale gelmesi ve ekonomik fayda vermeye başladığı ana kadar olan süreyi kapsamaktadır.²²

III. Dünya Bankası Proje Kredileri, Kredilerin Avantaj ve Dezavantajları

Dünya Bankası proje kredilerinin genel hususiyetleri ve kredilerin sağladığı bazı avantaj ve neden oldukları bir kısım dezavantajlar aşağıda özetlenmiştir.

1. Dünya Bankası Proje Kredilerinin Genel Hususiyetleri

Daha önce belirtildiği gibi proje kredisi, projelerin gerçekleştirilebilmesi için dış finansman kaynaklarından sağlanan kredileri ifade eder. Bu tür krediler belirli bir projeye yönelik olarak verilen bağlı kredilerdir. Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerin ülke kalkınması bakımından önemli projelerine proje finansmanı sağlamaktadır. Bankanın verdiği krediler içerisinde proje kredileri önemli bir yer tutmaktadır. 1970'li yıllardan sonra kredi politikasında uyum kredileri önem kazanmakla birlikte, proje kredileri nitelikleri itibarıyla halen kıymet arz etmektedir.

Dünya Bankası proje kredilerinin genel özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

²¹ ARSLAN, Göksel, a.g.t., sh.123.

²² ÖNEN, Z. Sacit, a.g.e., sh. 54.

i) Dünya Bankası proje kredileri geliştirmekte olan üye ülkelere verilmektedir. Bunun nedeni, Banka'nın sermaye piyasalarından kolayca kredi temin etme imkanı bulunan gelişmiş ülkelere kredi vermemesidir. Bu nedenle, Banka'nın proje kredileri geliştirmekte olan ve Dünya Bankası dışında proje finansmanı için makul şartlarla kredi temin etme imkanı bulunmayan ülkelere yöneliktir.

ii) Proje kredileri ya ülke kredisi olarak üye ülke hükümetine ya da ülke garantisi altında diğer kamu kurum veya kuruluşlarına verilmektedir. Çünkü IBRD'nin Kuruluş Anlaşması gereği Banka'nın muhatabı Hazine veya Merkez Bankası gibi ülkelerin mali konularda yetkili resmi kurumlarıdır.

iii) Banka'nın verdiği proje kredileri kalkınmaya yönelik, refahı ve hayat standartlarını yükseltmeye yöneliktir. Ülke ekonomilerinin ekonomik kalkınmasında üst derecelerde yer alan, kalkınma için önemli bulunan projeler finanse edilmektedir.

iv) Proje kredileri ile özellikle, enerji, tarım, ulaştırma, altyapı, sağlık, çevre, eğitim, sanayi gibi sektörler desteklenmektedir.

v) Proje kredileri bağlı kredi niteliği taşıdığından sadece verilen projeye yönelik olarak kullanılabilir.

vi) Genel olarak uluslararası ihale yöntemi kullanılmakta ve sadece Banka'ya üye ülkelerden alım yapılabilir. Ancak istisnai hallerde Banka'nın da uygun bulması koşuluyla ulusal ihale usullerine göre de alım yapılabilir.

vii) Banka, projenin gerektirdiği tüm finansman ihtiyacını karşılamamakta, finansman ihtiyacının sadece belirli bir bölümünü karşılamaktadır. Böylece, ülke kaynaklarının da yatırıma kanalize edilmesi amaçlanmaktadır. Bu krediler iç kaynakları tamamlayıcı bir fonksiyon görmektedir.

viii) Proje kredileri genelde uzun vadeli, düşük faizli ve belirli süre geri ödemesiz olarak verilmektedir.

ix) Proje kredilerinde kredi ödemesi bir defada değil, genellikle projenin gerektirdiği zamana yayılmış finansman gereksinimleri göz önünde

bulundurularak ve proje uygulamasının başarılı bir şekilde yürütülmesi şartıyla parça parça yapılmaktadır.

x) Faizler serbest veya değişken olabilmektedir.

xi) Faiz yanında kullanılmayan kredi bakiyesi üzerinden taahhüt komisyonu tahsil edilmektedir.

Dünya Bankası proje kredileri genel olarak bu özellikleri taşımaktadır. Bu kredilerin üye ülkeler bakımından sağladığı avantaj ve dezavantajlar aşağıda ayrıca belirtilecektir.

2. Dünya Bankası Proje Kredilerinin Avantajları

Yatırım projelerinin finansmanında Dünya Bankası'nın borçlu ülkelere sunduğu bazı avantajlar şunlardır:²³

i) Banka'nın proje finansmanı için sağladığı kaynaklar diğer kreditorlere nazaran daha büyüktür. Bu yüzden çok büyük kaynak gerektiren projelere finansman temin etmede Dünya Bankası önemli fonksiyon görmektedir.

ii) Banka çeşitli yardım kuruluşlarının projeye katılımında yönlendirici bir etki yapar. Dünya Bankası'nın finanse ettiği projelere yardım kuruluşları daha kolay katılabilmekte ve destek sağlayabilmektedir.

iii) Banka, kuruluş amacı gereği gelişmekte olan ülkelere kaynak sağlamada ticari kreditorlere göre daha isteklidir. Ayrıca, Banka bu ülkelerde proje yürütmede daha çok deneyime ve hükümetlerle daha yakın ilişkilere sahiptir.

iv) Dünya Bankası daha uygun faiz oranı ve geri ödeme süresi sağlar.

v) Banka'nın projeye katılımı, projeyi oluşabilecek politik risklerden korur. Banka'nın ülkede yürüttüğü projelerin sayısı, önemi ve Bankayla olan uzun vadeli ilişkiler nedeniyle, hükümetler Dünya Bankası ile ilişkilerine önem verirler. Bu durum hükümetleri projedeki yükümlülüklerini

²³ ERKAN, Volkan, a.g.t., sh. 34.35.

yerine getirmeye zorlar. Diğer taraftan, Banka'nın kredi sağlaması kaldıraç etkisi yapar ve diğer sermaye kaynaklarının ülkeye yönelmesi kolaylaşır.

vi) Bu krediler kapsamında Banka tarafından danışmanlık hizmetleri verilir ve teknik yardımlar yapılır. Borçlu ülkeye yönelik olarak ve proje yürütücüsü birimlere verilen eğitimler, organizasyon ve yönetimin güçlendirilmesi gibi.

vii) Banka'nın kredi kullanımını, satın almaları ve proje uygulamasını her aşamada izlemesi nedeniyle projeye ayrılan kaynakların başka amaçlarla kullanılması önlenir.

Uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan kredilerin tek faydası uzun vadeli, düşük faiz oranlı ve belirli bir süre geri ödemesiz dış kaynak temin edilmesi değildir. Uluslararası mali kuruluşlarla imzalanan kredi anlaşmaları uluslararası sermaye piyasalarında yer alan diğer faktörleri de etkilemektedir. “Çünkü, anlaşmanın imzalanması, ülkeye sermaye piyasası musluklarının açılması anlamına gelmektedir. Yapılan anlaşma, borç verenler açısından, anlaşma yapan ülkenin borç verilebilir ülke olması demektir.”²⁴ Uluslararası mali kuruluşlar yaptıkları anlaşma ve verdiği kredi ile ülkelerin kredibilitesini de tayin etmiş olmaktadırlar. Doğaldır ki, bu durum uluslararası mali kuruluşları güçlü kılmakta, borçlu ülkelerin yatırım projelerinin seçiminde belirleyici konuma getirmekte, ülke ekonomilerini yönlendirmekte ve ülkelerin bu kuruluşlardan borçlanmalarını bazı durumlarda zorunlu kılmaktadır. Yukarıda genel olarak uluslararası mali kuruluşlar için belirtilen bu husus Dünya Bankası açısından da geçerlidir.

Dünya Bankası'nın üye ülkelere sağladığı krediler yanında, sunduğu teknik yardımlar ve danışmanlık hizmetleriyle uluslararası finans çevrelerinde büyük etkinliği olan bir kuruluş olması nedeniyle, Banka ile ilişkilerin sadece kredi miktarı ile ölçülmesinin yanlış olacağı gözden kaçırılmamalıdır. Uluslararası etkinliğinin yanında Dünya Bankası, proje uygulamasının her

²⁴ AYKIN, Hasan, Türkiye'nin Dış Borçları (1960-1994), Yüksek Lisans Tezi, Sivas 1996, sh. 16.

aşamasında sağladığı destek ile diğer kredi kaynaklarından farklılaşmaktadır.²⁵ Öte yandan, Banka verdiği proje kredileri kapsamında bazı bağış ve hibeler yapmakta ya da yapılmasına aracı olmaktadır.

3. Dünya Bankası Proje Kredilerinin Dezavantajları

Dünya Bankası proje kredilerinin bazı dezavantajları şunlardır:

i) Proje seçiminde Banka uzmanlarının görev alması nedeniyle bazı durumlarda ülke gerçekleriyle ve ihtiyaçlarıyla bağdaşmayan yatırımların finanse edilmesi, böylece gelişmekte olan ülkelerdeki kıt kaynakların heba edilmesi.

ii) Kredi verilmek suretiyle desteklenecek sektörlerin Banka politikaları çerçevesinde Banka'ca belirlenmesi. Böylece ulusal ekonomilerin Banka tarafından yönlendirilmesi.

iii) Kredi sistemlerinin karmaşık olması, kredinin faiz maliyetinin tam olarak hesaplanamaması. Kur farkları nedeniyle öngörülemeyen ek yükümlülüklerin doğması.

iv) Faiz dışı maliyetlerin yüksekliği. Banka'nın uyguladığı faiz oranları dışında ayrıca taahhüt komisyonu alınması.

v) Banka'nın proje kapsamına dahil ettiği çeşitli harcama unsurlarının yüksekliği. Örneğin danışmanlara ödenen ücretler.

vi) Banka'nın kendi ihale usullerini uygulama zorunluluğu. Satın alma usullerinin karmaşıklığı. Uluslararası ihale usulünün uygulanması sonucunda çoğu zaman satın almaların yurt dışından yapılması ve dışardan sağlanan kaynağın yine yurt dışına aktarılması.

vii) Kredi kullanımı konusunda yaşanan sıkıntılar, kullanım konusunda öngörülen koşullar nedeniyle yaşanan gecikmeler. Çeşitli gerekçelerle kullanımların askıya alınması, geciktirilmesi veya iptal edilmesi nedeniyle projelerin zamanında tamamlanamaması.

²⁵ YENER, Ahmet Levent, a.g.t., sh.20-21.

viii) Proje finansmanının dış kaynakla sağlanması nedeniyle projenin kurumlarca yeterince sahiplenilmemesi.

ix) Projenin Banka'ya iletilmesinden kredinin ilk kullanımı aşaması arasında çok uzun bir süre (2-3 yıl) geçmesi.

x) Banka'nın projenin gerektirdiği tüm kaynağı sağlamaması nedeniyle diğer kreditörlerden veya iç kaynaklardan temin edilmesi gerekli kaynakların zamanında sağlanamaması durumunda işlerin sürüncemede kalması.

xi) Banka'nın, gönderdiği uzmanlar ve projenin yürütülmesinde görev alan danışmanlar aracılığıyla aktif rol üstlenmesi ve her aşamada müdahaleci bir yaklaşım sergilemesi.

xii) Kredi anlaşmaları ve ekinde yer alan koşulların getirdiği ek yükümlülükler.

xiii) Kredi koşullarının ve anlaşma hükümlerinin çoğunlukla tek taraflı olarak Banka'ca belirlenmesi.

IV. Sonuç ve Değerlendirme

Uluslararası mali kuruluşlar arasında önemli bir yere sahip olan ve 184 üyesi bulunan Dünya Bankası bir uluslararası finans kurumu olarak üye ülkelere çeşitli mali imkanlar sağlamaktadır. Banka, üye ülkelere finansman faaliyetleri kapsamında, uyum kredisi, proje kredisi ve karma krediler olmak üzere üç tür kredi vermekte, kredi verilecek projelerin tasarlanması, hazırlanması, tanımlanması ve uygulanması, kredilerin kullanımı ve kaynakların harcanması gibi aşamalarda borçlu ülkelere yön vermektedir.

Banka, verdiği uyum kredileri ile çeşitli reformların yapılmasını talep etmekte, ekonominin genelinde, finans, endüstri ve tüm sektörlerde serbestinin sağlanmasını istemekte, özelleştirmenin hızlandırılması, kamunun ekonomi içindeki payının azaltılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, istihdam ve teknolojinin teşviki, yoksulluğun azaltılması hedefleri doğrultusunda kredi kullandığı ülkeleri teşvik etmektedir.

Banka, üye ülke ekonomilerini gerek kurduğu ulusal büroları kanalıyla gerekse de merkezdeki ülke ve bölge uzmanları kanalıyla yakından takip etmekte, ülkeleri gelişmişlik düzeylerine göre gruplandırmakta, ülke raporları yayınlamakta, ülkelere yönelik reform önerilerinde bulunmakta, bir ülkeye kredi vermek veya vermemek suretiyle uluslararası sermayeyi etkileyebilmekte ve sermaye akışına yön verebilmektedir.

Dünya Bankası, bu faaliyetler ve yaptığı diğer çalışmalarla finansman sağladığı ülke ekonomilerinin yapısı ve gelişimine önemli ölçüde tesir etmektedir. Ancak, Banka uyguladığı bu politikalarla kimi zaman üye ülkelere kalkınma-gelişme yönünde destek vermekte, kimi zamanda yaptığı bazı uygulamalarla bu ülkeleri zora sokmaktadır. Borçlu ülkelere Dünya Bankası politikalarının hayata geçirilmesinde krediler araç olarak kullanılmaktadır. Kredi anlaşmalarında öngörülen koşullar ile istenen reformların yapılması, belirli sektörlerin desteklenmesi, yapısal bazı düzenlemelerin gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Kredi koşulları yerine getirilmediği takdirde, kredi kullanımları durdurulabilmekte, askıya alınabilmekte veya krediler iptal edilebilmektedir. Banka'nın bu araçları acil finansman ihtiyaçları ile birleşince, Banka politikaları borçlu ülkelere çoğu zaman itiraz edilmeksizin yerine getirilmektedir.

Borçlu ülkelerin Banka'ya olan ve kerhen katlanılan bu bağımlılık ilişkisi, birçok uluslararası yardım kuruluşunun, finans kuruluşunun ve gelişmiş ülkelerin iki-taraflı veya çok-taraflı borç verme politikalarında Dünya Bankası'nın ülke ve proje bazındaki uygulamalarına göre hareket etmesinden ve Banka yönetimini elinde bulunduran gelişmiş ülkelerin gücünden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, Dünya Bankası'nın borç verdiği üye ülkelere ilişkin rapor ve değerlendirmeleri söz konusu ülkenin uluslararası mali kuruluşlardan veya sermaye piyasalarından borçlanmaları bakımından önem arz etmekte, borçlanmayı kolaylaştırabilmekte veya güçleştirebilmekte yahut borçlanmanın maliyetini doğrudan etkileyebilmektedir.

Dünya Bankası'nın finansman kaynakları üye ülkelerin katkılarından oluşan sermaye, gelişmiş ülkelere borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Banka'nın öz kaynaklarının kısıtlılığı nedeniyle

genellikle gelişmiş ülkelerden düşük maliyetlerle sağlanan kaynaklar Banka'nın borçlanma maliyetinin üstündeki getirilerle gelişmekte olan ülkelere kredi olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda, Banka, gelişmiş ülkelerin atıl sermayesinin, ek maliyetlerle, gelişmekte olan ülkelere transferine aracılık etme fonksiyonunu üstlenmek nedeniyle eleştirilmekte, Banka'nın kaynakların kullanılmasında tarafsızlıktan, sosyal gayeden uzaklaştığı ve gelişmekte olan ülkelere düşük maliyetlerle ve yeterli düzeyde kaynak tahsis etmediği ifade edilmektedir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler iktisadi kalkınmalarını gerçekleştirebilmek, girdikleri ekonomik darboğazlardan kurtulabilmek, büyük finansman kaynağı gerektiren projeleri hayata geçirebilmek için Dünya Bankası kaynaklarına ihtiyaç duymaktadırlar. İç kaynak yetersizlikleri, tasarrufların düşüklüğü, ulusal finans piyasasının sığ ve yetersiz oluşu, bütçe ve kamu açıklarından kaynaklanan kamu kesimi borçlanma gereği, dış ticaret ve ödemeler dengesi açıkları, var olan kaynakların etkin ve verimli alanlarda kullanılamaması, iç ve dış borçların finansmanı, kamu yatırım projelerinin finansman ihtiyacı gibi nedenler Türkiye'yi de dış finansman kullanma hususunda mecbur bırakmaktadır.

Diğer yandan, proje kredilerinin uzun vadeli olması ve kredi koşullarının nispeten daha iyi olması, belirli bir geri ödemesiz sürenin olması, projelerin yürütülmesinde yapılan teknik katkılar, bütçe kaynakları ile büyük yatırım projelerinin finanse edilememesi gibi nedenler proje kredisi kullanımını cazip kılmaktadır.

Dünya Bankası, kredi başvurularını çok yönlü olarak analiz etmekte ve Banka amaçlarına uygun ve izlenen politikalarla uyumlu projelere finansman sağlamaktadır. Bazı durumlarda Banka bizzat uzmanları aracılığıyla proje hazırlamakta ve kredi önerisinde bulunmaktadır. Finansmanı istenen yatırım projesi, Dünya Bankası tarafından ekonomik, teknik, idari, ticari, mali ve işletmecilik yönleriyle ve ayrıntılı bir şekilde incelemeye ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

Banka, sadece kredi verme öncesinde yapılan incelemelerle yetinmemekte, projenin uygulanması, kredinin kullanımı, proje kapsamında

ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin temininde uygulanacak ihale usulleri, istihdam edilecek danışmanların seçimi ve proje kapsamında görevlendirilecek personelin belirlenmesi, kredinin denetimi²⁶ gibi birçok aşamada müdahale etmekte ve verdiği kredinin ikraz anlaşmasında öngörülen proje tanımı, amaçlar ve usullere uygun olarak kullanılmasını temine çalışmaktadır.

Dünya Bankası kaynaklı projelerde, projenin uygulanması borçlunun sorumluluğunda olmakla birlikte kredilerin bir defada kullanılmaması, kredinin proje kapsamındaki ihtiyaçlar ve anlaşmada öngörülen dilimlere göre parça parça kullanılması, birçok aşamada Banka onayına başvurulması, Banka uzmanlarının proje kapsamında görev alması, uygulamanın kontrol edilmesi ve yönlendirilmesi nedeniyle proje uygulaması Dünya Bankası ile krediyi kullanan kuruluşlarca ortak olarak yürütülmektedir.

Proje uygulamasının öngörülen kurallara göre yapılmaması, kredinin amacı dışında kullanılması, gerekli iç kaynakların zamanında temin edilmemesi, satın almalarda Banka usullerine uyulmaması halinde kredi kullanımı durdurulabilmekte veya kredinin belirli kısımları iptal edilebilmektedir. Gerek kredi için Bankaya başvurulmasından ikraz anlaşması imzalanarak kredi temini süresinin bir kaç yılı alması ve bu sürenin uzunluğu gerekse Banka'nın bürokratik yapısı, her aşamada yapılan Banka kontrolleri ve prosedürlerin çokluğu projelerin hızlı bir şekilde yürütülmesini engellemektedir. Diğer yandan, kredi iptalleri, kullanımların durdurulması gibi nedenler projelerin zamanında bitirilememesine neden olabilmektedir.

Projelerin etkin bir şekilde uygulanamaması ve zamanında tamamlanamaması, sağlanan kredinin tamamının kullanılamaması gibi olumsuzluklar sadece Banka'dan kaynaklanmamakta, uygulayıcı kurum ve kuruluşların teknik ve idari yetersizlikleri, Banka prosedürlerinin yeterince bilinmemesi, ulusal mevzuat normlarından kaynaklanan gecikmeler, iç

²⁶ Proje kredilerinin denetimine ilişkin esaslar, konuya ilişkin değerlendirme ve tenkitler konusunda tafsilatlı bilgi için bkz: CANDAN, Ekrem, “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı:28.

kaynakların zamanında tahsis edilmemesi, nitelikli personel eksikliği ve siyasi müdahaleler de gecikmelere ve kredilerin kullanılamamasına sebebiyet verebilmektedir.

Banka, ilke olarak projelerin gerektirdiği tüm finansman ihtiyacını karşılamamakta, projeden projeye değişmekle beraber, genellikle toplam finansman ihtiyacının belirli bir bölümünü kredi olarak vermektedir. Hem iç kaynakların yatırımlara kanalize edilmesinin temini hem de vergi ve benzeri bazı yükümlülüklerin krediden karşılanmasının önlenmesi bakımından bu yöntem uygulanmaktadır.

Dünya Bankası proje kredileri şu gibi avantajlar sağlayabilmektedir: Banka'nın sağladığı proje kredileri diğer kreditörlere göre daha büyük tutarlıdır. Bu husus, büyük yatırım projelerinin bu yolla finansmanına imkan vermektedir. Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelere proje finansmanı sağlama konusunda daha isteklidir. Ayrıca, krediler kapsamında çeşitli teknik yardımlar yapılmakta, hibe ve bağışlar temin edilebilmektedir. Bu kredilerin faiz ve geri ödeme koşulları nispeten daha uygundur. Uygulama aşamasındaki sıkı kontroller nedeniyle kredinin amaç dışı kullanımı önlenerek, kredilerin büyük ölçüde proje kapsamında kullanımı sağlanmaktadır.

Diğer yandan, Dünya Bankası proje kredilerinin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır: Banka uzmanları tarafından hazırlanan ve tanımı yapılan projelerin ülke ihtiyaçlarıyla bağdaşmayabilmesi, Banka politikaları gereği belirli sektörlerin teşvik edilmesi nedeniyle, sektörler arası kaynak dağılımının Banka'ca belirlenebilmesi, kredi kullanım koşullarının karmaşıklığı, kullanımların bir çok koşula bağlı tutulması, çeşitli sorunlar nedeniyle sağlanan kredilerin zamanında ve etkin kullanılamaması, faiz dışında ayrıca kullanılmayan kredi anaparası üzerinden belirli bir oranda taahhüt komisyonu ödenmesi, kredi iptalleri nedeniyle kullanılmayan kaynaklar için komisyon ödenmesi, faiz hesaplama yönteminin karmaşıklığı ve faizin Banka'nın yükümlülükleri çerçevesinde yeniden hesaplanması nedeniyle kur artışlarından kaynaklanan ek yükümlülüklerin doğması, faiz dışı gizli maliyetlerin tahmin edilenin üstünde maliyet üstlenilmesine neden olması, ikraz anlaşmalarında öngörülen koşullar nedeniyle proje kapsamında danışmanlık hizmetleri ile

eğitim amaçlı yurt dışı gezileri ve eğitimlerine kaynak tahsis edilmesi, mal ve hizmet tedarikinde genel olarak uluslararası ihale yönteminin tercih edilmesi nedeniyle bazı durumlarda satın almaların yüksek maliyetlerle yapılması ve sağlanan kredilerin yabancı ülkelere aktarılması, Banka'nın projenin tüm finansman ihtiyacını karşılamaması nedeniyle gerekli iç kaynakların temin edilememesinin kredi kullanımını engellemesi ve uygulama sırasında karşılaşılan sorunlar nedeniyle projelerin zamanında bitirilememesi.

Dünya Bankası proje kredilerinin uygulanmasında yukarıda belirtilen hususlarla bağlantılı olarak çeşitli sorunlarla karşılaşmakta, ikraz anlaşmalarında öngörülen koşullar ülke aleyhine bazı olumsuz etkilerin doğmasına neden olmaktadır. Genel olarak tüm dış kredi kullanımlarında geçerli olan bazı sorunlar yanında sadece Dünya Bankası kaynaklı projelerde karşılaşılan olumsuzluklar da mevcuttur.

Sonuç olarak Dünya Bankası proje kredilerinin bir çok avantajı olduğu gibi, bir çok da dezavantajı ve ülkeye olumsuz etkileri bulunmaktadır. Bu kredilerin kullanımında hem Banka'dan hem de proje yürütücüsü kurum ve kuruluşlar ile Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı gibi kurumlardan kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır.

Türkiye'nin ağır bir iç ve dış borç stokuna sahip olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Ancak, aynı şekilde Türkiye'nin yoğun bir iç ve dış finansman ihtiyacı içinde bulunduğu da aşîkardır. Bu durumda, Türkiye'nin kredi kullanımı doğaldır ve gereklidir. Tartışılması gereken, Türkiye'nin ihtiyacı içinde bulunduğu dış finansmanın hangi finansman kuruluşlarından, hangi enstrümanlarla ve hangi koşullarla alınması gerektiğidir.

Kredi koşullarında düzeltilmeye gidilmesi, kullanım konusundaki aksaklık ve yetersizliklerin giderilmesi, kredi maliyetlerinin öngörülebilir olması ve kredi tahsis edilecek projenin getirilerinin kredi maliyetlerinin üzerinde olması, kullanıcı kuruluşlarca proje üretimi, seçimi ve uygulanması, ihale usulleri, kredi kullanım kuralları gibi konularda gerekli önlemlerin

alınması halinde yukarıda bahsedilen olumsuz etkilerin çoğu giderilecek ve alınan krediler ekonomiye net katkı sağlayacaktır.²⁷

Bu nedenle, Dünya Bankasından alınan kredi kullanımlarının değerlendirilmesinde, bu kredilerin avantajları, olumsuz yönleri, yaşanan sorunlar ve genel olarak ülkeye etkilerinin birlikte değerlendirilmesi, konunun tartışılmasında toptancı bir yaklaşımla “ret” ve “kabul” anlayışının benimsenmemesi gerekmektedir. Her bir kredi bazında gerekli analiz ve değerlendirmeler yapılmalı, projenin sağlayacağı faydalar ile maliyetler karşılaştırılmalı ve buna göre karar verilmelidir. Değerlendirme yapılırken sadece kredi için ödenecek faiz oranı kriter olarak alınmamalı, kredi kullanımının gizli ve öngörülemeyen maliyetleri de dikkate alınmalıdır.

²⁷ CANDAN, Ekrem, “Türkiye’nin Dünya Bankası’ndan Sağladığı Krediler (1950–2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148, Mart-Nisan 2005, sh. 121.

KAYNAKÇA

- ALPAR, Cem; ONGUN, M. Tuba.** Dünya Ekonomisi ve Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar Gelişmekte Olan Ülkeler Yönünden Değerlendirme. Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını.
- ARSLAN, Göksel.** “Uluslararası Ekonomik Kuruluşlar ve Gelişmekte Olan Ülkelerle İlişkileri”. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Yayınlanmamış Etüd Çalışması. Ankara. 1998.
- AYKIN, Hasan.** “Türkiye’nin Dış Borçları (1960-1994)”. Yüksek Lisans Tezi. Sivas.1996.
- CANDAN, Ekrem.** “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Kullanımı”, Yayınlanmamış Etüd Çalışması, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003.
- CANDAN, Ekrem,** “Türkiye’nin Dünya Bankası’ndan Sağladığı Krediler (1950-2003), Kredi Kullanımının Yıllar İtibariyle Gelişimi ve Toplam Dış Borç Stoku İçindeki Yeri”, Maliye Dergisi, Sayı: 148, Mart-Nisan 2005.
- CANDAN, Ekrem,** “Dünya Bankası’ndan Sağlanan Proje Kredilerinin Denetimi, Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar ve Denetim Sistemine İlişkin Eleştiriler”, Mali Klavuz Dergisi, Sayı:28.
- CENK, Ömer Faruk.** “Türkiye’de Dünya Bankası Kredilerinin Kullanımı ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”. Uzmanlık Tezi. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Ankara.1996.
- ERKAN, Volkan.** “Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)” Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. Yayınlanmamış DPT-Uzmanlık Tezi. Yayın No: DPT: 2510.Ankara.2001.
- HADİTALAB, Jafar.** “Dünya Bankası ve Uluslararası Sistem”. Doktora Tezi, İstanbul. 1994.

KAYA, Safiye. “Dünya Bankası ve Türkiye”. Sayıştay Dergisi. Temmuz-Aralık 2002. Sayı 46-47.

ÖNEN, Z. Sacit. Uluslararası Mali Kuruluşlar. Gazi Üniversitesi Yayın No: 136. Ankara, 1989.

YENER, Ahmet Levent. “Dünya Bankası Kredilerinin Yeniden Yapılandırılması” Hazine Müsteşarlığı Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü. Uzmanlık Tezi. Ankara. 1997.

Devlet Planlama Teşkilatı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye’nin Dış Ekonomik İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Devlet Planlama Teşkilatı. Ankara. 2000.

IBRD Kuruluş Anlaşması.

ÇALIŞMA HAYATINDA İŞ SÖZLEŞMESİ UYGULAMALARI VE HUKUKSAL SONUÇLARI

Arif TEMİR*

I. GİRİŞ

Özel hukuktaki sözleşme özgürlüğü kural olarak iş sözleşmeleri için de geçerlidir. Sözleşme özgürlüğü Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Nitekim Anayasa'nın 48. maddesinde "herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" hükmü yer almaktadır. Sözleşme özgürlüğünün sonucu olarak işveren istediği işçiyi işe almakta serbest olduğu gibi işçi de istediği işverenle anlaşmakta serbesttir. Ancak iş sözleşmeleri çalıştırma yasakları, çalıştırma yükümlülükleri veya hukuka (kanuna) ve ahlaka aykırı olmama gibi sınırlamalara tabidir.

Bu yazıda iş sözleşmesi ve iş sözleşmesinin yapılması, iş sözleşmesi türleri, sözleşme özgürlüğünü sınırlayan hususlar, sözleşme yapılabilme ehliyeti, yazılı iş sözleşmesinde bulunması gereken hususlar, sözleşmenin geçersizliği ve iş sözleşmesinin sona ermesi üzerinde durulacaktır.

II- İŞ SÖZLEŞMESİ VE İŞ SÖZLEŞMESİ YAPABİLME KOŞULLARI

A) İŞ SÖZLEŞMESİ

İş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. İş sözleşmesi, Kanunda aksi belirtilmedikçe, özel bir şekle tâbi değildir (4857/8.md.). Süresi bir yıl ve daha fazla olan iş sözleşmelerinin yazılı şekilde yapılması zorunludur. İşçi ile yapılan iş sözleşmesinde; iş sözleşmesinin türü ve çalışma

* İş Müfettişi, Kamu Yönetimi Uzmanı

biçimi ile işveren ve işyeri adı ve adresi, kapıcının kimliği, işe başlama tarihi, yapacağı işler, temel ücreti ve varsa ücret ekleri, ücret ödeme şekli ve zamanı, çalışma süresi ve ara dinlenmesi, varsa özel hükümler, düzenleme tarihi ve tarafların imzası hususlarının bulunması gibi hususlara yer verilmelidir.

B) SÖZLEŞME ÖZGÜRLÜĞÜNÜ SINIRLAYAN HUSUSLAR

Bir iş sözleşmesinin geçerli olabilmesi için Borçlar Yasası'nın 319 uncu ve diğer maddeleri gereğince sözleşmenin Yasa'ya ve ahlaka aykırı olmaması gerekir. Sözleşme özgürlüğünü sınırlayan yasal engeller arasında çalıştırma yasakları ve çalıştırma yükümlülükleri karşımıza çıkmaktadır. Çalıştırma yasaklarına küçük işçi ve kadın işçi istihdamını, çalıştırma yükümlülüklerine de özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru işçi istihdamını örnek olarak verebiliriz.

C) İŞ SÖZLEŞMESİ YAPABİLME EHLİYETİ

Geçerli bir iş sözleşmesinin kurulabilmesi için ilk önce tarafların (işçi-işveren) sözleşme yapabilme ehliyetinin bulunması gerekir. Bunun için de tarafların Medeni Yasa'daki fiil ehliyetine haiz olmaları gerekir. Bir kimsenin fiil ehliyetine tam olarak sahip olabilmesi için reşit (18 yaşını bitirmiş), mahcur (kısıtlı) olmayan ve temyiz kudretine (makul surette hareket edebilme kabiliyetine) sahip olması gerekir. Temyiz kudretine sahip olmayanların yapmış oldukları iş sözleşmeleri geçersizdir.

Kısıtlı ve reşit olmayanların yapacakları iş sözleşmelerinin geçerli olması, veli ya da vasilerinin iznine bağlıdır¹.

Burada karşılaşılabilecek en önemli sorun tüzel kişi işverenlerin yetkili organları aracılığı ile yaptıkları iş sözleşmelerinin, yetkilinin kısıtlı vb. olması durumunda geçerli olup olmayacağıdır. Bu konuda farklı görüşler olmasına rağmen bize göre, tüzel kişiliğin yetkilisinin fiil ehliyetine (kısıtlı olması ve reşit olmaması) sahip olmaması durumunda yapılan iş sözleşmesi de geçersiz olacaktır.

¹ Arif Temir, **İş Sözleşmesi**, Yaklaşım Dergisi, Sayı 124, Nisan 2003, s.246.

D) YAZILI İŞ SÖZLEŞMESİ

4857 sayılı İş Kanunu kural olarak iş sözleşmesinin yapılmasını, yasalarda aksine bir hüküm yoksa herhangi bir şekle bağlamamıştır. Taraflar iş sözleşmelerini yazılı ve sözlü olarak yapabileceklerdir. Bu genel kuralın iki istisnası vardır. Bu istisnalar; bir yıl ve daha uzun süren sözleşmelerin ve takım sözleşmesinin (süresi ne olursa olsun) yazılı olarak yapılması zorunluluğudur. Yazılı sözleşme yapılmayan hallerde işveren işçiye en geç iki ay içinde genel ve özel çalışma koşullarını, günlük ya da haftalık çalışma süresini, temel ücreti ve varsa ücret eklerini, ücret ödeme dönemini, süresi belirli ise sözleşmenin süresini, fesih halinde tarafların uymak zorunda oldukları hükümleri gösteren yazılı bir belge vermekle yükümlüdür. Süresi bir ayı geçmeyen belirli süreli iş sözleşmelerinde yukarıda belirtilen hüküm uygulanmaz. İş sözleşmesi iki aylık süre dolmadan sona ermiş ise, bu bilgilerin en geç sona erme tarihinde işçiye yazılı olarak verilmesi zorunludur.

İş sözleşmelerinin belirli türleri için öngörülen yazılı şeklin bir geçerlilik koşulu mu, bir ispat koşulu mu olduğu doktrinde öteden beri tartışılmakta, bir kısım yazarlar bunun geçerlilik (sıhhat) koşulu olduğunu, bir kısım yazarlar da bunun bir ispat koşulu olduğunu ileri sürmektedirler. Bir sözleşmenin yapılışında kanunun öngördüğü şekil bir geçerlilik şartı ise bu şekle uyulmadan sözleşmenin yapılması halinde sözleşme geçerli olmayacak, hukuki sonuç doğurmayacaktır. Buna karşılık öngörülen şeklin bir ispat koşulu olduğu kabul edilecek olursa söz konusu anlaşma ya da hukuki işlemin öngörülen şekil dışında başka araçlarla ispatının mümkün olmamasıdır. Yasa'nın yazılı yapılmasını öngördüğü bir sözleşme sözlü yapıldığı takdirde, işçi ile işveren sıfatının korunulmuş olması halinde sözlü sözleşmeden ve kanundan doğan yükümlülükler her türlü araç ile ispat edilebilmektedir².

² Fevzi Şahlanan, **Soru ve Cevaplarla Çalışma Hayatı**, Bank-Si-Sen Yayınları, İstanbul 2000, s. 41

E) TARAFLARIN İŞ SÖZLEŞMESİNİN TÜRÜNÜ VE ÇALIŞMA BİÇİMLERİNİ BELİRLEME ÖZGÜRLÜĞÜ

Taraflar iş sözleşmesini, Kanun hükümleriyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla, ihtiyaçlarına uygun türde düzenleyebilirler.

İş sözleşmeleri belirli veya belirsiz süreli yapılır. Bu sözleşmeler çalışma biçimleri bakımından tam süreli veya kısmî süreli yahut deneme süreli ya da diğer türlerde oluşturulabilir (4857/9. md.).

F) SÜREKLİ VE SÜREKSİZ İŞLERDE İŞ SÖZLEŞMELERİ

Nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 3, 8, 12, 13, 14, 15, 17, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 75, 80 ve geçici 6 ncı maddeleri süreksiz işlerde yapılan iş sözleşmelerinde uygulanmaz. Yani 4857 sayılı Yasaya göre süreksiz işlerde iş sözleşmesi yapılmaz. Süreksiz işlerde, anılan maddelerde düzenlenen konularla ilgili Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.

III- İŞ SÖZLEŞMESİ TÜRLERİ

A) BELİRLİ SÜRELİ SÖZLEŞME

Taraflar iş sözleşmesinde bir süre kararlaştırmışlarsa bu tür sözleşmelere belirli süreli iş sözleşmesi denir.

Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak (4857/11. md.) bağtlanır. Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir. Esaslı bir nedene 625 sayılı Yasa'ya tabi olarak çalışan özel okul öğretmenleri için aynı yasadan kaynaklanan her yıl sözleşme yapılması zorunluluğunu örnek olarak verebiliriz.

Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayırımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin süreli olmasından dolayı belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamaz.

Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiye, belirli bir zaman ölçüt alınarak ödenecek ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatler, işçinin çalıştığı süreye orantılı olarak verilir. Herhangi bir çalışma şartından yararlanmak için aynı işyeri veya işletmede geçirilen kıdem arandığında, belirli süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçi için farklı kıdem uygulanmasını haklı gösteren bir neden olmadıkça, belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan emsal işçi hakkında esas alınan kıdem uygulanır.

Emsal işçi, işyerinde aynı veya benzeri işte belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun bir işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi dikkate alınır (4857/12. md.).

Belirli süreli iş sözleşmeleri, öngörülen sürenin bitmesi ile kendiliğinden sona erer. Ancak sözleşme bitimine rağmen işçi çalışmaya devam eder, işveren de bu durumu onaylarsa sözleşme aynı süre için, azami bir yıl için yenilenmiş sayılır (Borçlar Kanunu, md. 343).

Belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışan işçiler hakkında iş güvencesi hükümleri uygulanmamaktadır.

B) BELİRSİZ SÜRELİ SÖZLEŞME

Tarafların iş sözleşmesinde belirli bir süre öngörmeden yapmış oldukları sözleşmeye belirsiz süreli iş sözleşmesi denir. İş hukukunda aslolan belirsiz süreli iş sözleşmeleridir. Belirli süreli iş sözleşmeleri istisnai durumu oluşturmaktadır.

Tarafların işin özelliğinden ya da özel öğretim kurumlarında olduğu gibi Yasa'dan kaynaklanan nedenler olmadan birden çok belirli süreli (zincirleme) iş sözleşmesi yapmaları, işçilerin bazı haklarını ortadan kaldırmaya dönük sözleşmeler olarak değerlendirilmektedir.

Yargıtay'ın birçok kararında ve öğretide, zincirleme iş sözleşmeleri, belirsiz süreli iş sözleşmeleri olarak değerlendirilmektedir.

C) DENEME SÜRELİ SÖZLEŞME

İşveren, yeni işe alınan işçiyi belirli bir süre çalıştırıp tanıdıktan sonra işyerinde çalıştırmaya devam etmek isteyebilir. Böyle bir durumda işçi ile Deneme Süreli İş Sözleşmesi yapabilirler. Bu sözleşmenin süresi ençok iki ay olabilir. Toplu iş sözleşmesi ile bu süre dört aya kadar çıkarılabilir. Deneme süresi içinde taraflar iş sözleşmesini bildirim süresine gerek olmaksızın ve tazminatsız feshedebilir (4857/15. md.). Deneme süreli iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılması konusunda İş Kanunu'nda bir hüküm bulunmamakla birlikte deneme süreli iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılması gerekir. Aksi halde deneme süreli iş sözleşmesinin varlığını ispat etmek zor olacaktır. Deneme süreli iş sözleşmesi ayrı bir sözleşme olarak yapılabileceği gibi, iş sözleşmesinin içinde ayrı bir hüküm olarak da belirtilebilir. Deneme süresi içerisinde işçinin çalıştığı günler için ücreti ödenir. Ayrıca SSK işe girişi yapılarak sigorta primi de ödenir³. Deneme süresi içerisinde işçi ne kadar çalışmış olursa olsun ilk çalıştığı günden itibaren sosyal güvenlik hakkına yasal olarak sahiptir. Yine bu sürede işçi sağlık ve güvenlik hakkına da sahiptir⁴.

D) TAKIM SÖZLEŞMESİ

Birden çok işçinin meydana getirdiği bir takımı temsilen bu işçilerden birinin takım klavuzu sıfatıyla işveren ile yaptığı sözleşmeye takım sözleşmesi denir. Takım sözleşmesinin süresi ne olursa olsun mutlaka yazılı olarak yapılması gerekir.

Takım sözleşmesinin yapıldığı tarihten itibaren her işçi ile işveren arasında iş sözleşmesi yapılmış olur. Her işçi de sözleşmenin tarafı haline gelmiş olur.

Takım sözleşmesinde isimleri yazılı işçilerden her birinin işe başlamasıyla, o işçi ile işveren arasında takım sözleşmesinde belirlenen şartlarla bir iş sözleşmesi yapılmış sayılır. Ancak, takım sözleşmesi hakkında Borçlar Kanununun 110 uncu maddesi hükmü de uygulanır. İşe başlamasıyla

³ Arif Temir, **Apartman Yönetimi ve Kapıcılar**, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2004. s.61.

⁴ İsa Karakaş-Murtaza Hasanoğlu, **İşçi Hakları Rehberi**, İlke Emek Yayınları, Ankara 2005, s.15.

iş sözleşmesi kurulan işçilere ücretlerini işveren veya işveren vekili her birine ayrı ayrı ödemek zorundadır. Takım kılavuzu için, takıma dahil işçilerin ücretlerinden işe aracılık veya benzeri bir nedenle kesinti yapılamaz (4857/16.md.).

E) TAM SÜRELİ İŞ SÖZLEŞMESİ

İş sözleşmesinde çalışma süresinin kısmi süreli olarak belirtilmediği sözleşmelerdir. 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmeden önce tam süreli iş sözleşmesi süre bakımından uygulanan tek sözleşme türüydü. Tam süreli iş sözleşmeleri bugün de önemini korumakta ve çalışma hayatında en çok uygulanan iş sözleşmesi türü olma özelliğini sürdürmektedir.

F) KISMİ SÜRELİ SÖZLEŞME

İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlendiği durumlardaki iş sözleşmeleri kısmî süreli iş sözleşmesidir.

Kısmî süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayırımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin kısmî süreli olmasından dolayı tam süreli emsal işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamaz (4857/13. md.).

Örneğin bir işyerinde, tam süreli iş sözleşmesi için haftalık 45 saat çalışma süresi öngörülmüşse, kısmi süreli çalışma bu çalışmanın 3-4 saat gibi daha az çalışılması şeklinde değil, tam süreli çalışmanın üçte ikisinden daha az olan bir miktar kadar çalışanlar kısmi süreli olarak istihdam edilen işçiler olarak algılanmalıdır. Kısmi süreli iş sözleşmesinde işçinin hangi saatler arasında ve hangi günler çalışacağının açıkça belirtilmesi gerekmektedir.

Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçi, bölünebilir haklardan çalıştığı süreye orantılı olarak yararlanacaktır. Örneğin her yıl verilen yakacak yardımından haftalık çalışma süresi 45 saat olan tam süreli çalışan işçi yılda 90 milyon yakacak yardımı alıyorsa, haftada 15 saat kısmi süreli çalışan işçiye aynı yardım 30 milyon olarak ödenecektir. Buna karşılık bölünmeyen bir haktan, yararlanma koşulları bulunduğu, her iki türdeki sözleşmeler

arasında bir farklılık söz konusu olmayacaktır. Örneğin belirsiz süreli ve kısmi süreli iş sözleşmelerinde bildirim süresi, tam süreliden farklı olamaz.

Kısmi süreli çalışma ilişkisi işçi ile tek bir işveren arasında kurulabileceği gibi, işçi aynı zamanda iki veya daha fazla işverenle kısmi süreli çalışma ilişkisine girebilir. Ayrıca tam gün çalışan bir işçi başka bir işyerinde kısmi süreli çalışma da yapabilir⁵.

İşçi kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışıyorsa, her 7.5 saat bir gün kabul edilerek sigorta primi SSK'na yatırılır. Örneğin kapıcı haftanın 6 günü günde 2.5 saat çalışıyorsa kapıcının bir haftalık süre içerisindeki çalışması 15 saat eder. 15 saati günlük çalışma süresi olan 7.5 saate bölersek kapıcının iki gün çalıştığını bulmuş oluruz. SSK primi de bu şekildeki çalışmaya göre her hafta iki gün çalışmış kabul edilerek yatırılır.

Kısmi süreli işlerde çoğunlukla öğrenci ve emekliler istihdam edilmektedir. Kısmi süreli çalışmalar büyük işyerlerinin, kasiyerlik, danışmanlık ve yükleme-boşaltma gibi bölümlerinde sıkça uygulanmaktadır.

Kısmi süreli çalışma günün belirli saatlerinde veya haftanın belirli günlerinde tam gün olarak uygulanabilmektedir. Bu nedenle sözleşmede, sözleşmenin süresi, hangi günlerde ve hangi saat aralığında ne kadar ücretle işçinin çalıştırılacağı hususları ayrıntılı olarak belirtilmelidir.

Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçilere Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği hükümlerine göre fazla süreli çalışma ve fazla çalışma yaptırılamaz. Kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlara fazla çalışma yaptırılamayacağına ilişkin hüküm yerinde olsa bile fazla sürelerle çalıştırılmayacağına ilişkin hükmün yerinde olmadığı kanısındayım. Örneğin bir işçi işverenle yapmış olduğu kısmi süreli iş sözleşmesine göre günde bir saat çalışmayı taahhüt etmişse, bu işçinin işlerin yoğun olması durumunda ilave birkaç saat daha çalışması engellenmemelidir. Böyle katı bir düzenleme çalışma hayatının esnek yapısına da uygun düşmemektedir. Son yıllarda esnek çalışma yönünde önemli yasal düzenlemelerin yapıldığı göz önüne alındığında,

⁵ Nüvit Gerek, Kısmi Süreli Çalışmaların Bireysel İş Hukukumuzda Yarattığı Sorunlar, Tühis, Ağustos 1990, s.3.

kısmi süreli olarak çalışan işçilere özellikle fazla sürelerle çalışma yapamayacaklarına ilişkin mevzuat hükümlerinin yeniden gözden geçirilerek esnek çalışma düzeninin önündeki sınırlamaların kaldırılması gerekmektedir.

G) ÇAĞRI ÜZERİNE ÇALIŞMA İŞ SÖZLEŞMESİ

Yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesidir.

Hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemedikleri takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. Çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılsın veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanır.

İşçiden iş görme borcunu yerine getirmesini çağrı yoluyla talep hakkına sahip olan işveren, bu çağrıyı, aksi kararlaştırılmadıkça, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapmak zorundadır. Süreye uygun çağrı üzerine işçi iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmede günlük çalışma süresi kararlaştırılmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört saat üst üste çalıştırmak zorundadır (4857/14. md.).

Çağrı üzerine çalışma sistemi, işin olduğu veya işçiye ihtiyaç duyulduğu zaman işçinin çağrılıp belirli bir süre çalıştırılmasına dayanmaktadır. İşçiye yapılacak çağrının zaman darlığından dolayı yazılı yapılması çoğu zaman mümkün olmayacaktır. Telefon vb iletişim araçları ile yapılan çağrının da ispatı zor olacaktır. Bu durumu önleyebilmek için işçilerle iş sözleşmeleri yapılarak iş sözleşmelerinde işçinin hangi günler ve hangi saat aralığında çalışacağını açık olarak belirtilmesi gerekmektedir⁶.

H) REKABET YASAĞI SÖZLEŞMESİ

Bu sözleşme türü, Borçlar Kanununun 348 vd. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu sözleşmedeki esas amaç, işçinin işyerinden ayrıldıktan

⁶ Arif Temir-İsa Karakaş, **SSK ve İş Mevzuatında İhtilaflar ve Çözüm Yolları**, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2005, s.77.

sonra işyerinde öğrenmiş olduğu hususlarla ilgili işveren ile rekabet etmesini önlemektir.

Rekabet sözleşmesinde süre, coğrafi yer ve rekabetin hangi konuları kapsayacağı belirtilmelidir. Sözleşme, işçinin ekonomik geleceğini tehlikeye düşürecek koşullara bağlanmamalıdır.

İ) ÖDÜNC (GEÇİCİ) İŞ İLİŞKİSİ

Geçici iş ilişkisi her ne kadar 4857 sayılı İş Yasasında iş sözleşmesi başlığı altında düzenlenmemiş olsa da geçici iş ilişkisi de bir çeşit iş sözleşmesidir.

Ödünç(geçici) iş ilişkisi; herhangi bir işverenin, işçinin iş görme edimini belirli veya geçici bir süreyle diğer bir işverenin emrine vermesidir.

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de hızlı karar verme ve uygulama gibi nedenler ödünç işçi çalıştırma ihtiyacını doğurmuştur⁷.

4857 sayılı Yasanın 7. maddesine göre işveren, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene, iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi gerçekleşmiş olur. Ödünç verilecek işçinin onayı, mutlaka işçinin ödünç verileceği zaman alınmalıdır. İş sözleşmesi ile daha önceden alınan ödünç verilmeye ilişkin işçinin onayı geçersizdir.

Geçici iş ilişkisi kurulan işçinin iş sözleşmesi devam etmekle beraber, işçi bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur. İşçi, işyerine ve işe ilişkin olup kusuru ile sebep olduğu zarardan geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı sorumludur. İşçinin geçici sözleşmesinden aksi anlaşılmıyorsa, işçinin diğer hak ve yükümlülüklerine ilişkin bu Kanundaki düzenlemeler geçici iş ilişkisi kurulan işverenle olan ilişkisine de uygulanır. Geçici iş ilişkisi

⁷ Arif Temir, **Ödünç İş İlişkisi**, Çelik-İş Dergisi, Sayı:12 Haziran 2003, s.12.

altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir.

Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiye talimat verme hakkına sahip olup, işçiye sağlık ve güvenlik risklerine karşı gerekli eğitimi vermekle yükümlüdür. İşverenin, ücreti ödeme yükümlülüğü devam eder. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren, işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiye gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumludur.

Toplu işçi çıkarmaya gidilen işyerlerinde, çıkarma tarihinden itibaren altı ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi gerçekleşemez. Yasanın bu düzenlemesi ile, geçici iş ilişkisinin kötü niyetli kullanılması önlenmiştir.

İşçiye geçici olarak devralan işveren grev ve lokavt aşamasına gelen bir toplu iş uyuşmazlığının tarafı ise, işçi grev ve lokavtın uygulanması sırasında çalıştırılmaz. Ancak, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 39 uncu maddesi hükümleri saklıdır. İşveren, işçisini grev ve lokavt süresince kendi işyerinde çalıştırmak zorundadır.

Geçici iş ilişkisine tabi olan işçiler bu süre içerisinde grev haklarını hemen hemen hiç kullanamamaktadırlar. 4857 sayılı Yasanın 7. maddesi hükmüne göre bir işveren işçiye geçici olarak devralmışsa ve işyerinde de grev varsa, bu nitelikte olan işçiler çalıştırılmayacak, işçiye ödünç veren işverenin işyerinde işçiler çalışmaya devam edecektir. Geçici iş ilişkisi süresi içerisinde işçiye ödünç veren işverenin işyerinde grev uygulaması var ise, işçiler ödünç verildiği işyerinde çalışmaya devam edeceklerdir. Bunun tek istisnası her iki işyerinde de grev varsa ancak işçiler bu durumda grev yapabileceklerdir. Yasanın bu düzenlemesine adı konulmamış grev yasağı denilmesi kanımca daha doğru olur⁸.

⁸ Arif Temir, **Geçici İş İlişkisine Tabi Olan İşçilerin Grev Hakkı Var Mıdır?** 05 Nisan 2004 tarihli Hürses Gazetesi.

IV. İŞ SÖZLEŞMESİNİN SONA ERMESİ

A) İŞ SÖZLEŞMESİNİN HÜKÜMSÜZLÜĞÜ VE İPTALİ

Bütün sözleşmelerde olduğu gibi koşullar var ise iş sözleşmelerinin de hükümsüzlük ve iptali söz konusu olabilecektir.

Tarafların ehliyetinin bulunmaması, mutlak emredici kurallara aykırı olması ve ahlaka aykırılık, imkansızlık gibi haller iş sözleşmesinin hükümsüzlüğü sonucunu doğurur. Yürürlüğe giren ve fiilen ifa edilen bir iş sözleşmesinin baştan itibaren geçersiz sayılması işçi aleyhine sonuçlar doğurur. Bu durumda çalışan kişinin geçmişe yönelik talepleri ancak sebepsiz zenginleşme kurallarına göre istenebilecektir. Bu nedenle iş sözleşmesinde hükümsüzlük (butlan) geçmişe etkili değildir. İleriye dönük sonuç doğurur. İşçi o zamana kadar iş sözleşmesinin hükümsüzlüğüne rağmen iş ilişkisinden doğan haklarını talep edebilir⁹.

İş sözleşmelerinin iradeyi sakatlayan yanıltma, aldatma, korkutma ve gabin gibi nedenlerle iptal edilebilirliği de söz konusudur. İş sözleşmelerinin iptali de butlanda olduğu gibi geçmişe etkili değildir¹⁰.

B) İŞ SÖZLEŞMESİNİN İŞÇİ TARAFINDAN HAKLI NEDENLE FESH EDİLMESİ

4857 sayılı Yasanın 24.maddesine göre süresi belirli olsun veya olmasın kapıcı, aşağıda yazılı hallerde iş sözleşmesini sürenin bitiminden önce veya bildirim süresini beklemeeksizin derhal feshedebilir:

1. Sağlık sebepleri:

a) İş sözleşmesinin konusu olan işin yapılması işin niteliğinden doğan bir sebeple işçinin sağlığı veya yaşayışı için tehlikeli olursa.

b) İşçinin sürekli olarak yakından ve doğrudan buluşup görüştüğü işveren yahut başka bir işçi bulaşıcı veya işçinin işi ile bağdaşmayan bir hastalığa tutulursa.

⁹ Fevzi Şahlanan, a.g.k. s. 42.

¹⁰ Fevzi Şahlanan, a.g.k. s. 43.

2. Ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri:

a) İşveren iş sözleşmesi yapıldığı sırada bu sözleşmenin esaslı noktalarından biri hakkında yanlış vasıflar veya şartlar göstermek yahut gerçeğe uygun olmayan bilgiler vermek veya sözler söylemek suretiyle işçiyi yanıltırsa.

b) İşveren işçinin veya ailesi üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak şekilde sözler söyler, davranışlarda bulunursa veya işçiye cinsel tacizde bulunursa.

c) İşveren işçiye veya ailesi üyelerinden birine karşı sataşmada bulunur veya gözdağı verirse, yahut işçiyi veya ailesi üyelerinden birini kanuna karşı davranışa özendirir, kışkırtır, sürükler, yahut işçiye ve ailesi üyelerinden birine karşı hapsi gerektiren bir suç işlerse yahut işçi hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ağır isnad veya ithamlarda bulunursa.

d) İşçinin diğer bir işçi veya üçüncü kişiler tarafından işyerinde cinsel tacize uğraması ve bu durumu işverene bildirmesine rağmen gerekli önlemler alınmazsa,

e) İşveren tarafından işçinin ücreti kanun hükümleri veya sözleşme şartlarına uygun olarak hesap edilmez veya ödenmezse,

f) Ücretin parça başına veya iş tutarı üzerinden ödenmesi kararlaştırılıp da işveren tarafından işçiye yapabileceği sayı ve tutardan az iş verildiği hallerde, aradaki ücret farkı zaman esasına göre ödenerek işçinin eksik aldığı ücret karşılanmazsa, yahut çalışma şartları uygulanmazsa.

3. Zorlayıcı sebepler:

İşçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler ortaya çıkarsa.

C) İŞ SÖZLEŞMESİNİN İŞVEREN TARAFINDAN HAKLI NEDENLE FESH EDİLMESİ

İşverenin haklı nedenle derhal fesih hakkı 4857 sayılı yasanın 25. maddesinde düzenlenmiştir. İşveren iş sözleşmesinin feshini yazılı olarak

yapmalı ve fesih nedenini açık olarak belirtmelidir. İşçinin davranışı veya verimi ile ilgili nedenden dolayı işçinin savunması alınmadan belirsiz süreli iş sözleşmesi fesh edilemez. 25. madde hükmüne göre; işveren süresi belirli olsun veya olmasın aşağıda yazılı hallerde iş sözleşmesini sürenin bitiminden önce veya bildirim süresini beklemeksizin feshedebilir:

1. Sağlık sebepleri:

a) İşçinin kendi kastından veya derli toplu olmayan yaşayışından yahut içkiye düşkünlüğünden doğacak bir hastalığa veya sakatlığa uğraması halinde, bu sebeple doğacak devamsızlığın ardı ardına üç iş günü veya bir ayda beş iş gününden fazla sürmesi.

b) İşçinin tutulduğu hastalığın tedavi edilemeyecek nitelikte olduğu ve işyerinde çalışmasında sakınca bulunduğuun Sağlık Kurulunca saptanması durumunda.

(a) alt bendinde sayılan sebepler dışında işçinin hastalık, kaza, doğum ve gebelik gibi hallerde işveren için iş sözleşmesini bildirimssiz fesih hakkı; belirtilen hallerin işçinin işyerindeki çalışma süresine göre 17 nci maddedeki bildirim sürelerini altı hafta aşmasından sonra doğar. Doğum ve gebelik hallerinde bu süre 74 üncü maddedeki sürenin bitiminde başlar. Ancak işçinin iş sözleşmesinin askıda kalması nedeniyle işine gidemediği süreler için ücret işlemez.

2. Ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri:

a) İş sözleşmesi yapıldığı sırada bu sözleşmenin esaslı noktalarından biri için gerekli vasıflar veya şartlar kendisinde bulunmadığı halde bunların kendisinde bulunduğunu ileri sürerek, yahut gerçeğe uygun olmayan bilgiler veya sözler söyleyerek işçinin işvereni yanıltması.

b) İşçinin, işveren yahut bunların aile üyelerinden birinin şeref ve namusuna dokunacak sözler sarfetmesi veya davranışlarda bulunması, yahut işveren hakkında şeref ve haysiyet kırıcı asılsız ihbar ve isnadlarda bulunması.

c) İşçinin işverenin başka bir işçisine cinsel tacizde bulunması.

d) İşçinin işverene yahut onun ailesi üyelerinden birine yahut işverenin başka işçisine sataşması veya 84 üncü maddeye aykırı hareket etmesi.

e) İşçinin, işverenin güvenini kötüye kullanmak, hırsızlık yapmak, işverenin meslek sırlarını ortaya atmak gibi doğruluk ve bağlılığa uymayan davranışlarda bulunması.

f) İşçinin, işyerinde, yedi günden fazla hapisle cezalandırılan ve cezası ertelenmeyen bir suç işlemesi.

g) İşçinin işverenden izin almaksızın veya haklı bir sebebe dayanmaksızın ardı ardına iki işgünü veya bir ay içinde iki defa herhangi bir tatil gününden sonraki iş günü, yahut bir ayda üç işgünü işine devam etmemesi.

h) İşçinin yapmakla ödevli bulunduğu görevleri kendisine hatırlatıldığı halde yapmamakta ısrar etmesi.

ı) İşçinin kendi isteği veya savsaması yüzünden işin güvenliğini tehlikeye düşürmesi, işyerinin malı olan veya malı olmayıp da eli altında bulunan makineleri, tesisatı veya başka eşya ve maddeleri otuz günlük ücretinin tutarıyla ödeyemeyecek derecede hasara ve kayba uğratması.

3. Zorlayıcı sebepler:

İşçiyi işyerinde bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir sebebin ortaya çıkması.

4. İşçinin gözüaltına alınması veya tutuklanması halinde devamsızlığın 17 nci maddedeki bildirim süresini aşması.

İşçi feshin yukarıdaki bentlerde öngörülen sebeplere uygun olmadığı iddiası ile 18, 20 ve 21 inci madde hükümleri çerçevesinde yargı yoluna başvurabilir.

25/11.(g) fıkrasında geçen ay kavramı takvim ayı olarak algılanmamalıdır. Burada ki ay kavramından işçinin işe devamsızlığa başladığı ilk günden itibaren hesap edilen ay anlaşılmalıdır.

(h) fıkrasında işçinin görevini yapmakta ısrar etmesi hususunda, işçinin uyarıldığına ilişkin en az iki veya daha fazla tutanak tutularak bu durumun tesbit edilmesi gerekmektedir.

(ı) fıkrasında işçinin vermiş olduğu zarar miktarının bilirkişi veya ekspertiz raporuyla belgelenmesi gerekmektedir.

Yargıtay bir kararında, tazminatsız feshite işverenin feshin haklılığını ispat etmesi gerektiği yönünde karar vermiştir¹¹.

D) ÇALIŞMA KOŞULLARINDAKİ DEĞİŞİKLİK NEDENİ İLE İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ

İşveren, iş sözleşmesiyle veya iş sözleşmesinin eki niteliğindeki personel yönetmeliği ve benzeri kaynaklar ya da işyeri uygulamasıyla oluşan çalışma koşullarında esaslı bir değişikliği ancak durumu kapıcıya yazılı olarak bildirmek suretiyle yapabilir. Bu şekle uygun olarak yapılmayan ve kapıcı tarafından altı işgünü içinde yazılı olarak kabul edilmeyen değişiklikler kapıcıyı bağlamaz. İşçi değişiklik önerisini bu süre içinde kabul etmezse, işveren değişikliğin geçerli bir nedene dayandığını veya fesih için başka bir geçerli nedenin bulunduğunu yazılı olarak açıklamak ve bildirim süresine uymak suretiyle iş sözleşmesini feshedebilir. İşçi bu durumda 17 ila 21 inci madde hükümlerine göre dava açabilir.

Taraflar aralarında anlaşarak çalışma koşullarını her zaman değiştirebilir. Çalışma koşullarında değişiklik geçmişe etkili olarak yürürlüğe konulamaz (4857/22. md.).

Geçerli bir neden olmaksızın işveren tarafından çalışma koşullarında iş sözleşmesine aykırı olarak değişiklik yapılırsa, söz konusu değişikliğin işçi tarafından kabul edilmemesi nedeniyle işçinin iş sözleşmesinin fesh edilmesi halinde işçi ihbar ve kıdem tazminatına hak kazanır.

Çalışma koşullarında geçerli bir neden olmaksızın işverenin iş sözleşmesine aykırı değişikliğini kabul etmeyerek ve yapılan zorlama

¹¹ Yarg. 9.HD'nin T. 07.05.1984, E.3975, K.5078 sayılı kararı

sonucunda iş sözleşmesi işçi tarafından fesh edilirse işçi kıdem tazminatına hak kazanır.

E) İŞ SÖZLEŞMESİNİN KENDİLİĞİNDEN SONA ERMESİ

İş sözleşmesi bazı durumlarda herhangi bir işleme gerek kalmadan kendiliğinden sona ermektedir. İş sözleşmesi belirli süreli ise sözleşmede belirtilen sürenin bitimi ile iş sözleşmesi sona erer. Yine iş sözleşmesinin türü ne olursa olsun işçinin ölümü durumunda sözleşme kendiliğinden sona erer. Belirtilen nedenlerle iş sözleşmesi sona ererse işçi kıdem tazminatına hak kazanır.

İş sözleşmesinin sona ermesi belirli koşullar altında işverenin ölümü ile de söz konusu olabilmektedir. İşverenin ölümü kural olarak iş sözleşmesini sona erdirmez. Sözleşmeden doğan hak ve borçlar mirasçılara geçer. Mirasçıların veya işçinin iş sözleşmesini devam ettirmek istememesi halinde sözleşme ancak normal şekle, yani sözleşmede kararlaştırılan veya kanunda gösterilen koşullara uygun olarak sona erdirilebilir. Bu kuralın istisnası işverenin şahsının göz önünde tutularak yapılmış olması halinde işverenin ölümü ile sözleşme sona erer¹².

V- İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİNDE USUL

A) İŞ SÖZLEŞMESİNİN İŞVEREN TARAFINDAN FESHİNDE USUL

İşveren fesih bildirimini yazılı olarak yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin bir şekilde belirtmek zorundadır.

İşçinin hakkındaki iddialara karşı savunması alınmadan belirsiz süreli iş sözleşmesi, işçinin davranışı veya verimi ile ilgili nedenlerle feshedilemez (4857/19. md.). Sözleşmenin feshindeki usule uyulmaması durumunda işçi ihbar ve kıdem tazminatına hak kazanır.

¹² Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul 1992, s.144.

B) İŞVEREN VEYA İŞÇİNİN İŞ SÖZLEŞMESİNİ FESİH HAKKINI KULLANMA SÜRESİ

24 ve 25 inci maddelerde gösterilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan hallere dayanarak işveren için tanınmış olan sözleşmeyi fesih yetkisi, işverenin, işçisinin bu çeşit davranışlarda bulunduğunu öğrendiği günden başlayarak altı iş günü geçtikten ve her halde fiilin gerçekleşmesinden itibaren bir yıl sonra kullanılamaz. Ancak işçinin olayda maddi çıkar sağlaması halinde bir yıllık süre uygulanmaz. Bu haller sebebiyle işçi yahut işverenden iş sözleşmesini yukarıdaki fıkra da öngörülen süre içinde feshedenlerin diğer taraftan tazminat hakları saklıdır (4857/26. md.).

Ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan hallere dayanarak işveren için tanınmış olan sözleşmeyi fesih yetkisi için iki hak düşürücü süre söz konusudur. Bunlardan birisi öğrenme gününden başlayarak altı işgünü; ikincisi ise olaydan itibaren bir yıllık süre. Yasa, kötü niyetli davranışları da dikkate alarak, işçinin maddi bir çıkar sağlaması durumunda bu bir yıllık hak düşürücü sürenin uygulanmayacağını belirtmiştir. Buna göre, işçinin kendisine maddi çıkar sağlayacak bir yolsuzluk yaptığının aradan bir yıl geçtikten sonra işveren tarafından öğrenilmesi durumunda da sözleşmesi İş Kanunu m.25/II gereğince feshedilebilecektir. Yargıtay, iş sözleşmesinin fesih tarihi ile tutanak tarihleri arasındaki süre dikkate alındığında 6 işgünlük hak düşürücü süre geçirildikten sonra iş akdi fesh edildiğinden davacının ihbar ve kıdem tazminatı isteklerinin kabulü gerekirken yazılı şekilde bu isteklerin reddinin hatalı olduğuna karar vermiştir¹³.

VI- SONUÇ

Yazılı iş sözleşmesi, süresi bir yıldan uzun işler için zorunlu olmakla birlikte aynı zamanda tarafların hukuki uyumsuzluklarında delil niteliği de taşımaktadır. Yazılı olmayan iş sözleşmelerinde taraflar hukuki uyumsuzluk durumunda ileri sürdükleri görüşlerini ancak tanıklar ve varsa kayıt ve

¹³ Yarg. 9. HD.'nin T. 02.12.2003, E:2003/5172, K:2003/19961 sayılı kararı.

belgelerle ispat etmek zorunda kalacaklardır. Bu da her zaman mümkün olmamaktadır.

İş sözleşmesinin tarafları olan işçi ve işverenlerin mağdur olmamaları ve haklarını idari ve adli makamlar karşısında ispat edebilmeleri için iş sözleşmelerinin yazılı olarak yapılması gerekmektedir. İş sözleşmesinde; tarafların hakları ve borçlarının neler olduğu, sözleşmenin türü ve varsa diğer özel koşulların belirtilmesi, iş sözleşmesinde yer alan konuların yoruma gerek kalmayacak şekilde açık olarak belirtilmesinde fayda vardır. İş sözleşmelerinin geçerli olabilmesi için yasalara ve ahlaka aykırı olmaması gerekir.

İş sözleşmesinin feshinde de taraflar yasa, toplu iş sözleşmesi ve iş sözleşmesi hükümlerine titizlikle uymaları gerekmektedir. Aksi halde uymayan tarafın karşı tarafa tazminat ödeme yükümlülüğü doğar.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Çelik, Nuri, **İş Hukuku Dersleri**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. İstanbul 1992.
- Gerek, Nüvit, **Kısmi Süreli Çalışmaların Bireysel İş Hukukumuzda Yarattığı Sorunlar**, Tühis, Ağustos 1990.
- Karakaş, İsa – Hasanoğlu, Murtaza, **İşçi Hakları Rehberi**, İlke Emek Yayınları, Ankara 2005.
- Şahlanan, Fevzi, **Soru ve Cevaplarla Çalışma Hayatı**, Bank-Si-Sen Yayınları, İstanbul 2000.
- Temir, Arif – Karakaş, İsa, **SSK ve İş Mevzuatında İhtilaflar ve Çözüm Yolları**, Yaklaşım Yayınları, Ankara 2005.
- Temir, Arif, **İş Sözleşmesi**, Yaklaşım Dergisi, Sayı 124, Nisan 2003.
- Temir, Arif, **Apartman Yönetimi ve Kapıcılar**, Yaklaşım Yayınları Ankara 2004.
- Temir, Arif, **Ödünç İş İlişkisi**, Çelik-İş Dergisi, Sayı:12 Haziran 2003.
- Temir, Arif, **Geçici İş İlişkisine Tabi Olan İşçilerin Grev Hakkı Var Mıdır?**, 05 Nisan 2004 tarihli Hürses Gazetesi.

KÜRESELLEŞME SÜRECİYLE BİRLİKTE ARTAN "KARA PARA" SORUNU VE BU SORUNA YÖNELİK KÜRESEL MÜCADELE

Deniz ÖZYAKIŞIR*

1. GİRİŞ

İçinde yaşadığımız dünya, her alanda hızlı bir değişim süreci yaşamakta ve bu değişim sonucunda dengeler hızla birilerinin lehine değişmektedir. Bu perspektiften hareketle baktığımızda soğuk savaşın sona ermesiyle uluslararası politik ekonomide köklü değişimlerin yaşandığını görürüz. İkili, bölgesel anlaşmalar (AB, NAFTA, GATT vb.) ve örgütlenmelerle (IMF, DB, DTÖ, OECD vb.) sağlanan egemenlik, hızla genişlemekte ve derinleşerek ulus-devlet bağlamındaki etkisini fazlasıyla hissettirmektedir. Süreç içerisinde ortaya çıkan bu küresel kurum ve örgütlenmelerin küresel temelli hazırladıkları projeler, beraberinde getirdiği çatışmalarla, çelişkilerle ve egemen sermaye bileşenleriyle birlikte yeni bir dünya düzenini zorunlu kılmıştır ve bu yeni düzen “küreselleşme” kavramıyla adlandırılmıştır. 1980’li yıllardan itibaren gelişme gösteren bu küreselleşme olgusu beraberinde pek çok alanda değişim ve dönüşüm gerçekleştirmiştir.

Büyük ve güçlü sermayeyi ellerinde bulunduran gelişmiş ülkeler üretim tekniklerini, yüksek teknolojiyi ve bilimsel araştırmaların büyük bir bölümünü üretimin yeniden tasarlanması için kullanmaya başlamışlardır. Bu noktada sermayenin serbest bırakılması ve küresel özgürlüğüne kavuşturulması fikri ortaya çıkmıştır. Bretton Woods’la oluşturulan örgütlerin ve anlaşmaların temel işlevleri, ulus-devletler üzerinde oluşan savaş sonrası düzeninin aşılmasını sağlayacak programları ve politikaları uygulamaya koymak olmuştur. Ulus devletler, yaşanan süreç içinde özellikle çok uluslu şirketler yoluyla bir çok alanda yetkilerini devretme gibi sorunlarla

* Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat A.B.D. Araştırma Görevlisi

karşılaşmaktadırlar. Bu süreçte MAI (Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) gibi anlaşmalarla ellerini daha da güçlendiren bu çok uluslu şirketler son kertede ulusal hükümetler karşısında çok üst bir konuma oturtulmuştur. Bu şirketler, kârlarının tehlikeye girme riskine karşı hükümetlerin politikalarını kendi lehlerine çevirmek için her yola başvurabilmektedirler.

Küreselleşme sürecinin bu noktasında kapitalist kâr mantığı ve zayıf düşen ulus devlet olgusu karşısında birtakım çevreler, kara para temelinde yeni rant kaynakları arayışlarına yönelmektedirler. Zira denetim yetkilerini rahatlıkla kullanamayan ve bir çoğunu da uluslar üstü yapılara devreden ulus-devletler, yaşanan süreçte kara para ile mücadelede etkin başarı sağlayamamaktadır. Dolayısıyla geline nokta ulus-devletin karşılaştığı sorunlara bir yenisi daha eklenmiş olup geline nokta mevcut düzlemde bu sorunun giderilmesine yönelik çeşitli çözüm parametrelerinin geliştirilmesi hayatî derecede önem arz etmektedir.

Bu çalışmada kara para olgusunun daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle küreselleşme sürecine yönelik kısa bir teorik çerçeve çizilmiş ve sonrasında söz konusu süreçte ivme kazanarak gelişen kara para olgusunun doğurduğu sorunlar ve bu sorunların çözümü için küresel çapta yapılan mücadelelere yer verilmiştir.

2. KÜRESELLEŞME: TEORİK ÇERÇEVE

Küreselleşme kavramı, son yıllarda gerek akademik gerekse siyasî platformlardaki tartışmaların bir numaralı gündem konusu olarak göze çarpmaktadır. Bu noktada insanlar küreselleşmeyi kendi inanç sistemleri ve ideolojik yaklaşımlarına göre ele almakta ve öne sürülen tezler ile sürece ilişkin tartışmalar bu temelde gelişme göstermektedir. Kimileri bu sürecin tarihsel doğuşunu 1800'lere dayandırırken kimileri de özellikle 1980 yılından itibaren teknolojik ilerleme ile birlikte bilgi çağına girildiğini ve asıl küreselleşmenin bu noktadan itibaren gelişme gösterdiğine vurgu yapmaktadırlar. Küreselleşmeyi eleştirel bir perspektiften okuyan Hirst-Thompson “küreselleşme yeni mi?” şeklindeki soruyu şöyle yanıtlamıştır:

“Eğer küreselleşmeyi, ülkeler arasındaki büyük ve artan bir ticaret akışı ile sermaye yatırımının gerçekleştiği açık bir uluslar arası ekonomi diye yorumlarsak, bu sorunun cevabının kesinlikle olumsuz olduğunu belirtmek gerekir. Gerçek anlamda bütünleşmiş bir dünya ticaret sistemi on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında oluşturulduğu için, uluslararası ekonominin karmaşık bir göreceli açıklık-kapalılık hikayesi vardır. Deniz altı telgraf kabloları 1860’lardan beri kıtalararası piyasaları birbirine bağlamaktadır. Binlerce mil uzaklıktaki yerlerle günlük ticaret ve fiyat belirlemeyi olanaklı kılan bu kablolar, günümüzün elektronik ticaretinden çok daha büyük bir yeniliktir”

Dolayısıyla farklı perspektiflerden bakıldığı için söz konusu sürece ilişkin çok çeşitli çözümlerin olduğunu görürüz. Ama genel olarak bakıldığında tartışmalarda çoğunluğun hemfikir olduğu nokta küreselleşmenin bir süreç olduğu gerçeğidir.

Küreselleşme bir anlamda, milli ekonomik, politik, kültürel yapının bir dizi ulusötesi gelişme ile koalisyonudur ve bir ideoloji olarak da her ülkenin bir değerini etkilemesini sağlamaktadır.²

Kanımızca küreselleşmenin tüm ideolojilerin yok olmaya yüz tuttuğu bir dünyanın gerçekliği olarak sunulması, başlı başına ideolojik söylemdir.³ Dolayısıyla tarihsel geçmişini yadsımamakla birlikte küreselleşmenin, özellikle soğuk savaş sonrası dönemde teknoloji ve bilgi alanındaki hızlı dönüşümlerle ve bizzat sermaye aracılığıyla şekillenen yeni bir süreci tanımlamak için ortaya atılan söylemlerin ideolojik bir kılıfı olarak değerlendirilebiliriz. Söz konusu sürecin böyle tanımlanması elbette ki beraberinde pek çok tartışmayı getirecektir. Temel kurgusunu sermayenin uluslararasılaşmasından ve kapitalist üretim biçiminin egemenliğini merkezden çevreye yaymasından alan bu süreç, son kertede ekonomik, kültürel ve politik alanlarda hızlı dönüşümlere ve tartışmalı gelişmelere sahne olmaktadır.

¹ P. Hirst,– G. Thompson, **Globalleşme Sorgulanıyor**, (Çev: Çağla Eldem, Elif Yücel), Dost Yayınları, İstanbul, 1998, s. 8.

² James H. Mittelman, “The Dynamics of Globalization”, **Globalization:Critical Reflections**, Ed:James H. Mittelman, Lynne Rienner Publishers, London, 1997, s. 3.

³ Nalan Ölmezogulları, **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999, s. 82.

Globalleşme üzerine geliştirilen akademik söylemler içinde, globalleşmeyi kendi içinde bağımsız, kendine referanslı hareket eden ve kendine özgü hareket yasaları olan bir “ekonomik sürece” indirgeyen eğilimin güçlü olduğunu görürüz. Bu eğilime göre, globalleşmeden konuşmak temel olarak ekonomik globalleşmeden konuşmak, dolayısıyla kapitalist bir global ekonominin ve sermayenin ve belli ölçüde global ekonomik-kurumların gelişmesinden ve kristalleşmesinden konuşmaktır.⁴

Bu perspektiften bakıldığında küreselleşmenin kaçınılmaz ve karşı konulamaz bir süreç olduğu vurgusu görülmektedir. Ama mevcut süreci salt ekonomik argümanlarla açıklamak, sürecin doğru anlaşılması noktasında büyük sıkıntılara yol açar.

Anthony Giddens, “bugün küreselleşmeye değinmeyen hiçbir siyasal konuşmanın tam olmadığını” ifade ederken⁵ aslında tam da noktaya dikkat çekmek istemiştir. Son tahlilde küreselleşme; genel olarak, ekonomik etkinliklerin uluslararası nitelik kazanmasını ifade eden bir kavram⁶ olarak anlaşılacakla birlikte, kendi başına bir amaç olmayıp bir olgu olarak esasında bundan daha fazla anlama gelmekte, çok boyutlu bir süreci ifade etmektedir. Dünya çapında göçmenlerin yoğun sınır ötesi hareketliliği, ekonomik gelişmelerden daha önemli bir hâle gelebilmekte ve ulus-devletin temel taşı olan vatandaşlık statüsünü erozyona uğratabilmektedir.⁷ Aynı süreçte, benzerlik/aynılık ile farklılık/çeşitliliğin diyalektik birliği söz-konusu olmakta, ulusal kimlik, ulusal kültür aşınırken; yerel, etnik ve dinsel kimlikler, evrensele yönelik değerlerle birlikte öne çıkabilmektedir.⁸

⁴ Fuat Keyman, “Globalleşme Söylemleri ve Kimlik Talepleri”, **Düşünen Siyaset**, Yıl:1, Sayı:2, ESF Yayıncılık, Ankara, Mart 1999, s. 74.

⁵ A. Giddens, **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, (Çev.: O. Akınhay), Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s. 20.

⁶ Peter Marcuse, “*Küreselleşmenin Dili*”, (Çev: Ali Tartanoğlu), **Mülkiye Dergisi**, Cilt:XXV, Sayı: 229, Temmuz-Ağustos, Ankara, 2000, s. 201.

⁷ Mehmet Yüksel, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 11-12.

⁸ Erol Manisalı, **Yirmi Birinci Yüzyılda Küresel Kısaç: Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Türkiye**, Derin Yayınevi, İstanbul, 2001, s. 10-13.

3. KARA PARA OLGUSU VE ÇEŞİTLİ SORUNLAR

3.1. Kara Paranın Tanımlanması ve Aklanma Yolları

Toplumlarda yüksek kazanç sağlayan uyuşturucu, silah kaçakçılığı, terör, çocuk ve kadın ticareti ve adam kaçırma gibi örgütlü işlenen suçlar sonucu elde edilen her türlü maddî menfaat ve değerlere “**kara para**” adı verilmektedir.⁹ Yasa dışı ve kayıt dışı oluşan bu para uluslararası finansal sistemde dönen önemli bir büyüklüğü temsil etmektedir. Kanunların suç saydığı fiillerin işlenmesinden elde edilen para veya para yerine geçen evrakların ve senetlerin, malların veya gelirlerin, bir para biriminden diğerine çevrilmesi de dahil olmak üzere, çeşitli malî işlemlerle birinden diğerine dönüştürülmesinden ekonomik çıkar elde edilmesi amacını güden bu para,¹⁰ aklanabilmek için malî sistem içinde kendine yer edinmeye çalışmaktadır. Çeşitli yöntemlerle kontrol altına alınmak istense de bu konuda pek bir başarının sağlandığı söylenemez. Çünkü son yıllarda gerek vergi cenneti bölgeler gerekse kıyı bankacılığının yoğunlaştığı yerler kara para aklanmasına uygun zemin hazırlamaktadır.

Kara paranın plasmanında en yaygın yöntem olarak kıyı bankacılığı sistemi kullanılmaktadır.¹¹ Ancak bu olgu küresel kapitalist sistemin bir gereği olarak kabul edilmektedir. Dünyada dolaşan yaklaşık 1-2 trilyon dolar kara para bir şekilde sisteme girmek ve aklanmak istemektedir. Dünya, ya bunun Off-shore şirketler kanalıyla olacağını kabul edecekti ya da bu para Amerika ve Avrupa bankalarını kullanacaktı. Bu büyüklükteki bir paranın rantını almak isteyen ülkenin bankacılık sisteminin çökmesi ve sistemin kokuşması ise kaçınılmaz olacaktı. Bu nedenle devletler bir yandan kara para kaynaklarını kurutmaya ve engel olmaya çalışırken, bir yandan da kendilerini bu paranın sistemlerine en az bulaşacak başka bir yerden ekonomiye girmesine razı olmak zorunda hissetmişlerdir. Citibank ve Chase Manhattan yöneticilerinin

⁹ Ayşe Günay, “Küreselleşme Sürecinde Malî Suçlar ve Malî Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:130, Ankara, Temmuz 1999, s. 122.

¹⁰ Hayrettin Gümüşkaya, “Kara Para Kavramı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:115, Ankara, Nisan 1998, s. 63.

¹¹ H.T. Naylor, **Hot Money**, Black Rose Books, Kanada, 1994, s. 299.

bile kara para akladığı düşünüldüğünde¹² Off-shore'ların küresel finansal sistemin arıtma tesisleri veya sübapları olduğu kabul edilebilir. Zaten Aralık/1981 tarihinde Amerikan Federal Rezerv Bankası (FED) da Amerikan düzenlemelerinden kaçınmak için Off-shore'larda şube açan ABD bankalarını tanımış ve International Banking Facilities kapsamında legalize etmeye karar vererek¹³ bu sistemi resmen onaylamıştır. Zira sistem, dünya genelinde ivme kazanan ekonomik küreselleşmeye paralel olarak yoluna bu temelde devam etmektedir. Kısacası sürecin temel argümanları, son kertede sistemin işlerliğine olumlu yönde hizmet etmişlerdir.

Dünya ekonomisinin küreselleşmesi, birçok kapalı ekonominin açık hale gelmesini sağlamakta, dünya ticaretini, dünya üretiminin üstüne çıkarmakta ve uluslararası piyasaların gelişmesi bireylerin ve kurumların fonlarını sınırsız olarak en yüksek getiriye alabilecekleri yerlerde değerlendirmelerine imkân tanımaktadır. Bunun yanında küreselleşme, modern dünyamızın karakteristiklerinden biri olarak suç alanını da etkilemekte ve organize suçluluk artan ölçüde küresel bir boyut kazanmaktadır. Küreselleşme bir yandan piyasaların işlem hacmini ve çeşitliliğini arttırarak, diğer taraftan da mal ticaretini arttırabilmek için gümrüklerdeki bürokrasiyi basitleştirmeye dönük uygulamalar yaparak, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı gibi kara paranın elde edildiği suçların işlenmesini kolaylaştırmaktadır.¹⁴

Bu ortamda ülkelerin kendisini koruyabilmesi her zaman mümkün olmamakta, bir ülkenin kara para aklaması diğer ülkeler ve küresel finansal sistem açısından sorun oluşturabilmektedir. Bütün bir dünya malî sisteminin entegrasyonu anlamında küreselleşme, para aklamayı gerçekten uluslararası bir olgu haline getirmiştir. Organize suç örgütleri ve sistemin açıklarını bilen bilinçli fertler, açık sınırlardan, özelleştirmeden, serbest ticaret bölgelerinden,

¹² Harun Odabaşı, “Para Sibirbazları”, **Aksiyon**, Sayı: 33, İstanbul, 1999, (10-16 Nisan), s. 32-38.

¹³ Keith Pilbeam, **International Finance**, Second Edition, Macmillan Perss Ltd., London, 1998, s. 301.

¹⁴ Muhammet Akdiş, **Para Politikalarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Türkiye**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, No: 2. Afyon, 1996. s. 123.

sınır güvenliği sağlayamayan devletlerden, kıyı ötesi bankacılık hizmetlerinden, elektronik malî transferlerden, akıllı kartlardan, siber bankacılıktan faydalanarak her gün milyonlarca dolarlık kara parayı aklayabilmektedir.¹⁵

Resmi makamlar kara parayla ilgili tüm boşlukları ne kadar ustalıkla kapatırlarsa kapatsınlar, kesin sonuca bir türlü ulaşamıyor. Sözgelimi internet üzerinden gerçekleştirilen parasal işlemlerin yanısıra, smart-card'larla (akıllı kartlar) yapılan işlemler de hiçbir şekilde kontrol edilemiyor ve kayıtlara geçirilemiyor. Böylece birçok ülkenin kara parayla mücadelede zorunlu şart koştuğu, 10 bin doları aşan şüpheli işlemlerin resmi makamlara bildirilmesi uygulaması boşlukta kalabiliyor. ABD Hazine Bakanlığı Mali Suçlar Bölümü'nün yaptığı bir araştırmaya göre profesyonel kara para aklayıcıları; her 3 ayda bir bilgisayar yazılımlarını değiştirerek resmi makamların izlerini sürmesini engelliyorlar. Konunun uzmanları şimdilerde, siber-bankacılık çağında 'özel hayatın mahremiyeti' gibi temel bir hukuk ilkesini bozmadan, bilgisayarlı ve kartlı ödeme araçlarını kontrol etmenin yollarını araştırıyorlar.¹⁶ Kara para aklamanın diğer yöntemlerini dünyaca ünlü 'Wall Street Journal' gazetesi şöyle açıklıyor:

*"Uyuşturucu kaçakçısı 20 bin dolarlık çeki, herhangi bir kurumda çek tahsildarı olarak çalışan arkadaşına verir. Bir çek tahsildarının elinde yüksek miktarda nakit bulundurması garip olmadığından ve günlük işlemler için sık sık bankaya gitmesi gerektiğinden, uyuşturucu tacirinin kara parası kolaylıkla sisteme dahil olabilir. Uyuşturucu kaçakçısı verdiği 20 bin dolar karşılığında 16 bin dolar alır. Kaçakçıya ödeme, çek tahsildarlarının sıklıkla kullandığı posta çeki formunda yapılır. 4 bin dolar ise çek tahsildarının cebine kalır! Bu aşamadan sonra uyuşturucu kaçakçısı, elindeki posta çeklerini bir kıyı bankasında daha önce açtığı hesaba aktarır. Bu sistem sayesinde 20 milyon dolar bile aklanabilir. Ancak birkaç çek tahsildarı kullanmak gereklidir."*¹⁷

¹⁵ Günay, a.g.m., s. 135.

¹⁶ Cahit Uyanık, "32 Kısım Tekmili Birden Kara Paranın Macerası", **Ekonom**, Sayı:3, Ekonomi Muhabirleri Derneği, Aralık 1996.

¹⁷ Uyanık, a.g.m.

3.2. Kara Paranın Boyutu ve Ülkelerin Buna Yönelik Küresel Mücadelesi*

Dünya çapındaki kara paranın boyutunu olayın esası yasa dışı olduğu için kesin olarak tespit edebilmek oldukça güçtür. IMF’nin Uluslararası Mali İstatistikler Departmanı dünyadaki toplam kara para miktarını 700 milyar ile 1 trilyon dolar arası bir rakam olarak bildirmektedir. ABD gayri safi millî hasılasının 8 trilyon dolar civarında olduğu düşünüldüğünde bu miktar büyük bir rakamdır. Bu rakamda yıllık 80 ile 100 milyar dolar arası bir artış da söz konusudur. Sadece uyuşturucu ticaretinde yıllık yaklaşık 500 milyar dolarlık bir hacimden bahsedilmektedir. Hatta bazı Latin Amerika ülkelerinin dış borç ana para ve faiz ödemelerinin bu paralar sayesinde ödenebildiği belirtilmektedir.¹⁸

Dünya üzerindeki mevcut kara paranın belli bir büyüklüğü her yıl malî sisteme dahil olmak için aklama operasyonlarına konu olmaktadır. Yine IMF’nin tahminlerine göre, kara para aklama miktarı küresel gayri safi millî hasılanın yaklaşık %2’si ile %5’i oranındadır. G-7 ülkeleri (Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İngiltere ve ABD) ile Avrupa toplulukları komisyonu tarafından 1989 Temmuz’unda Paris’teki G-7 zirvesinde, kara para aklama ile mücadelede uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla kurulmuş FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering)’a göre¹⁹ dünya bankacılık sisteminde her yıl 300 milyar dolar aklanmaktadır. Türkçe karşılığı “kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin malî çalışma grubu” olan FATF, kara para ile mücadele kapsamında yayınladığı raporlarla mevcut durumun önemine ve alınabilecek önlemlere dikkat çekmektedir.

1990 Şubat ayında FATF’ın²⁰ "hareket adımları" olarak nitelendirilebilecek olan ilk raporu 40 öneri ile birlikte açıklanmıştır.

* “Kara para aklamayla mücadele Kronolojisi” için bkzn: <http://www.masak.gov.tr/tr/kronoloji.htm> 02/10/2005

¹⁸ Ahmet Fazıl Özsoylu, “Suç Ekonomisi ve Mafya”, **Forum Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 11, Kasım 1998, s. 13.

¹⁹ Michael F Zeldin, “Money Laundering:Legal Issue”s, **Current Legal Issues Affecting Central Banks**,Vol.2, IMF, 1994, s. 219.

²⁰ FATF, “Financial Action Task Force on Money Laundering”, **Fatf Report**, 1990.

FATF'nin önerileri; 1-Paranın Aklanmasını Önlemede Ulusal Hukuk Sisteminin Geliştirilmesi, 2-Mali Sistemin Rolünün Güçlendirilmesi, 3-Uluslararası İşbirliğinin Güçlendirilmesi ana başlıkları altında toplanmıştır.²¹ Başka bir deyişle, kara paranın aklanmasının önlenmesi için ceza hukuku, banka hukuku ve uluslararası işbirliği alanlarında 40 önemli nokta önerilmiştir.²²

FATF tarafından getirilen önerilerin genel çerçevesi şöyle özetlenebilir;

- Her ülkenin, daha fazla gecikmeden, Viyana Sözleşmesi’ni tümüyle uygulama yolunda harekete geçmesi ve bunun için gerekli yasal düzenlemeleri yapması,
- Bankaların veya mali kuruluşların gizlilik yasalarının, kara para aklanmasının önlenmesi amacıyla getirilen önerilerin uygulanmasını kısıtlamayacak ölçüde dikkate alınması,
- Etkin bir para aklanmasını önleme programı, para aklanmasının soruşturulması, yasal takibatı ve ortadan kaldırılması hususlarında mümkün olduğunca çok yönlü işbirliğinin yapılması ve karşılıklı hukuki desteğin verilmesi.

FATF, diğer uluslararası girişimlerden farklı olarak kara paranın aklanmasının önlenmesi konusundaki çalışmalarını gittikçe genişleyen - daha çok ülkeyi kapsamına alan - bir coğrafi alanda sürdürmektedir. Nitekim, FATF'ye üye olmayan ülkelerle de işbirliği yapılarak, bu ülkelerin FATF önerilerini uygulamaları amaçlanmıştır. FATF'ye üye 26 ülke (Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Hong Kong, İzlanda, İrlanda, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Singapur, İspanya, İsveç, İsviçre, Türkiye, Birleşik Krallık, ABD) kara paranın aklanmasını önlemeye yönelik

²¹ William C Gilmore, “*International Efforts to Combat Money Laundering*”, **Cambridge International Documents Series**, Volume 4, Cambridge, Grotius Publications Limited., 1992, s. 9.

²² Scott E Mortman, “*Putting Starch in European Efforts to Combat Money Laundering*”, **Fordham Law Review**, Vol. 60, No. 6, 1992, s.439.

FATF önerilerini uygulayıp uygulamadıkları yönünden FATF tarafından incelemeye alınmış ve inceleme neticesinde, ülkelerin kara paranın aklanmasını önlemeye yönelik tutumları hakkında rapor hazırlanmıştır.²³

Alınan tüm önlemlere rağmen Kolombiya, İtalya, Rusya, Tayland, ABD, Kanada, Almanya, Meksika, Nijerya, Singapur, Türkiye, Venezüella, Hong Kong, Hollanda, Panama, İsviçre ve İngiltere'de de hala ciddi biçimde kara para aklanmaya devam ediliyor. Bu durum FATF'ı yeni önlemler almaya itecek gibi görünüyor. FATF 1996 yılının ortasında yaptığı toplantıda meşhur '40 Tavsiye'nin içeriğini gözden geçirdi. Öncelikle 40 Tavsiyenin 28 üyenin hepsi için zorunlu hale getirilmesinin yanısıra, kapsamının genişletilmesi de tartışıldı. Banka dışı mali kurumların da kara parayla mücadele sürecine sokulması için çalışmalar başlatıldı. Özellikle kumarhane, döviz büfesi, sigorta şirketleri, borsa aracı kurumları, emlakçılar, otomobil finansman şirketleri gibi sermaye yoğun alanların nasıl denetleneceği konuşuldu.²⁴

Tablo 1'de de görüleceği üzere FATF, 1990 yılında Avrupa ve ABD'de kokain, eroin ve esrar satışlarının toplam tutarının yaklaşık 122 milyar dolar olduğunu ve bunun yaklaşık 85 milyar dolarının aklanmış olabileceğini tahmin etmiştir.²⁵ Bu rakama dünyanın diğer bölgeleri ile silah ticareti, kadın ve çocuk ticareti, sentetik uyuşturucu ticareti gibi kara para miktarları dahil değildir.

²³ Banu Saatçi, “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler” **Bankacılar Dergisi** Sayı:19, Ankara, 1996.

²⁴ Cahit Uyanık, “32 Kısım Tekmili Birden Kara Paranın Macerası”, **Ekonom**, Sayı: 3, Ekonomi Muhabirleri Derneği, Aralık 1996.

²⁵ Günay, a.g.m. 135.

Tablo 1: Avrupa’da ve ABD’de Uyuşturucu Ticareti Miktarı (1990 - Milyar \$)

UYUŞTURUCU MADDE	ABD	AVRUPA	TOPLAM
Kokain	6.1	28.8	34.9
Eroin	2.3	10	12.3
Hint Keneviri	7.5	67.2	74.7
TOPLAM	15.9	106	121.9

Kaynak: *Günay; 1999: 135.*

Kaynağı itibariyle kara para olarak adlandırılmasa bile, kanun ve denetim dışı elde edilen kayıt dışı kazançların varlığı da ayrı bir problemdir. Dünya kayıt dışı ekonomisi Amerikan ekonomisinin yaklaşık %90’ı kadar bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bu büyüklük 1993 yılı rakamlarına göre 5.8 trilyon dolardır. Kayıt dışı ekonominin GSMH’ya oranı, 1999 yılı itibariyle, İsviçre için %7, ABD için %8, Japonya için %11, İngiltere için %13, Almanya için %16, Belçika için %22, İtalya için %27, Yunanistan için %29’a ulaşmış bulunmaktadır.²⁶

4. SONUÇ VE ÖNERİLER YERİNE

OECD Mali Eylem Görev Grubu tarafından kara parayla ilgili uygulanan 40 Tavsiye’nin özeti şöyle:²⁷

1- Her ülke daha fazla gecikmeden Viyana Konvansiyonu’nu tam olarak uygulamak için gerekli adımları atarak onaylanması için gayretlerini sürdürecektir.

²⁶ The Economist “*Shadow Economy, 1999*”, **The Economist**, (February 3rd-9th 2001), 2001

²⁷ Özden Alpdag, “32 Kısım Tekmili Birden Kara Paranın Macerası”, **Ekonom**, Sayı:3, Ekonomi Muhabirleri Derneği, Aralık 1996, http://www.emd.org.tr/ekonom/eko3_dos.htm 13/09/2005

2- Mali Kurum Gizlilik Kanunları bu grubun tavsiyelerinin men edilmesini gerektiriyor şeklinde bir ifade içine girilmeyecek.

3- Etkin bir para aklama uygulama programı çok taraflı işbirliği ve müşterek hukuki yardımlaşmanın para aklama soruşturmaları ve kanuni uygulamaları konusunda artan bir şekilde gerçekleştirilmesini kapsayacak ve mümkün olan durumlarda para aklama vakaları konusundaki suçların ifadesi işlemlerini içerecek.

4- Her ülke kanun çıkartmak dahil uyuşturucu parası aklama suçlamasını yapabilecek şekilde tedbirler alacak.

5- Her ülke narkotik ile bağlantısı bulunan herhangi bir suçla uyuşturucu parasını aklama suçunun uzantısı olup olmadığını dikkate alacak.

6- Para aklama suçu en azından bilinen para aklama faaliyetlerine uygulanacak. Bunlara objektif fiili durumlardan elde edilen bilgi kavramına dayalı olarak belirlenenler de dahil olacak.

7- Mümkün olan durumlarda sadece çalışanlar değil, şirketlerin kendileri de kriminal yükümlülük altında tutulacaklar.

8- Yetkili makamlar aklanan mülkün herhangi bir para aklama suçundan kullanılması niyet edilen araç veya bunlara karşılık gelen değerdeki mülkün müsadere edilmesi konusunda hak sahibi olacaklar. Müsadere ve cezai yaptırımlara ek olarak ülkelerin parasal ve medeni kanundaki hususlara ilişkin cezalandırılmaları da dikkate alınacak.

9- Bu kapsamda 9-29 arasındaki maddeler sadece bankalara değil, banka olmayan mali kurumlara da uygulanacak.

10- İlgili makamlar uygulamaların elverdiği ölçüde en geniş şekli ile bu tavsiyelerin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere gerekli adımları atacak.

11- Bunlara ek olarak ortak asgari banka dışı mali kurumlar ve bu tavsiyelere konu teşkil eden nakti işleme tabi tutan diğer meslek adamları belirlenecek.

12- Mali kurumlar hayali olduğu bariz olan isimler altında herhangi bir anonim hesap veya hesaplar tutmayacak.

13- Mali kurumlar adına hesap açılan veya adına işlem yapılan kişinin, bunlardan özellikle yurtiçinde yerleşik olanlarının müşterileri veya müvekkilleri adına hareket etmedikleri konusunda bir şüphenin doğması halinde kişinin gerçek kimliğine ilişkin bilgi elde etmek için makul olan tedbirleri alacak.

14- Mali kurumlar en az 5 yıl süre ile işlemlere ait gerekli bütün kayıtları hem yurtiçi hem de uluslararası tabana dayalı olarak tutmak suretiyle, yetkili makamlardan gelen bilgi taleplerine düzenli bir şekilde karşılık verecek imkanı idame ettirecekler.

Mali kurumlar hesabın kapanışından sonra en az 5 yıl süre ile müşteri kimliği, hesap dosyaları ve ticari yazışma kayıtlarını tutacaklar.

15- Mali kurumlar karmaşık, büyük ve bariz bir ekonomik veya kanuni amacı bulunmayan olağandışı işlem seyri gösteren işlere özel dikkat gösterecekler. Bu tür işlemlerin geçmişi ve amacı incelenecek. Bulgular yazılı olarak tespit edilerek, hazır hale getirilecek.

16- Mali kurumlar fonların kriminal faaliyetten kaynaklandığına ilişkin bir şüphe içine girdikleri takdirde, şüphelerini yetkili makamlara dakik bir şekilde rapor etmeye mecbur olacaklar.

17- Mali kurumlar, bunların müdür ve çalışanları müşterilerine ilişkin bilgileri yetkili makamlara rapor ettiklerinde müşterilerini ikaz etmeyecekler.

18- Mecburi raporlama sisteminin olması veya uygun olan durumlarda gönüllü raporlama sisteminin bulunması halinde şüphelerini rapor eden mali kurumun yetkili makamlardan gelen talimatlara uygun hareket etmesi gerekecek.

19- Mali kurumlardan birbirinin müşteri faaliyetlerine ilişkin şüphe içine girmesi ve bunun rapor edilmesi için herhangi yükümlülüğünün bulunmaması halinde yetkili makama herhangi bir raporlama yapılmamış ise müşterisine yardımı kabul etmeyecek.

20- Mali kurumlar para aklama uygulamalarına karşı program geliştirecekler.

21- Mali kurumlar şirketler ve mali kurumlar dahil tavsiyeleri uygulamayan veya yeterli uygulama içine girmeyen ülkelerdeki iş ilişkilerine ve kişilerle yapılan işlemlere özel dikkat gösterecekler. Bariz ekonomik amacı olmayan işlem ve bulgular raporlanarak hazır bulundurulacak.

22- Mali kurumlar, belirtilen ilkelerin özellikle bu ilkeleri uygulamayan yurtdışındaki şube ve çoğunluğuna sahip oldukları şubelerde uygulanmasını sağlayacaklar. Mevzuat müsait değilse ana kurumun bulunduğu ülkedeki yetkili makamlar bu durum bildirilecek.

23- Nakitin sınırda belirlenmesi veya izlenmesine ilişkin tedbirlerin uygulanabilirliği incelenecek. Bilginin uygun bir şekilde ve sermaye hareket serbestisine engel teşkil etmeden kullanılması güven altında tutulacak.

24- Ülkeler diğer mali kurum ve aracı kuruluşlarda belirli miktarın üstünde yapılan bütün para işlemlerini rapor etmelerinin gerekli olduğu bir durum kuracaklar.

25- Ülkeler daha fazla çek kullanılması, maaş çeklerinin kişi adına açılmış mevduat hesaplarına ödenmesi ve tahvillerin muhasebe defterlerine kayıt ettirilmesi gibi nakit havale işlemlerinin yerini alacak bir araç kullanılması suretiyle genel olarak modern güvenli para yönetim tekniklerinin kullanılmasını daha da teşvik edecekler.

26- Banka veya diğer mali kurumlar aracı kurumlar veya diğer yetkili makamları nezaret altında tutan yetkili makamlar nezaret altında tutulan kurumların para aklamaya karşı koruyucu görev yapacak yeterli programlarının bulunmasını sağlayacaklar.

27- Bu tavsiyelerin tamamının her ülke tarafından tanımlandığı üzere nakit ile işlem yapılan diğer mesleklerde de etkin bir şekilde uygulanmasına sağlayacak tarzda yetkili makamların hangileri olacağı belirlenmiş olacak.

28- Yetkili makamlar müşterilerinin hareketlerindeki şüpheli seyirlerin belirlenmesinde mali kurumlara yardımcı olacak onlara rehberlik sağlayıcı bilgilerin neler olacağını tespit edecekler.

29- Mali kurumları düzenleyen veya onlara nezaret eden yetkili makamlar suçlular veya onların birlikte çalıştıkları kişilerin mali kurumları

kontrol etmeleri veya bunlara önemli bir şekilde iştirak edecek satın almalar yapmalarına karşı gerekli hukuki veya düzenleyici tedbirleri alacaklar.

30- Milli İdareler, Merkez Bankası bilgisi ile birleştirildiğinde nakit akışları veya yurtdışından muhtelif kaynaklardan tekrar yurtiçine olan akışlar konusunda tahmin yapabilmek için en azından toplam miktarlar şeklinde hangi cinsinden olursa olsun uluslararası nakit akışlarını kayıt edecekler. Uluslararası incelemeleri kolaylaştırmak için bu tür bilgiler IMF ve MIS'e sunulacak.

31- Uluslararası yetkili makamlara muhtemelen İnterpol ve Gümrük İşbirliği Konseyi'ne yetkili makamlar için para aklama ve para aklama teknikleri konusundaki son gelişmeler konusunda bilgi toplamak ve bilgi dağıtmak konusunda sorumluluk verilecek.

32- Her ülke yetkili makamlar arasındaki uygulamalara konu teşkil eden şüpheli işlemleri şahıs ve şirketlere dair anında veya talep üzerine uluslararası bilgi alışverişi sağlanmasını daha iyi hale getirmek üzere gayret gösterecek.

33- Ülkeler iki taraflı veya çok taraflı olarak milli tanımlardaki farklı bilgi standartlarının birbirlerine yardım sağlamaları konusundaki yetenek ve isteğini etkilemesini temin etmeye gayret gösterecek.

34- Uluslararası işbirliği mümkün olduğu kadar en geniş müşterek yardımı sağlamak amacıyla tedbirler konusunda ikili veya çok taraflı anlaşma ve düzenlemeler şebekesi ile desteklenecek.

35- Ülkeler Avrupa Konseyi, suçlardan elde edilenlerin müsaderesi taslak sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmeleri teşvik edecekler.

36- İlgili ülkelerin yetkili makamları arasında işbirliği içine girmek suretiyle yapılan araştırmalar teşvik edilecek.

37- Mali kurumlar ve diğer şahıslar tarafından kayıtların tutulması, şahıs ve işyerlerinin aranması, ele geçirme ve para aklama konusundaki soruşturma ve davalarda kullanılmak üzere delil elde edilmesi ve yabancı ülkelerdeki yetkili mahkemelerde görülen davalarla ilgili olanlar dahil mecburi

tedbirlerin alınması bakımından suç teşkil eden konularda müşterek yardımlaşma içine girilmesinde kullanılacak prosedürler geliştirilmelidir.

38- Yabancı ülkelerin para aklamaya veya para aklamaya esas suçlara dayalı bir şekilde edilmiş olanların tespiti dondurulması yakalanması veya bu tür gelirlere tekabül eden diğer mülk değerlerinin müsadere talebine karşı zamanında tedbir alabilecek bir makam olacak.

39- Yetkili mahkemelerin birbirine ters düşmelerinden kaçınmak için adalete en uygun bir şekilde birden fazla ülkede davası görülmesi gerekli durumlarda sanıkların mahkemelerde davalarının en iyi şekilde görüşülmesini sağlayacak mekanizmaların belirlenmesi ve uygulanması hususu dikkate alınacak.

40- Ülkelerin mümkün olan durumlarda para aklama suçu veya bununla ilgili suçlar istinat edilen mücrimi iade etmek konusunda yönetmelikleri olacak.

KAYNAKÇA

- AKDIŞ, Muhammet, **Para Politikalarının Ekonomik İstikrar Üzerindeki Etkinliği ve Türkiye**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, No:2. Afyon, 1996.
- ALPDAĞ Özden, “32 Kısım Tekmili Birden Kara Paranın Macerası”, **Ekonom**, Sayı:3, Ekonomi Muhabirleri Derneği, Aralık 1996.
- UYANIK, Cahit, “32 Kısım Tekmili Birden Kara Paranın Macerası”, **Ekonom**, Sayı:3, Ekonomi Muhabirleri Derneği, Aralık 1996.
- GIDDENS, A., **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, Çev. O. Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.
- FATF, “Financial Action Task Force on Money Laundering”, **Fatf Report**, 1990.
- ÖZSOYLU, Ahmet Fazıl, “*Suç Ekonomisi ve Mafya*”, **Forum Dergisi**, Yıl:5, Sayı:11, Kasım 1998, s.12-17.
- GILMORE, C William, “*International Efforts to Combat Money Laundering*”, **Cambridge International Documents Series**, Volume 4, Cambridge, Grotius Publications Limited., 1992, s.9.
- GÜMÜŞKAYA, Hayrettin, “*Kara Para Kavramı ve Kayıt Dışı Ekonomi İlişkisi*”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:115, Ankara, Nisan 1998.
- GÜNAY, Ayşe, “Küreselleşme Sürecinde Malî Suçlar ve Malî Suçları Önlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:130, Ankara, Temmuz 1999, s.122-162.
- HIRST, P.,- THOMPSON, G., **Globalleşme Sorgulanıyor**, Çev: Çağla Eldem, Elif Yücel, İstanbul, Dost Yayınları, 1998.
- KEYMAN, Fuat, “Globalleşme Söylemleri ve Kimlik Talepleri”, **Düşünen Siyaset**, Yıl:1, Sayı:2, ESF Yayıncılık, Ankara, Mart 1999, s.71-90.

- MANİSALI, Erol, **Yirmi Birinci Yüzyılda Küresel Kıskaç: Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Türkiye**, Derin Yayınevi, İstanbul, 2001.
- MARCUSE, Peter, “*Küreselleşmenin Dili*”, Çev: Ali Tartanoğlu, **Mülkiye Dergisi**, Cilt:XXV, Sayı:229, Temmuz-Ağustos, Ankara, 2000.
- MİTTELMAN, James H., “The Dynamics of Globalization”, **Globalization:Critical Reflections**, Ed:James H. Mittelman, London, Lynne Rienner Publishers, , 1997, s. 1-19.
- MORTMAN, Scott E., (1992). “*Putting Starch in European Efforts to Combat Money Laundering*”, **Fordham Law Review**, Vol. 60, No. 6 s.429-465.
- NAYLOR, H.T., **Hot Money**, Black Rose Books, Kanada, 1994.
- ODABAŞI, Harun, “*Para Sibirbazları*”, **Aksiyon**, Sayı:33, İstanbul, (10-16 Nisan), 1999, s.32-38.
- ÖLMEZOĞULLARI, Nalan, **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1999.
- PİLBEAM, Keith, **International Finance**, Second Edition, Macmillan Perss Ltd., , London, 1998.
- SAATÇI, Banu, “*Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler*” **Bankacılar Dergisi**, Sayı:19, Ankara, 1996.
- THE ECONOMIST, “*Shadow Economy, 1999*”, **The Economist**, (February 3rd-9th 2001).
- YÜKSEL, Mehmet, **Küreselleşme, Ulusal Hukuk ve Türkiye**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- ZELDİN, F Michael, “*Money Laundering:Legal Issues*”, **Current Legal Issues Affecting Central Banks**, Vol.2, IMF, 1994, s. 209-221.

KAMUSAL RETORİKTE MODA TREND: YENİ KAMU YÖNETİMİ

Demokaan DEMİREL*

Günümüzün gelişen ve değişen toplumsal koşulları vatandaş-devlet ilişkilerinde geçmişten gelen anlayışların da değişmesine neden olmuştur. Vatandaşların gittikçe artan ve çeşitlenen hizmet talepleri, kamu örgütlerinde bu taleplere uygun biçimde cevap verecek yeniden düzenleme veya yapılanma çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Genel olarak bakıldığında, bir devlet içerisinde bütün toplumu etkileyecek yeniden yapılanma çalışmalarını planlayıp uygulamaya geçirecek bir kamusal otoriteye ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Vatandaşların beklentisi de bu yöndedir. Dolayısıyla kamusal alanda yaşanan bunalımların sorumlusu olarak, gerekli yeniden yapılanmayı sağlayamayan devlet veya onun uygulamadaki varlığını oluşturan kamu yönetimleri görülmektedir.

20. yüzyılın başlarında devlet mekanizmasının yavaş işleyişi pek şikayet doğuran bir husus olmadığından, önemli bir sorun olarak görülmemektedir ve devlet veya kamu yönetimleri baskılarla karşılaşmıyordu. Toplumsal hayat, henüz hızlı değişimin şart koştuğu zaman engeliyle tanışmamıştı. Ancak özellikle 2. Dünya Savaşı izleyen yıllarda toplumsal değişim ivmesini artırarak, kamu örgütleri üzerinde çeşitli ve nitelikli kamu hizmeti sunma baskısı yarattı. 21. yüzyıla girerken zaman ve hız, her şeyin ölçüsü olarak kabul edilmeye başlandı. Devletlerin artan mali sorunları, değişimin kamu örgütleri üzerinde yarattığı baskıyla birleşince, etkili ve verimli kamu hizmeti sunumu daha sorunlu hale geldi. Bu açıdan bakıldığında özel teşebbüsün daha hızlı hareket edebildiği ve dolayısıyla bu değişim dalgasını yakalayabildiği gözlenirken, kamu kuruluşları için aynı şeyi söyleyebilmek zordur. Devletin bürokratik yapısı, bürokratların vatandaşların

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi

hizmetle ilgili isteklerine ve performans ölçütlerine karşı duyarsızlığı, bu olgunun temelinde yatan başlıca faktörlerdir (Leblebici vd., 2001: 123). Bu durum vatandaşların devlet mekanizmasının yapısına ve işleyişine olan güvenlerini sarsmakta ve bir “güven bunalımı” yaratmaktadır (Melnik, 1994: Nye, Zelikov and King, 1997).

Devlet mekanizmasının içinde bulunduğu bu bunalımı aşma hedefi, sanayileşmiş batılı ülkelerde dahi çok sayıda önemli reform çalışmasının ortaya konmasına yol açmıştır. Bu durum devlet yapısındaki sorunların, salt üçüncü dünyaya özgü olmadığını; bunalımı, 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmelerin doğurduğu, farklı ağırlıklarda da olsa gelişmiş-gelişmemiş ayrımı tanımayan, ortak bir sorun olduğunu göstermektedir (Wright, 1992; OECD, 1995; World Bank, 1996 ve 1997).

Bunalımdan kurtulma düşünceleriyle birlikte, özellikle 1980’li ve 90’lı yıllarda farklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Yaklaşım değişimi yakalamakta daha başarılı olan özel sektör kuruluşlarına egemen olan değerleri ve uygulanan teknikleri kamu sektörüne taşımak olarak özetlenebilir. Bu akım “yeni kamu işletmeciliği” (The New Public Management) olarak adlandırılmaktadır (Hood, 1991; alıntıl原因 Leblebici vd., 2001: 125).

Bu çalışmanın temel amacı yeni kamu yönetimi anlayışını tanıtmak ve kamu yönetiminde devletin rolünün sınırlandırılmasına ilişkin teorik yaklaşımları irdelemektir.

1. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ TANIMI

Yeni yönetim anlayışı kamu kurumlarındaki uygulamaların gözlemlenerek daha sonra teorisinin geliştirildiği bir anlayıştır. Bu yüzden bu teori veya uygulamanın belirli bir kurucusu ve ilkelerinin anlatıldığı bir ana kitabı yoktur. Bu durum yeni yönetim anlayışının doğası üzerindeki görüşlerin geniş bir alanda ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca bu anlayışın devlete, topluma, bireylere ve kamu organizasyonlarına yansımaları da çok farklıdır (Ateş, 1999: 8).

Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçültülmesi ve

daraltılmasını, ikinci olarak da, daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin, özelde de, kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesini (Aksoy, 1999: 166-167), kamu yönetiminin özel sektör yönetim tekniklerine ve piyasa mekanizmasına göre yönetilmesini savunmaktadır.

Temel olarak hizmetlerde etkinliği, yarışmacılığı ve kalite artırmayı hedeflemekte; vatandaş yerine tüketici merkezli bir bakış açısını benimsemekte ve daha fazla tercih sunmayı amaçlamaktadır. Bu amaçlar gerçekleştirilirken, bürokrasinin küçültülerek etkinleştirilmesi, hiyerarşinin ve kırtasiyeciliğin azaltılması, çalışanların yönetime katılımının ve karar verme olanaklarının artırılması, kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi gibi piyasa yöntemlerinin daha fazla kullanılması ve kamu kurumları arasında da rekabet anlayışının yerleştirilmesinin gerekliliği savunulmaktadır (Gül, 1999:22).

2. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ KÖKENİ

1970'lerin sonundan itibaren bir çok batı ülkesinde kamu sektörlerinde pek çok reformlar yapılmıştır. Ancak yapılan bu reformların üzerinde uzlaşmaya varılmış bir isimleri bulunmamaktadır. Fakat son on beş yılda yapılan reformlar “yönetimde devrim”, “devletin yeniden keşfi”, “yeni yönetim” olarak adlandırılmıştır (Ateş, 1999:8). Bir kısım yazarlar, yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve idari dönüşümün çerçeve kavramının yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamusal seçim kuramlarına dayanan “Yeni Sağ” olduğu görüşündedirler (Aksoy, 1995:160).

Hood ise; Yeni Yönetim Anlayışını, kamu yönetiminde dünya genelinde meydana gelen değişim ve gelişmelere bağlamıştır. Christopher Hood, Yeni Yönetim Anlayışının bileşenlerini şu şekilde vermiştir (Schedler, 1996:71):

- Profesyonel yöneticilik
- Açıkça belirlenmiş, yazılmış performans ölçütleri
- Çıktılar üzerine büyük bir dikkat ve kontrol
- Daha büyük bir rekabet ortamına doğru kayış

- Özel sektör ve yönetim tekniklerinin uygulanmasında ısrar ve sürekli vurgu
- Kaynakların kullanılmasında aşırı disiplin ve tutumluluk

Hood'a göre Yeni Yönetim (NPM) Anlayışı, köken itibariyle siyasi ekonomiye aittir. Kamu Tercihi Teorisi, Taşeronluk Teorisi gibi ekonomik teoriler NPM'in başlangıcını oluşturmaktadır. Daha sonra ise ekonomik ara-yışlar, iş yönetimi kaygılarına eklenmiştir. Böylece yöneticinin rolü tanımlanmış, kamuda yönetim fonksiyonu daha da öne çıkmıştır (Schedler, 1996:72).

Doğru kararı almanın risk ve belirsizlik taşıyan uygun bir kararı almaktan daha az önemli kabul edildiği (Farnham ve diğerleri 1992: 46) modern sonrası işletme yönetimi anlayışının kamu yönetimine de aktarımı olarak tanımlanan NPM hizmette kalite, etkinlik, ekonomiklik gibi kavramlar doğrultusunda çalışmayı ifade etmektedir.

3. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ DAYANDIĞI GÖRÜŞLER

Uluslararası kullanımda NPM olarak adlandırılan yeni yönetim anlayışının dayandığı birçok teori bulunmaktadır. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, gerek kamu hizmetlerini görürken ve gerekse kamusal mal üretimi yaptığı işletmelerinde özel işletme yönetimi tarafından geliştirilen veya kullanılan yönetim tekniklerinden yoğun bir biçimde etkilenmektedir. Bu teoriler şunlardır:

3.1. Vekalet Teorisi (Principal – Agent Theory)

Vekalet yaklaşımı, özellikle Anglo–Amerikan ülkelerinde kamu işletmelerinin yönetimi için günümüzde devreye giren kamu işletmeciliği (Public management) konusu çerçevesinde gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi açısından bakıldığında vekalet veren olarak halk, vekil olarak kamu yöneticisi veya vekalet veren olarak üst yönetici, vekil olarak ast (devlet memuru) ya da kamusal mal ve hizmeti olan ile bu nitelikteki mal ve hizmeti sunan arasındaki ilişki bu yaklaşımın ilgi alanına girmektedir. Bu bağlamda yerel ihtiyaçları karşılama yükümlülüğü altında bulunan yerel yönetimler ve hemşeriler arasındaki ilişki de bu yaklaşım çerçevesinde düşünülebilir. Zaten

bu yaklaşımın etkisiyle günümüzde hemşeriler sunulan kamusal mal ve hizmetlerin kalitesini, niteliğini, sunuluş biçimini irdelemeye başlamışlardır. Adı konmamış olsa da, birçok ülkede insanlar bu yaklaşımların amaçlarıyla paralel bir davranış biçimi geliştirmektedir.

Özetle vekalet yaklaşımı, vekalet veren ve vekil arasındaki ilişkiyi ele almaktadır. Buna göre vekalet veren ve vekil arasında iş bölümünün temel problemi olan bilgi asimetrisi bulunmaktadır. Vekalet yaklaşımı, bu bilgi asimetrilerinin farklı çeşitlerini araştırmakta, onları sınıflandırmakta ve bilgi asimetrilerini giderme ve vekalet veren ve vekil arasındaki menfaatlerin uyumlaştırılmasını sağlayan kamusal hizmetlerin görülmesinde, hizmet ilişkilerinin örgütsel biçimlenmesi için örnek çözümler geliştirmektedir.

3.2. Mülkiyet Hakları Teorisi (Property Rights Theory)

Mülkiyet Hakları Teorisi bir kurumda kullanım haklarından ya da kuruma ilişkin diğer haklardan çalışanlara pay verilmek suretiyle onların teşvik edilmesini öngörmektedir. Teori, mülkiyet hakkında aşağıdaki özdeyişten hareket etmektedir: Mülkiyete ilişkin bir hak, çalışanlara ne kadar yeterli ölçüde tahsis edilebiliyorsa, mülkiyetle birlikte çalışanların ilişkileri o kadar çok verimli hale gelir. Mülkiyet hakları modeli, mülkiyet hakkını elde eden, onun kullanımını kazanan ve davranış kurallarını spesifikleştiren kişiler arasında bütün şeffaf davranış ilişkileriyle ifade edilmektedir. Örgüt faaliyetlerine ilişkin oluşum seçenekleri hakların düzenlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Örneğin görevi üstlenenlere ilişkin yetkilerin yeterli düzenlenmesi, onların motivasyonunu ve sorumluluğunu artırmaktadır.

Mülkiyet hakları teorisinin, kamu yönetimi ve kamu işletmeleri için, hatta kar amacı gütmeyen diğer örgütler bakımından, yönetsel öncelik sürecine yol açabilen geçici bir tartışma olduğu, bununla birlikte, en azından düşünce planında çekici olduğu ifade edilmektedir.

3.3. İşlem Maliyet Teorisi (Transaction Theory)

Örgütleri açık sistem olarak kabul eden bu yaklaşım ağırlığı, üretilen mal ve hizmetlerin sistem sınırları dışındaki kişilerle değiştiril-mesi işlemine

kaydıran bir yaklaşımdır. Bir başka ifadeyle bu yaklaşım, esas kritik önem taşıyan faaliyetin üretimden daha ziyade, üretilen mal ve hizmetlerin değişimi ve bu değişimi yönlendirenin örgüt yapıları olduğunu vurgulamaktadır. Bu yaklaşımın ana fikri şudur: Örgütler ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini, maliyeti en ekonomik olacak şekilde organize etmek isterler. Ekonomiklik bir yandan karar verenlerin sınırlı rasyonelliğe sahip olmalarından, diğer yandan da değişimle ilgili olan kimselerin kendi çıkarlarına göre davranmalarından etkilenebilir.

3.4. Kamu Seçimi Kuramı (Public Choice Theory)

Bu teori politik ve bürokratik karar süreçlerini ekonomi biliminin bulguları yardımıyla anlamayı amaçlamaktadır. “Politikanın Ekonomik Teorisi” olarak da anılmaktadır. Kamu seçimi okuluna, sosyal devlet anlayışının belli bir takım ilkelerine tepki olarak bakılabilir. Piyasa eşgüdümünün yetersizliği gündeme geldiğinde, devlet faaliyetlerinin başarısızlığı da söz konusudur. Temel düşünce, aktörlerin bireysel, rasyonel ve faydayı maksimize eden davranışlarının varsayılması yahut, politik süreçte işlem maliyetlerinin ve enformasyon maliyetlerinin gündeme getirilmesidir.

Kamu seçimi kuramıyla ilgili çalışma yapan bilim adamlarının bu kurama yönelik düşünceleri şöyle özetlenebilir:

a) Kamu seçimi kuramı temsilcilerinin, politikacı ve memurların irrasyonel davrandıkları ve bu tutumun verimsizliğe ve etkinsizliğe ve etkensizliğe neden olduğu yaygın bir anlayıştır.

b) Aucoin 1990’da yayınlanan makalesinde, kamu seçimi kuramının en iyi şekilde William Niskanen’in “Bureacracy and Representative Government” adlı yapıtta canlandırıldığını ifade etmektedir. Ayrıca Aucoin, Niskanen’in çalışmasının politikacıları etkin merkezîyetçilik, koordinasyon ve denetimi işlemleri yönünde harekete geçirdiğini iddia etmektedir.

c) Kamu seçimine ilişkin oldukça yaygın başka bir kanı, bu kuramı savunanların özel işletmeleri kamu kurumları karşısında genel olarak daha üstün gördüklerine ilişkindir. Bu eleştiri, çoğunlukla kamu seçimi kuramının iddialarını özel işletmelerin genel önceliklerine dayandırdıkları eleştirisiyle

bağlantılıdır ve onların varsayımlarının ampirik bir dayanağının olmadığı eleştirisi yapılmaktadır. Son olarak, devlete karşı piyasa ayırımında yoğunlaşılmasının “Üçüncü sektör” alternatifini zor duruma soktuğu ileri sürülmektedir.

Bu varsayımlarla kamu seçimi kuramı karıştırılabilir. Öncelikle kamu kuramının metodu, metodolojik bireyciliktir ve birey her analizin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Kamu seçimi kuramcılarının temsilcileri kendi modellerini, en baştan bireyin önceliğini kabul ederek ve ona faaliyet olanakları tanımak suretiyle kurmuşlardır. Ancak, çeşitli faaliyet alternatifleri ve çevrenin kurumsal düzenlemeleri kendi faydasını maksimize etmeye çalışan bireyin davranış olanaklarını sınırlamaktadır. Ayrıca kamu seçimi kuramında kullanılan rasyonellik kavramı basit bir rasyonellik kavramıdır. Sadece bireylerin, model olarak ortaya konan duruma ve menfaatlerine uygun davranacakları düşünülmektedir. Yine de bireylerin bireysel rasyonel davranışlarının ne tür sosyal olgulara yol açtığı problemi, kamu seçimi kuramının önemli bir sorunu olarak durmaktadır. Bu noktada, memurların davranışlarında bireysel fayda maksimizasyonu yerine, vekil sorumluluğu içerisinde davranmalarını sağlayan vekalet yaklaşımı, kamu seçimi kuramının bu probleminin çözümüne yardımcı olmaktadır. Bunun yanı sıra, içerisinde kamu seçimi – vekalet yaklaşımının bulunduğu ve bireylerin sorumluluk duygusunu hissederek kamusal menfaat düşüncesini öne çıkardıkları görüşünü kabul eden bir çok araştırma bu yaklaşıma hizmet etmektedir.

Kamu seçimi kuramını büyük ölçüde etkileyen Niskanen, kamu sektöründe memurların kurumlarının bütçelerini dengelemeye çalıştıklarını ve politikacıların ise oylarını maksimize etmeye çalıştıklarını ifade etmektedir. Kurumsal sonuç olarak da, kamu kurumlarında merkezileşme, tekdüzelik ve amaçsızlık ortaya çıkmaktadır. Bunu ortadan kaldırmak için Niskanen, bürokrasinin tekelci yapısını ortadan kaldırmaya yarayacak kurumlar arası rekabeti ve memurların başarılarına göre ödüllendirilmelerini önermektedir.

Günümüzde kamu sektöründe rekabetin olmayışı, tekelci örgüt davranışlarının ortaya çıkmasına, düzenli ve sürekli maaş uygulamaları da memurun motivasyonsuzluğuna, verimsiz çalışmasına kendisinin hizmet sunduğu kişilere karşı değil de, amirlerine karşı sorumlu hissetmesine neden olmaktadır.

Kamu seçimi kuramı yaklaşımında devlet konusundaki en önemli fark, koruyucu devlet ve hizmet devletinde devletin rolüne ilişkindir. Koruyucu devlet hukuku ve düzeni sürdürmek ve hukuksal bir çerçeve sunmak için vardır. Hizmet devleti ise, vatandaşların talep ettiği ve takdir ettiğini bildiği kamusal malları üretmektedir. Bu anlayış farkı, kamusal mal ve hizmet üretiminde önemli farklılıkları ortaya çıkartmaktadır.

3.5. İş Yöneticiliği Anlayışı (Managerialism)

Aucoin iş yöneticiliği anlayışını, örgüt yapısının yöneticiye genişletilmiş bir hareket alanı sağlanması, açık amaçlar, misyonlar ve bir tarafta müşteri ve üyelerin isteklerine ilgi gösterme, diğer tarafta çalışanların isteklerini göz önünde bulundurma gibi prensipleri ön plana çıkaran bir düşünce okulu olarak görmektedir. Bunu gerçekleştirmek için özerklik, sorumluluk ve akılcı bir ilişki içinde kamusal örgütlerin kaynaklarında, ürünlerinde ve çıktılarında görev sorumluluğunu oluşturmak gerekmektedir. Aucoin, bu ilke ve önerileri kültüre dayalı bir yönetim modeliyle birlikte hareket eden düşünce sistemi içinde görmektedir.

İş yöneticiliği anlayışının başka bir biçimi, Patricia Ingraham tarafından temsil edilmektedir. Ingraham, toplam kalite yönetiminin yönetim yaklaşımına karşı başka yönetim odaklı reformları ortaya koymaktadır. Bu reformların karakteristik özellikleri, verimliliğe vurgu, politik temsilcilerin isteklerinin güçlü bir biçimde dikkate alınması ve yerelleştirmeyle özelleştirmenin çeşitli biçimleridir. Ingraham'a göre iş yöneticiliği anlayışının temel unsurları başarıya dayalı ödeme, iyi bir finans yönetimi ve dış kaynaklardan yararlanmadır.

İş yöneticiliği anlayışının üçüncü ve en kapsamlı tanımı Christopher Pollitt tarafından ortaya konmuştur. Pollitt, iş yöneticiliği anlayışını, temelini bir çok ekonomik ve sosyal problemin iyi bir yönetimle halledebileceği düşüncesinden alan düzenleme ve uygulamaların bir ifadesi olarak tanımlamaktadır. Ona göre toplumsal gelişmenin gerçekleşmesi için en önemli yol, üretimin sürekli iyileştirilmesidir. Bunun yanı sıra yönetim, planlamada, uygulamada ve verimlilik artışının ölçülmesinde esaslı bir rol

oynayan, bağımsız ve kendine özgü örgütsel bir işlev olarak anlaşılmaktadır. Pollitt'in iş yöneticiliği anlayışı kamu sektörü için hem kültüre dayalıdır, hem de neo-taylorizm denilen yönetim modelleriyle entegre olmuştur. Pollitt iş yöneticiliği anlayışı içerisinde her şeyden önce ideolojiye ağırlık verilmektedir.

3.6. NPM ve Kültürel Teori

Hood (1996) NPM'i kültürel teoristlerin organizasyonların 2 ana koordinatı olarak ele aldıkları alt grup ve alt şebeke kavramlarıyla açıklamaya çalışır. Alt gruplara gitme kamu sektöründe bir üniteyi ele alıp onun personel ve ödül yapısı, işlerini yapma metotları gibi bir inceleme yapmak kamu sektörünü özel sektörle kıyaslandığında daha az farklı kılar. Alt şebekelere gitme bilhassa personel, para, kontratlar üzerinde yaratıcılık yeteneğinin genel proses kurallarınca sınırlandırılmasına neden olur. Bu bağlamda Hood (1996) NPM'i geleneksel idaredeki alt grup ve şebekelerle birleştirir. İdari reformları yüksek grup ve şebeke anlayışından ayırır.

4. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMINA ZEMİN HAZIRLAYAN NEDENLER

4.1. Refah Devleti Bunalımı ve Neo-Liberal İktisadın Doğuşu

1960'lı yılların ortalarından itibaren, pozitivist etkiye bir reaksiyon olarak ortaya çıkan, o yılların reformcu radikalizmini yansıtan demokratik söylem, kendisini yeni kamu yönetimi yaklaşımı olarak ortaya koymuş, 70'li yılların ortasına dek kamu yönetiminde egemen paradigma olarak kalmıştır. 70'li yılların ortasından itibaren yaşanan siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmeler, devletlerin kamu hizmetlerinin sunumunda yeniden verimliliği öne çıkarmalarıyla birlikte yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının doğmasına neden olan ortamı hazırlamıştır (Leblebici 2000).

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının en önemli temellerinden birini oluşturan, devletin her alanda vatandaşların taleplerine yönelik hizmet sunumunu sağlaması gerektiği anlayışına yol açan ve özellikle 1960'lı yıllarda yıldızı iyice yükselen "Refah devleti" anlayışı 1970'lere

gelindiğinde, yaşanan küresel şartların da etkisiyle ekonomik anlamda devletin sırtında ciddi bir kambura dönüşmüştür (Foster and Plowden, 1996).

1970’li yıllarda yaşanan petrol bunalımı, sanayinin temel girdisi olan enerjinin maliyetini yükselttiğinden kamu harcamalarının finansmanı büyük bir sorun haline almıştı. Kamu finansmanı problemlerinin çözülmesi için vergi oranlarının yükseltilmesi gerekiyordu. Ancak vergi oranlarının zaten yeterince yüksek olması ve sivil toplum örgütleri ve iletişim araçlarıyla güçlenmiş toplumsal menfaatin baskısı, kamu harcamalarının vergilerin daha da yükseltilmesi yoluyla finanse edilmesini güçleştiren veya engelleyen unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.

Batılı gelişmiş ülkeler, refah devleti anlayışının getirdiği aşırı kamu harcamalarının yol açtığı yüksek maliyetle iktisadi hayattaki yollarına devam ederken, bu ülkelere yönelik bir iktisadi şok da Uzak Doğu’dan geldi. Ucuz işgücü avantajını kullanan Japonya ve diğer Uzak Doğu ülkeleri yavaş yavaş Batı pazarını işgal etmeye başladılar. Bu ucuz ürünlerle rekabet edemeyen Batılı firmaların sonu iflastı ve olayın toplumsal boyutu da tabiki “işsizliktir”. Dolayısıyla 1970’lerden itibaren Batı ülkelerinde giderek artan ölçüde bir işsizlik problemi yaşanmaya başladı.

Bu şartlar altında refah devleti anlayışı kamu sektörünün taşıyamayacağı bir yük haline gelmiştir. Kamu harcamaları artmaya devam ediyordu. Toplumlarda bir bağımlılık kültürü yaratılmıştı. Kamu harcamalarındaki artış, ortalama yaşam süresinin uzaması ve yine aynı dönemlere rastlayan işsizlik oranlarındaki artışla birleşince, sosyal güvenlik sistemlerinin çökme noktasına gelmesi de dahil olmak üzere, pek çok ağır ekonomik ve sosyal sorunları gündeme getirmiştir.

Özellikle yaşanan yüksek enflasyon ve yüksek işsizlik toplumu bıkırtmaya başlamıştı. Bu koşullarda uygulamaya çalışılan ve kamu yatırımlarını artıracak işsizliği ortadan kaldırmayı amaçlayan “Keynesyen ekonomik politikalar” da bütün dünyanın yaşadığı enerji darboğazı nedeniyle piyasalarda fiyat istikrarı sağlanamadığından enflasyonun daha da yükseltilmesinden başka bir sonuç vermiyordu. Dünya iktisat literatürü yeni bir kavram kazanıyordu. “Stagflasyon”, yani ekonomik durgunlukla enflasyonun birlikte

yaşanması, 1929 bunalımının aşılmasını sağlayan Keynesyen İktisat Okulu'nun "Müdahaleci devlet anlayışı" 1970'lerin sonlarından itibaren artık ciddi bir şekilde sorgulanıyordu. Bu arada yine 1970'lerin başlarından itibaren klâsik liberalizmin temel ilkelerini savunan başlıca üç çağdaş liberal düşünce okulu akademik ve siyasal çevrelerde seslerini duyurmaya başlamıştı. Hayek'in kurucusu olduğu Yeni-Avusturya Okulu, Friedman'ın liderliğini yaptığı Chicago İktisat Okulu, Buchanan'ın liderliğini yaptığı Virginia Politik İktisat Okulu, liberalizmin yeniden gün ışığına çıkmasında önemli rol oynadılar. Böylece "Neo Liberal İktisat veya Yeni Sağcı" politikalar doğdu (Barry, 1987; Green 1987; King 1987 alıntılan: Leblebici ve diğerleri, 2001: 128).

4.2. Reaganizm ve Thatcherizm: Sınırlı Devlet

1980'li yılların başında İngiltere ve ABD'de iktidara gelen Neo-Liberal politikalar, süreci hızlandırmak için "devletin küçültülmesi" ve "piyasa ekonomisinin hakim kılınması" uygulamalarını hayata geçirmişlerdi.

Neo-Liberal politikalar ana tema olarak devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını öne sürerek devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir. Bu sınırlama da, diğer bir ifadeyle sağlanan ekonomik serbestlik, siyasal özgünlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir (Friedman, 1988: 24-31). Devletin bireyin yapabileceği işlerden elini çekmesi istenirken (Yayman, 2000: 144) böylece piyasa ekonomisinin güçlenmesinin, ekonomik verimlilik ve etkinlik düzeyinin artırılmasının sağlanmış olacağı öngörülmektedir.

Bu süreçte yeni sağın ekonomi politikalarının uygulanmasıyla birlikte, olgusal bir gerçeklik olarak gelişen ve dünya ekonomisinin imalat temelinden hizmet temeline, ulusal temelden, global temele, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışına geçişinde etkisi olurken, aynı zamanda geleneksel endüstrilere dönüşmüştür. Ekonomi temelli bu değişim ve dönüşüm süreci sonucunda ulus devlette var olan merkezi devletin gücü ve geleneksel bürokrasiler sorgulanırken, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılarak, devletin rolünün yeniden tanımlanması gereği üzerinde durulmaktadır (Ohmea: 1996 alıntılan: Yayman, 2000: 145).

Gayri Safı Milli Hasıla içinde kamu harcamalarının büyüklüğüne dikkat çekilerek devletin küçültülmesini, ekonomik alanda GSMH içindeki kamu harcamalarının azaltılmasına dikkat çeken liberal görüşler, refah devleti anlayışının kurumsallaşmaktan çıkarılmasını ve devletin yeniden yapılandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000: 145).

Yeni sağcı politikalar 1980’lerde özellikle İngiltere’de ağırlıklı olarak özelleştirme başlığı altında uygulandı. Thatcher İngiltere’sinin ve Reagan Amerika’sının yanı sıra Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi İngilizce konuşulan ülkeler, reform programları ve piyasa benzeri teknikler (Market type mechanisms) ile yönetim tekniklerinde belli ölçüde farklılıklar gösterdiler. Ancak temel nokta “devletin sınırlandırılması ve özel sektör kültür ve değerlerinin kamu sektörüne enjekte edilmesi” idi (Mascarenhas, 1993 alıntılan: Leblebici ve diğerleri 2001: 128).

5- YIRMİBİRİNCİ YÜZYILDA KAMU YÖNETİMİNDE ADMINISTRATION’DAN MANAGEMENT’A

Kamu yönetimi anlayışı günümüzde önemli bir değişim göstermeye başlamıştır ve önümüzdeki yüzyılda bu değişim çok daha net bir görünüm alacaktır. Kamu yönetimindeki değişimi özetleyecek olursak “administration” anlayışına dayalı bir yönetim biçiminden “management” anlayışına dayalı bir yönetim biçimine geçilmekte olduğu görülür.

“Administration” ile “management” kavramları arasındaki farklılaşmayı ifade edebilmek kuşkusuz bazı güçlülüklerle doludur. Özellikle, Türkçe’de her iki kavramında aynı kelimeyle, yani yönetim kelimesiyle, anlamlandırılması sorunu daha da karmaşık bir konuma getirmektedir. Bu nedenle söz konusu iki yaklaşım arasında farklılaşmayı sağlayan noktaların belirlenmesi gerekmektedir. Tablo 1’de administration ve management yaklaşımları arasındaki temel farklılaşma konuları ve ortak paydalar ele alınmıştır (Yaşamış, 1997:20-25):

TABLO 1 Kamu Yönetiminde “Administration ve Management” Yaklaşımları Arasındaki Farklılaşma Konuları ve Ortak Paydalar

ADMINISTRATION	MANAGEMENT
Statüye ilişkin sorunlar	Etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve karlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, Yetki gaspı ve geçişi ile ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmeti ölçümleri
Muhafazakarlık	Değişim
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinimlerine duyarlılık
Yurttaş – Tebaa	Müşteri
Emir – Komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Merkezden yönetim	Yerel uygunluk, yerinden yönetim–yetki genişliği
Denetim, yasallık, hukuksallık	Yol göstericilik, paranın değer karşılığı, başarı denetimi
Karar alma: X ve Y kuralları	Karar alma: “Incrementalism”
Eşit ücret	Başarıya dayalı ücret
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	PPBS yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenleri maliyet – yarar oranı, nakit akış kestirimi, maliyetin geri dönüşü
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet – piyasa türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
PODSORB, zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Toplam kalite yönetimi, başarı yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi

ORTAK FAYDALAR
ADMINISTRATION – MANAGEMENT
Erdemlilik yönetimi
Yeterlilik, ehliyet, liyakat
Yeteneklilik
Hukuki bağlılık

Yukarıda verilen tabloda da belirtilmeye çalışıldığı üzere “Administration” da kamu yönetimlerinin statülerine ilişkin sorunları temel odak noktaları olurken “Management” yaklaşımında hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve hatta karlılığa ilişkin sorunlar temel odak noktalarını oluşturmaktadır. Aşağıdaki bölümde bu genel değişimin temel unsurları ele alınmıştır.

a) Pratik Teoriden Önce Gelir: Yönetmelik Reform Trendi

1970’lerin sonlarından itibaren reformlar batılı ülkelerin çoğunda hayata geçirildi. Bu reform trendinde üzerinde uzlaşılan tek bir isim yoktu. Son onbeş yılın reformları idari devrim (Wilson and Hinton: 1992), yeni işletmecilik (Zıfcak: 1994), liberal devrim (Caiden: 1998) ve devrim (Holmes and Shand: 1995, Gray and Jankins: 1995) olarak çeşitli biçimlerde adlandırıldı.

1980’li yıllar, özellikle özelleştirme tekniği yoluyla devletin faaliyet alanlarının küçültülmesi çabalarıyla geçti ve 1990’lı yıllara gelindiğinde devlet faaliyet alanlarının tam olarak küçültülemediği, ancak büyümesinin kontrol altına alındığı görüldü (Oxley and Martin, 1991). Aslında varılan nokta, devletin hangi alanlarda faaliyet göstermekten vazgeçemeyeceği noktasıydı. Böylelikle “elde kalan bu daha konsantre yapıyı, nasıl daha etkin ve etkili kılabiliriz?” sorusu, 1990’lı yıllara egemen oldu (Ömürgönülşen, 1997). Diğer bir deyişle, devletin faaliyet alanlarının daraltılabileceği sınırlar belirgin hale geldikten sonra, bu sınırlar içerisinde “nasıl en etkili ve verimli bir şekilde hareket edilebileceği” sorusuna cevap aranmaya başlandı.

1990’lı yıllara egemen olan bu soruya cevap olarak “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımı ortaya çıktı. Peters ve Waterman’ın (1982) “Mükemmeli Aramak Yolunda” (In Search of Excellence) ve Osborne ve Gaebler’in (1992) “Devletin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) adlı eserleri, bu eğilimi (en azından yönetmelik boyutunu) destekler ve hatta şekillendirir bir nitelikteydi. Bu eserlerde vurgulanan ana nokta, esas olarak, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanabileceği düşüncesini öne çıkartmaktan ibaretti. Kamu yöneticilerinin bütçeleri daima serbestçe

kullanımı, işe alma ve çıkarma gibi kritik konularda daha fazla yetkilendirilmesi gibi birtakım tekniklerin yanı sıra, “toplam kalite yönetimi” ve “değişim mühendisliği” (Reengineering) gibi esasen özel sektörde benimsenen yönetim anlayışlarının çeşitli unsurları devletçe ödünç alınıyordu. Gray ve Jenkins (1995:85), bu dönüşümü şu sözlerle tanımlıyorlardı:

“ Weberyen örgütlerin kalıntıları olan eski komuta kontrol yapıları artık işe yaramaz hale gelmişti. Daha esnek ve uyum gücü yüksek örgütlere ihtiyaç vardı. Bu da ancak daha yatay ve daha konsantre yapılarla ve bürokratik yönetim değil, girişimci yönetimle ve daha esnek rejimlerle sağlanabilirdi”.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı”na (OECD) üye pek çok ülke tarafından uygulamaya konulan yeniden yapılanma programlarına egemen olmuştur. ABD’de 1993’te ortaya konulan Milli Performans Değerlendirme Raporu (National Performance Review Report), İngiltere’de 1980’lerde başlayan Etkinlik Araştırmaları (Efficiency Scrutinies), Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative), Yeni Adımlar (Next Steps) ve Vatandaş Hakları (Citizen’s Charter) programları, Avustralya’da Mali Yönetimin İyileştirilmesi Programı (Financial Management Improvement Program), Kanada’da Kamu Hizmeti 2000 (Public Service 2000) Programı; Almanya’da 1990’larda uygulamaya konan Yeni Yönlendirme Modeli (New Steering Model) ve Idea 21 programları, Fransa’da 1988’de başlatılan Kamu Hizmetinde Yenilenme (Renewal of the Public Service) reform projesi ve Japonya’da Yönetişel Reform Temel Politikası (Fundamental Policy of Administrative Reform) bu çalışmalar arasında en çok göze çarpan ve yankı uyandırmış olanlardır (OECD, 1993 ve 1995).

Bütün bu reform programlarında, kamu hizmetlerinin sunumunda “performans” ve “kalite” standartlarının geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde “etkinlik” ve “kalite” felsefeleri çerçevesinde ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

b) Devletin Yeniden İnşası (Reinventing of Government)

Yeni kamu işletmeciliği literatürüne Amerika’nın bir katkısıdır. İsmi David Osborne ve Ted Gaebler’in en iyi satan Devletin Yeniden İnşası:

Girişimci Ruh Kamu Sektöründe Nasıl Sağlanır? adlı kitabından alır. Devletin yeniden inşası kavramı iyi bir idare için on ilkede özetlenir:

1. Kamu, özel ve gönüllü sektörleri katalize etme,
2. Servis sağlayıcıları arasında rekabet,
3. Vatandaşları güçlendirme,
4. Otoriteyi desantralize etme,
5. Kurallar ve düzenlemelerle değil amaçlarla idare etme,
6. Parayı sadece harcamama, kazanma,
7. Çıktılar hariç girdiler üzerine odaklanmama,
8. Bürokratik mekanizmalardan çok pazar mekanizmaları,
9. Müvekkillerin müşteriler gibi yeniden tanımlanması,
10. Çözümünden ziyade problemlerin önlenmesi,

c) Kamu Yönetiminde İşletmecilik Üçüncü Bir Yaklaşım mı?

Yaygın bir kanı olarak kamu sektöründeki idarenin özel sektördeki idarelerden farklı olduğu görüşü hakimdir. Daha yeni bir yaklaşım ise kamu idarelerinin özel sektörün daha verimli olan pratiklerinden yararlanmak için her şeye sahip olduğunu tam anlamıyla daha fazla işletme mantığıyla hareket etmesi gerektiğini savunur. İlk görüşü klâsik idare bakış açısı diğeri iş idaresi yaklaşımı olarak isimlendirebiliriz. Her iki yaklaşımın aşırılıklarından sakınmak için son zamanlarda geliştirilen orta tarzda bir yaklaşımı “kamu sektörü işletmecilik yaklaşımı” olarak isimlendirebiliriz. Osborne ve Gaebler kendi idari modellerini tanıtarak Devletin Yeniden İnşası adlı kitaplarında problemin aşırı büyük veya aşırı küçük idare olmadığını idarenin yanlış çeşidine sahip olmalarının esas problem olduğunu vurgularlar. Boyutça daha küçük veya daha geniş idareye değil, daha iyi idareye gereksinim vardır (Osborne and Gaebler: 1992).

Kısaca yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin faaliyet alan içinde kamu kurumlarının işletmecilik anlayışı etrafında yeniden yapılandırılmasını ve yönetilmesini önermektedir. Sonuç olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı,

bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışır (Eryılmaz, 2002: 235 – 237).

d) Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişim Evrensel Mi?

NPM akımının evrenselliği iki şekilde ileri sürülmektedir. Bunlardan biri NPM'in yayılabilirlik ve taşınabilirliği iddiasıdır. Bu sav NPM'in birbirinden farklı ülkedeki organizasyon, politik saha ve idari seviyelerdeki problemleri çözmek için bir araç olarak geliştirildiğini savunur. Pek çok farklı metinde NPM'in prensipleri ekseninde benzer çözümler verildi. Diğer bir iddia da yaklaşımın tarafsızlığıdır. Yaklaşım pek çok farklı değerler ve politik bakış açılarının kolayca takip edilebileceği apolitik bir yapıda sunuldu. NPM'in destekçileri onun tamamen Yeni Sağ'ın veya herhangi bir parti programının parçası olmadığı yönetim sisteminin kurgulanışını değiştirerek farklı politik önceliklere yer verebildiğini ileri sürerler. Avustralya ve Yeni Zelanda'da işçi hükümetlerince uygulanan NPM bunun en iyi örnekleridir. Değişim yönü pek çok ülkede işletmeciliğe uyarlı bir yaklaşıma doğru ise de, bu geleneksel kamu yönetiminin tamamen kaybolacağı anlamına gelmez (Hood: 1996).

Osborne ve Gaebler ise aksine yeni paradigma ile ilintili olarak global ve kaçınılmaz bir değişimin var olduğunu iddia eder (Osborne and Gaebler: 1992). Uluslararası örgütlere bakıldığında ise NPM'e gereken önemin verilmediği görülmektedir. NPM'e göre doğru olan hareket evrensellikten uzaktır. AB bürokrasisinde yaşam boyu kariyer ve yasal işletme prosedürlerine karşı sezilebilir bir hareket yoktur (Hood: 1996). Reformlar bazı OECD ülkelerinde yeni bir paradigma teşkil etmeyebilir. Reformun vurgusu ve büyüklüğü her durumda farklıdır (OECD: 1995).

6. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ GETİRDİĞİ YENİ KİMLİK: KALİTELİ DEVLET

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve etkililik arayışları, 1980'li yıllara dek geleneksel kamu yönetimi paradigması içinde sistemin girdilerine odaklanmıştı. 1980'li ve 1990'lı yıllarda oluşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ise “kamu hizmetlerinde performans artışı” hedeflemekte ve girdilere değil çıktılara, yani “kamusal sistemin yarattığı sonuçlara” odaklanmaktadır.

“Toplam Kalite Yönetimi” (TKY) düşüncesi, bahsedilen bu yeni eğilimin kamusal sisteme uyarlanmasında önemli bir araç olarak görülebilir.

Genel olarak, sunulan ürün veya hizmetle ilgili bütün tarafların memnuniyet düzeylerinin arttırılması süreci olarak da tanımlanabilen TKY anlayışı, Batı'da bir çok ülkede ve özellikle ABD'de büyük ilgi görmektedir. ABD'de Federal Hükümet tarafından "kamu hizmet kalitesinin sürekli olarak geliştirilmesinde en etkili araç" olarak ilan edilen TKY, bu ülkede, kamu yönetimi reform çalışmalarında gündemin ilk maddesini oluşturmaktadır. Böylece, "yeni kamu işletmeciliği" yaklaşımını benimseyen ülkeler açısından TKY, benimsedikleri politikalar ve uyguladıkları yönetsel uygulamalar için önemli ve vazgeçilmez bir yaklaşım haline gelmiştir.

Kamu hizmetlerinde yaşanmakta olan “kalite devrimi”nin, kendini kanıtlamış bir yaklaşım olma özelliği ile tarihsel açıdan bakıldığında, genel olarak şu gelişmelerin bir ürünü olduğu söylenebilir:

a. 1980'lerin başlarından itibaren kamu hizmetlerinin sunumundaki gereksiz harcamalar ve verimsizlik, vatandaşlardan geçmişe oranla daha fazla tepki görmeye başlamıştır.

b. Hükümetlerin içinde bulunduğu mali kriz ve vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizlik, kamu sektöründe yeni arayışlara yol açmıştır.

c. Söz konusu yeni arayışlar hem siyasal hem de ekonomik anlamda yeni yaklaşımları ortaya çıkarmış, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını gündeme getirmiştir.

d. Bu süreçte, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transferi çalışmaları da hız kazanmıştır.

e. Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, uzun dönemli planlama, misyon ve sonuç odaklı bütçeleme uygulamalarına yönelmiş ve böylece yıllık performans denetimine olan bağlılık azalmıştır.

1980 ve 90'lı yıllarda yaşanan bu gelişmeler, aslında kamu yönetimlerine farklı bir bakış açısını temsil etmektedir. Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının dışında kalan bu yeni bakış açısıyla, kamu yönetimlerinde TKY düşüncesinin uygulanması,

büyük bir önem kazanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile TKY arasındaki bu bağlantıyı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecek bazı temel uygulamalarda görmek mümkündür.

Örneğin; Osborne ve Gaebler (1992) “Devletin Yeniden Keşfi” adlı eserlerinde, siyasi karar mekanizmasının olumsuz etkileri ve bürokratik yapılara özgü sorunlar nedeniyle rasyonaliteden, etkililikten ve kaliteden uzaklaşan kamu yönetimlerinin nasıl daha etkili yapılara dönüştürülebileceğini tartışmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

Önerilerin ABD Federal Hükümeti tarafından dikkate alınıp, 1993 yılında bu çerçevede bir plan hazırlanmasıyla “Devletin Yeniden Keşfi” düşüncesi somuta indirgenmiş ve kamu yönetimlerinde performans artışının bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. ABD Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından hazırlanan ve “Milli Performans Değerlendirme Raporu” adını taşıyan planın temel sekiz önerisinden birisini de TKY' nin uygulanması oluşturmaktadır. (Gore, 1993, aktaran Leblebici vd., 2001, 130-131). Performans ve kalite hususundaki söz konusu bağlantı nedeniyle TKY anlayışı, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının “en etkili aracı” olarak kabul edilmektedir (Milakovich 1995; 165, aktaran Leblebici vd., 2001, 130-131).

7- YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNDE GLOBAL PARADİGMAYA DOĞRU

1980’lerin başlangıcından beri yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yükselişi kamu yönetiminde ana trendlerden biri olmuştur. Esas olarak Yeni Kamu İşletmeciliği Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ülkelerinde kamu yönetimi sahasında yaygın olarak gözlemlenerek teorize edilen uygulamalı bir yaklaşımdır. Bu nedenle yeni yaklaşım belirli bir kurucuya veya temel inançları, prensipleri ve teknikleri belirten kutsal bir kitaba sahip değildir. Bu gerçek NPM’nin karakteristikleri ilkeleri ve niteliğinde farklı görüşlerin düzenlenmesine yol açar. NPM’nin temel noktaları devlet, toplum ve bireysel kamu organizasyonlarıdır (Ateş, 1999: 8).

Aşağıda geleneksel yönetim ilkeleri ile yeni global yönetim ilkelerinin karşılaştırılmasına dayanan bir tabloya yer verilmiştir:

TABLO 2: Geleneksel Yönetim İlkeleriyle Yeni Global Yönetim İlkelerinin Karşılaştırılması

Geleneksel Yönetimde İlkeler ve Değerleri	Kategori	“Yeni” Global Yönetim Anlayışı
Merkeziyetçi, bürokratik, vesayetçi, dikey hiyerarşik yapı	Organizasyon Yapısı	Adem-i Merkeziyetçi, Fleksibl, Yatay Yapı
Otokratik, emir ve talimatlara dayalı itaat beklentisi	Liderlik	Destek ve yardım sağlayan liderlik
Patron	Yöneticiye bakış	Lider, öncü
Korkuya dayalı yönetim, sürekli denetim ve teftiş	Yönetici – Çalışanlar ilişkisi	Güven ve karşılıklı işbirliği
Emir ve Talimatlar	Karar verme yöntemi	Konsensüse dayalı yönetim
Bireysel, bir işin bir kişiye verilmesi ve işten onun sorumlu tutulması	Çalışma yöntemi	Grup ekip çalışması grup içinde iş bölümü ve görev tanımı yapılması
Birbirlerinin rakibi, birbirinin kuyusunu kazmaya çalışan kişiler	Çalışanlar arası ilişkiler	Çalışma grubu içinde iş arkadaşı
Üst yönetim, orta kademe yöneticiler ve çalışanlar arasındaki sınırlar belirgin	Çalışanlara sunulan imkanlar	Farklılık ve ayırım yok yönetici ve çalışan aile gibi
Düşük kalıtım	Çalışanların karar alma sürecine katılımları	Yüksek katılım toplam katılım
Kar maksimizasyonu; önce kar	Organizasyonun amacı	Müşteri ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılama, TKY
Emek, sermaye, toprak, teşebbüs	Üretim kaynakları	Bilgi + Diğer üretim kaynakl.
Homojen	İşgücü Yapısı	Çeşitlilik
Kıdem sistemi geçerli, kayırmacılık hakim	Yükselme	Liyakat sistemi geçerli, yükselme adil ve açık kriterlerle
Organizasyon ihtiyaçlarına göre belirlenir, kaliteyi fazla önemsememe	Kalite	Müşteri ihtiyaçlarına göre belirlenir.
Bireysel problem çözme	Problem çözme görevi	Katılımcı bir yaklaşımla problem çözme
Problemler ortaya çıktıkça çözüm arama	Problem çözme yöntemi	Önceden problemleri düşünerek çözüm arama
Korku verme, cezalandırma ve ödüllendirmeye dayalı	Motivasyon	Pozitif yönlendirme, teşvik ve ödüllendirme
İş için asgari eğitim ve bilgi ile yetinme	Eğitim	Sürekli eğitim, bilgi ve beceri geliştirme
İşi öğreninceye kadar çaba göstermek	Öğrenme süreci	Sürekli öğrenme
Belirli bir alanda uzmanlık	Uzmanlık	Geniş uzmanlık bilgisi
Hiyerarşik yapı içerisinde ast – üst iletişimi	İletişim	Çok yönlü iletişim

Kaynak : (Aktan, 1997: 310 – 314’ den kısaltılarak)

Önceden sunulan pek çok teori gibi yeni işletmecilik uygulanabilir genel bir yapı olarak takdim edildi. NPM'nin destekçileri geleneksel kamu yönetiminde yeni global paradigmanın ortaya çıktığını ve geçen yüzyılın sonunda ilerlemekte olan paradigmanın kabulü olarak dünya çapında egemenliğinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürerler (Osborne and Gaebler, 1992, Hood: 1996).

Benzer olarak Peter Aucoin, Hood'un anlatısında geliştirilen siyasal sistemlerdeki her idarede aktif rol oynayan kamu yönetimlerinin organizasyonel dizaynları üzerinde yeni bir vurgu olduğunu, bu vurgunun kamu ve özel sektör ekonomilerinin uluslararasılaşmasına paralel gittiğini savunur.

Buradaki temel mantık geleneksel kamu yönetimindeki hemen hemen yüzyıllık hegemonyanın sonuna gelindiği ve bu trende karşı olan NPM'nin geleneksel idaredeki eski moda doktrinlerin yerine geçceğidir.

7.1. Küresel Gelişmeler ve Uluslararası Rekabet

Son yıllarda batılı ülkelerdeki en göz alıcı niteliklerden biri kamunun ve kamu sektörlerinin rolü üzerinde yeniden düşünmedir. Globalizasyon, yeni bilgi teknolojileri vb. halkın algılarını değiştirmekte, dünya hükümetleri arasında siyasal, ekonomik ve sosyal çevrelerindeki değişimle çevresel, ekonomik, işçi ve insan hakları gibi konularda uluslararası seviyede artan karşılıklı bir bağımlılık oluşmaktadır. Küreselleşme hükümetlerin bireysel davranma yeteneğini azaltmış, ulus devleti aşındırarak ve kamu yönetiminin ulusal sınırlarını daraltarak ulus devleti uluslararası arenaya daha bağımlı kılmıştır. Ulusal işler diğer devletlerle iki taraflı ve uluslararası güçlerin kompleks ağıyla ilerletilmek zorundadır. Küreselleşme idareyi daha kompleks ve mücadeleci yapmıştır. Hükümetler olayları şekillendirmede daha az yeteneğe sahiptir. İdare global kurallarla yerel gereksinimleri barıştırmak için sürekli teşebbüste bulunmaktadır. Hükümetler, kaynakları ve gücü sınırlandığı için, artan bir şekilde amaçlarında daha seçici hale gelmiştir.

7.2. Bilgi Teknolojisindeki İlerlemeler

Bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmeler küresel ve uluslararası rekabetin artışında önemli bir faktördür. Teknolojilerdeki ilerlemelerle bilginin değerlendirilmesi hem fırsat hem problemler yaratmıştır. İdari perspektifte bilgi tekno-

lojileri devletle ilgili konularda daha geniş ve direkt ilişki kurmayı amaçlayan iyi bilgilendirilmiş bir yurttaş yaratmaya devam etti. Bu ilişki internet gibi bilgisayar ortamında idari bilgilere elektronik giriş vasıtasıyla kolaylaştırıldı.

7.3. Halkın Kamu Yönetimine Bakışındaki Bilinçlenme

Devletin rolünün hangi ölçütlerle sınırlandırılması gerektiği üzerinde geniş bir fikir yelpazesi olmasına rağmen ulusal borç problemini çözmede kamu harcamalarını kısma gereği genel kabul görmektedir. Ayrıca halkta politikacı ve bürokratlara karşı hemen her zaman genel bir güvensizlik vardır. Bu nedenle halk idareden politik ve ekonomik karar sürecine daha fazla alınmayı, devletin halka karşı sorumluluğunun artırılmasını, bilgilendirme, hakkıyla şeffaflığın artırılmasını bekliyor. İlaveten halkın devleti algılamasında idarenin verimlilik üzerine odaklı olması kanısı güçleniyor. Bu durum idarenin rolünü uygunluk, verimlilik, sadakat, istikrar ve demokratik ilkelere bağlı olarak gerçekleştirdiği sürece halkın takdirini toplayacağını göstermekte, açık performans kriterleriyle ortaya çıkan başarısızlık veya verimsizliğin kamu hizmetlerinin negatif imajını artırarak medya ve halk arasında ciddi eleştirileri artıracığının belirtisi sayılmaktadır. Yine de idare üzerindeki kamu talepleri genelde tutarsızdır. Maliyet azaltma ve artan verimlilik talepleri, kolaylıkla istikrar, sadakat ve kaynakların tutumlu kullanımı gibi kamusal değerlere bağlılığı ve karar alma sürecine katılımı vurgulayan düşünceler ile bağdaştırılamaz. Üstelik idarenin yüzleştirdiği konuların çoğu özel sektör şirketlerinin artan sayı ve karmaşıklığı nedeniyle özel sektör şirketi tavrında yönlendirilemez. Yine de halkın artan beklentileri idarede NPM tipi reformlar için ana bir güçtür.

7.4. Global Dünyada Ulus Devletin Aşınması

Devletin boyutu hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde son 20 yıldır azaltıldı. Devletin boyutunu azaltmak için bir araya gelen iki güçten biri olan ekonomik kriz hükümetlerin vergi gelirlerini ve kredi alma yeteneklerini azalttı. Diğer bir güç ise iyice düşünülp taşınılmış olan siyasalardır (Lijeron, 1996). Neo-liberal hükümetler özel yarar öncülleri üzerinde çalışarak devletin boyutunu azaltmaya çalıştı. Fakat diğer hükümetler Yapısal Uyarlama Politikaları (SAP) taslağı altında benzer reformlara itildi. (Mackin-

tosh: 1992) Gelişmiş ülkelerde ulus, devlet ve kamu yönetimi 70'lerdeki ekonomik krizle ilk dalgalanmayı yaşadı. İkinci büyük dalgalanma 80'lerden günümüze kadar olanıdır. Örneğin İngiliz hükümetleri kamu hizmetlerini sağlamada pazar tipi mekanizmaları tanıttı. Benzer olarak diğer pek çok endüstrileşmiş ülke devletin boyutunu küçültmek için siyasetler geliştirdi.

Gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin boyutunu küçültmek için yapılan çabaları anlamak için bazı bakış açılarını analiz etmek önemlidir. İlk olarak bu ülkelerin çoğunda idarenin boyutu göreceli olarak küçüktür ve endüstrileşmiş ülkelere daha az bir tasarruf anlayışı mevcuttur. İkinci olarak düşük gelirli ülkelerde sosyal güvenlik ve sosyal refah harcamalarının yapısı göreceli olarak azdır. Bütçe kesintileri diğer kalemler üzerinde olmak zorundadır. Son olarak kamu açığı ve dış kontrol eksikliğini önlemek için gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ağırlaşan ekonomi üzerinde kamu sektörünün rolünü ciddi olarak azaltan yapısal uyarılama politikalarına başvurulmaktadır (Machintosh: 1992, Lijeron: 1996). Devletin ve kamu örgütlerinin rolünü azaltma trendi hizmetin yayılma şekilleri, özelleştirme durumundaki kamu hizmetlerinin piyasaya, yarı pazarlara (sözleşme, muafiyetler ve kefiller gibi), sivil toplum örgütlerine desantralizasyonu şeklinde olmaktadır. Bu ülkelerin çoğu da NPM yaklaşımının ana elementlerinin kurucusudur.

8. 21. YÜZYILDA SONUCA VE PERFORMANSA DÖNÜK KAMU YÖNETİMİ VİZYONU

20. yüzyılın son dönemleri ve 21. yüzyıl, bir anlamda 20. yüzyılın sanayi toplumuna ait ideolojilerin ve kurumların tıkanıp, yeni kurumların ise oluşum sürecine girdiği bir dönem olmuştur. Eski düzen büyük oranda ortadan kalkmış, yeni düzen ise henüz tam olarak oluşmamıştır. Kısaca, bütün dünyada ve tek tek birçok ülkede bir geçiş dönemi yaşanmaktadır.

Yeni dönem yeni anlayış ve kurumları ile tam olarak oluşmamış olsa da, gelecekteki ortamın temel çizgileri şimdiden belirginleşmeye başlamıştır.

Günümüzde kalkınmışlığın göstergesi sadece kişi başına gelirle değil, strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, bu organizasyonları değişen şartlara adapte edebilme, sürekli öğrenebilme ve takım halinde çalışarak sonuç

alabilme gibi özelliklerle belirlenmektedir. Belirsizliklerin ve rekabetin yoğunlaştığı bir ortamda değişimi takip edemeyenler, bugün sahip olduklarını çok kısa sürede yitirme riski ile karşı karşıyadır. Bu durum, tek defaya mahsus bir çaba yerine, yönetim zihniyetinde, stratejisinde ve organizasyonunda sürekli bir gelişimi ve yeniden yapılanmayı gündeme getirmektedir.

ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü rol oynamıştır. Eski Doğu Bloğu ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerden bir çoğu da bu sürece katılmış ve yönetim yapılarında köklü reformlar yapma yönünde adımlar atmışlardır.

Bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması,

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.
- Hukukun güvencesi altında, sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere geniş bir alan tanır.
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır.
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır.
- Çok çalışmaktan ziyade akıllı ve programlı çalışmayı öngörür.
- Mevzuatta kısıldıktan ve sadelikten yanadır.
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir.
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamını ve mekanizmaları oluşturur.
- Sorumluluğunun gereği olarak hesap verir, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır.
- Çalışanları geliştirir, güçlendirir ve yetkilendirir.
- Grup ya da ekip çalışmasına önem verir, çalışanların görüş ve eleştirilerinden yararlanır.

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yön verecek ana unsurlar da bunlar olmalıdır. İnsanlığın ortak tecrübesine dayanan bu

düşünceler ve araçlar, ülkemizde yaşayan milyonlarca insanın özgür ve müreffeh yaşaması kadar, gelecek nesillerin mutluluğu açısından da son derece önemlidir (Dinçer ve Yılmaz, 2004).

9. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ (NPM) AKIMINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Sosyal bilimlerdeki diğer teori veya yaklaşımlar gibi NPM’de eleştirilerden kaçamamıştır. Fakat NPM’in bazı tanımlarına karşı eleştirel fikirler arasında yaygın bir çeşitlilik vardır. Bir eleştiriye göre NPM 1980’lerin moda akımlarının bir ürünü olduğu için, tamamen özü alınmış şırınga edilen bir iğne niteliğindedir (Hood, 1991). Bu yaklaşıma göre; yeni işletmecilik anlayışı retorikğine rağmen çok az bir değişim yaratmış bütün eski problem ve zayıflıklar kamu sektöründe değişmeden kalmıştır. Bunun gibi NPM’in ana eleştirmenlerinden biri olan Pollitt, NPM’i çıktıya ve sonuca yönelik olma niteliğiyle eleştirmektedir. Ona göre, bazı devlet hizmetleri sosyal nitelikleri ve dışsallıklarının önemi nedeniyle sayısal terimlerle değerlendirilemez (Pollitt, 1990: 3, 21). NPM neo-taylorizmdir ve bilimsel yönetim paradigmasını yeniden doğurmuştur. Pollitt, kontrol etme, ölçüm izleme aktivitelerine de vurgu yapar.

Bir başka eleştiride yeni işletmeciliğin özel bir menfaate, partiye veya millete kendini vakfetme aracı olduğu savıdır. NPM yönetsel bir sınıfın mesleki uğraşlarına hizmet eder. Bu yönetsel sınıf üst yöneticiler, merkezi bakanlıklardaki memurlar, işletme okulu öğretmenleri, yönetim danışmanlarından oluşur.

Yaygın bir eleştiride yeni işletmeciliğin temel amacı olan daha düşük maliyetlere hizmeti gerçekleştirme yeteneğinin kamu hizmeti etiğine zarar verme tehlikesidir. Bu görüşten hareketle NPM idarenin tanrılaştırılması ve pek çok durumda yeni raporlama sistemlerinin orta seviyelerinin bürokratisasyonu ile sonuçlanmıştır. NPM reformları bürokrasinin dengesini bozdu, bürokrasiyi zayıflatarak ön plandaki başlıca yetkileri yok etti görüşü hakimdir.

En son eleştiri NPM’in evrensellik iddiasının reddidir. NPM’i destekleyen iddialara rağmen bu yaklaşıma göre farklı yönetsel değerler farklı anlamlara sahiptir.

10. NPM'İN UYGULANIŞINDA ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

NPM' in pratikte uygulanışının neden olabileceği sorun ve yeni konular şu şekilde ortaya konabilir (Ateş; 1999: 40):

1- Dikkat Sapması: Yeni yönetim sistemlerinin hayata geçirilmesinin üzerinde ilginin yoğunlaştırılması üst düzey yöneticileri farklı alanlarda yoğunlaştırarak asıl fonksiyon ve işlerini ihmal etmelerine yol açabilir.

2- Kamu Hizmetlerinin Bölünmesi: Pek çok kamu yöneticisi fonksiyon bölgelerini temel alan ve birden çok bölümden oluşan yeni örgütsel yapıların oluşturulmasına öncülük etmektedir. Burada amaç, açıkça belirlenmiş ve tanımlanmış hedefler doğrultusunda örgütsel süreci yeniden yapılandırmaktır. Bu yapısal bölümlendirmede ortak çıkar kavramının ve birimler arasında koordinasyona dikkat edilmemesi tehlikesi vardır.

3- Hizmetin Dışa Yaptırılmasında Dikkatsizlik: Kontrat yönetimi komutaya dayanan yönetimin iyi bir alternatifi durumundadır. NPM doğrultusunda yapılan pek çok reform da komuta yönetiminden kontrat yönetimine geçiş amacıyla gerçekleştirilmektedir. Fakat hizmetin illa özel sektöre yaptırılması ve bu işi daha iyi yapacak kamu örgütü bulunduğu halde özel şirketin tercih edilmesinin verimlilik amacına ne kadar hizmet ettiği tartışılmalıdır.

4- Plan ve Bütçeye Vurgu: Kamu sektöründe de gittikçe artan oranda her türlü plana ve bütçelemeye vurgu yapılmaktadır. Fakat bu plan ve bütçenin içinde gerçekleşeceği bağlama ve sürece daha az dikkat çekilmesi bir dilemma oluşturmaktadır.

5- Müşteri Kavramına Vurgu: Hizmet sunumunda bireye ayrı bir önem vererek onun tüketici rolüne değinilmektedir. Bununla beraber şu hususlara daha fazla önem verilmelidir :

- 1) Vatandaşların görüşlerine daha fazla önem verilmeli ve bu yolla vatandaş güçlendirilmelidir.
- 2) Sadece bireyler değil, yerel topluluklar da güçlendirilmelidir.
- 3) Vatandaşların hizmet planlama sürecine de katkı yapmaları sağlanmalıdır.

6- Pazar İlkelerine Dayanan Performans: Bireyler reformların öznesi olarak ele alınmakta ve kişisel seçim ve kamu hizmetlerinde bir arz–talep–fiyat dengesi oluşturulması konuları öncelik kazanmaktadır. Bunun sonucu pazar mekanizmaları kamu hizmetlerine sokulmakta ama kamu hizmetlerinin çoğu zaman kolektif seçim meselesi olduğu unutulmaktadır.

7- Hesap verme sorumluluğunun farklılaştırılması: NPM’in savunduğu pazara dayanan hesap verme sorumluluğu ve bu kavramın bireyselleştirilmesi, tek tek bireylere karşı sorumluluk anlayışının getirilmesi gibi alternatif sorumluluk türleri kamu yönetimindeki geleneksel parlamen-toya ve hiyerarşik üstlere olan sorumlulukta bazı zayıflamalara yol açabilir.

11. SONUÇ

Günümüzde bilginin güç kazandığı tüm toplumlarda devlet yapısı eskiden tamamen farklı bir görünüm arz etmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren devleti asli görev ve fonksiyonlarına indirgeyen, paternal devlet kavramını reddeden, devleti ve kamu yönetimini rekabetin birer aracı konumuna getirmeye çalışan bir anlayış hakim olmuştur.

Sosyal refah devleti anlayışıyla II. Dünya savaşından sonra devletin görev ve fonksiyonları gitgide artmış, devlet görevlerindeki bu artış kamu yönetim sistemi içerisinde işleme bozukluklarına neden olarak kamu kurumlarına halkın güvenini giderek azaltmıştır. Ayrıca örgüt yapısının aşırı büyük olmasından dolayı da iletişimsizlik görev ve yapı arasında dengesizlikler söz konusu olmaktadır. Son yıllarda, bütün bu gelişmelere ve anlayış değişikliğine paralel olarak iktisadi serbestlik, özelleştirme, taşeron kullanımı ve devlet bürokrasinin azaltılması önem kazanmıştır. Kamu ve özel sektör yönetiminde bir yakınlaşma ve işleyişte de işbirliği söz konusu olmuştur. Kamu yönetimi faaliyetlerini özel sektörden aldığı yönetim teknikleri ve iyi örnekler (best practice) doğrultusunda gerçekleştirecek, mümkün olan en iyi derecede bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılacak, girişimcilik ve rekabete dayalı, müşteri isteklerini dikkate alan bir idare geliştirilecektir. Geleneksel yönetim anlayışının olumsuzlukları ve halkta yarattığı memnuniyetsizlik devleti ekonomik ve siyasal yönden “mücadeleci olmayan” onun yerine “özendirici,

teşvik edici” olan bir doğrultuda dönüştürmüştür. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı devlete katalizör rolü yüklemekte sadece planlama ve koordinasyonu sağlayıcı ve bir araç olarak görmektedir. Kamu yönetimi ise sonuçlardan ve önceden belirlenmiş performans kriterlerinden sorumlu kılınacaktır.

Devlet, hizmetlerin bizzat yapılmasından sorumlu değildir. Artık, müşteri olarak nitelendirilen vatandaşların hizmetlerin görülme aşamasını etkileyebilecekleri özgürlük ortamının oluşturulmasından sorumludur. Geleneksel kamu bürokrasisinin çıkmazlarının temelinde esnek olmayan hantal yapısı ve yozlaşma özel sektördeki hızlı gelişmeler, ekonomi teorisinde meydana gelen değişiklikler, küreselleşme ve kamu kaynaklarının yetersizliği yatmaktadır. Yeni yönetim düşüncesi bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışını savunmaktadır (Eryılmaz 2002: 242).

Yeni yönetim anlayışında kamu örgütleri için gerekli olan etkinlik ve verimlilik ihtiyacı ile, politikacıların seçmenlere karşı sorumlulukları arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır (Eryılmaz 2002: 245).

Görüleceği üzere geleneksel kamu yönetimi paradigmasının değişmesi gerekliliği konusunda bilimsel çevrede ve yönetilenler olarak vatandaş gözünde tam bir fikir birliği mevcuttur. Bu değişim için geliştirilen yeni yönetim anlayışı hukukilik, demokratiklik ve halkın tatmin olabilirliği açısından eleştirilerle sorgulanarak hatta ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi pek çok ülkede ve Türkiye’de ideolojik açıdan uygulama alanı bularak geliştirmektedir. Küreselleşen dünyada kamu yönetimi de örgütsel bakımdan kendi içinde büyük bir değişim geçirmekte eski kabuklarından sıyrılarak yeni bir trend yakalamış gözükmektedir. Devlet yapısında yaşanan bu değişimin, devlet mekanizmasını daha aktif bir hale getireceği kamu hizmetlerini nitelik açısından daha kaliteli yapacağı söylenebilir. Ekonomik koşulların dünyada değişimine paralel olarak gelecekte kamu yönetimi etkin bir görünüm kazanacağı benzemektedir.

K A Y N A K Ç A

KİTAPLAR

- Aktan, C. Coşkun (1997), **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, MESS Yayınları, İstanbul
- Ateş, H. (1999), **An Exploration of the Theory And Practice of the New Public Management : The Case Study of Turkey with Particular Reference to the Turkish Health Sector**, Unpublished Ph. D. Thesis, The University of Liverpool, March, Liverpool, UK.
- Barry, N. P. (1987), **The New Right**, London, Croom Helm.
- Eryılmaz, Bilâl (2002), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları.
- Foster, C. D. And F.J. Plowden (1996), **The State Under Stres: Can the Hollow State Be Good Government?**, Buckingham: Open University Pres.
- Friedman, Milton (1998), **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları.
- Green D. G. (1987), **The New Right: The Counter-Revolution in Political, Economic and Social Thought**, Brighton: Wheatsheaf
- Gore, A. (1993), **“Creating a Government that Works Better and Costs Less” Report of the National Performance Review**, New York Time Books, Random House.
- King, D. S. (1987), **The New Right : Politics, Markets and Citizenship**, London: MacMillan Education Ltd.
- Lijeron, Javier H. E. (1996), **Decentralisation Local Governments and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selective Countries**, The Hague Inst. of Social Studies.
- Milakovich, M.E. (1995), **Improving Service Quality**, Florida:St-Lucie Pres.
- Mackintosh, M. (1992), **Questioning The State**, In Mackintosh and Hewit (EDS) **Development Policy Action**, Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Jr. J. S.; Zelikov, P.D, King D.C., (Editörler) (1997), **“Why People Don’t Trust Government?”** Mass: Harvard University Pres.

- OECD, (1993) **Public Management**, OECD Country Profiles, Paris.
- OECD, (1995) **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries** , Paris: Puma – OECD.
- Ohmea, Kenich, (1996), **Ulus Devletin Sonu** (Çev: Zülfü Dicleli), Türk Henkel Yayını, İstanbul.
- Osborne D. and Gaebler T. (1992), **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**, Reading, Addison Wesley.
- Pollitt, Christopher (1990), **Managerialism and Public Services**, Oxford: Basic Blackwell, 1990.
- Tarnham, David And Sylvia Horton (1992), **Managing Private and Public Services**, Ed. David Farnham and Sylvia Horton, Macmillan, London pp. 27-52.
- World Bank (1997), **The State in A Changing World World Development Report**, New York: Oxford University Press.
- Wilson And Hinton (1993), **The Public Services**, The 1990's, Tudor Pub.
- Zifcak Spencer (1994), **New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall And Canberra**, Buckingham: Open Univ. Pres.

MAKALELER

- Aksoy. A. Şinasi, (1995) “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, Cilt II, Aralık, ss.159-173.
- Caiden, G. E., (1998) “The Vitality of Administrative Reform” **International Review of Administration Science**, vol:54 No:3 (September) pp.351-357.
- Gray, Andrew, Jenkins B., (1955) “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution” **Public Administration**, vol.73, Spring.
- Gül, Hüseyin, (1999) “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite Ulusal Kongresi** , Ekim. pp 15-30.
- Hood, C., (1996) “Beyond Progressivism : A New Global Paradigm In Public Management” **Int. J. of Pub. Admin.** Vol:19 No: 2 pp. 151-157.

- Holmes, Malcolm and David Shand, (1995) "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on The Past Ten Years", **Governance**, Vol: 8 No:4.
- LEBLEBİCİ, D.N., (2000) "Kamu Yönetimi ve Türkiye'deki Gelişimi" **Atatürk'ün Ölümünün 62. yılında Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Bilimsel Gelişmeler Sempozyumu**, 8-10 Kasım 2000, Ankara Hacettepe Üniversitesi.
- Mascarenhas, R.C., (1993) "Building An Enterprise Culture in The Public Sector in Australia, Britain and New Zealand" **Public Administration Review**, C.53 S.4.
- Oxley, H. And Martin J.P, (1991) "Controlling government Spending and Deficits: Trends in The 1980's and Prospects for The 1990's" içinde **OECD Economics Studies**, S. 17 Paris, OECD.
- Ömürgönülşen, Uğur, (1997) "The Emergence of A New Approach to The Public Sector: The New Public Management", **Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, A.Ü SBF Dergisi**, C.52 S.1-4.
- Schedler, Kuno, (1996) "Legitimization As Granted By The Customer?" Reflections On The Compatibility of The New Public Management in The International Perspective, **Institute of Public Finance and Fiscal Law**, St.Galen, Switzerland, pp-69-86
- Wright, V., (1992) "Public Administration in The Nineties: Trends and Innovations" içinde: **Public Administration in The Innovations, Proceeing of XXII International Congress of Administrative Sciences**, Vienna, Bruxelles: International Institute of Administrative Sciences.
- Yayman, Hüseyin, (2000), 1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri, **Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi**, Cilt:2 Sayı: 3
- Yaşamış, Demir Firuz, (1997) Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration"dan "Management"a, **Türk İdare Dergisi**, Aralık, Yıl:69 Sayı: 417.

INTERNET

- Diñçer, Ömer ve C. Yılmaz, "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", www.ozetkitap.com, Erişim Tarihi: 15.11.2004

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ SAYIŞTAYI

Yazan: Dawid M. WALKER*

Çeviren: Müslüm PARLAK*

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı, Birleşik Devlet yönetiminin yasama bölümü içerisinde yer alan bağımsız bir kurumdur. Genellikle “Kongrenin inceleme kolu” ya da “Kongrenin bekçisi” olarak bilinen Sayıştayın amacı (misyonu) ve Amerikan halkının menfaatleri doğrultusunda Federal yönetimin hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine ve performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktır. Bu hedefler doğrultusunda, Sayıştay vergi mükelleflerinden toplanan vergilerin nasıl harcandığını inceler ve yasa yapıcılara ve kurumların üst yöneticilerine, federal yönetimin daha iyi çalışmasını sağlamak üzere önerilerde bulunur. Sayıştay Kongre temsilcilerine profesyonel, objektif, gerçeklere dayalı, partizan olmayan, ideolojik olmayan, doğru ve dengeli bilgi sağlar. Sayıştay, ayrıca hükümet programlarının ve politikalarının geliştirilmesi için önerilerde bulunur.

Kurumun Tarihçesi

Birinci Dünya savaşından kalan borçlar için, Birleşik Devletler Kongresi 1921’de Bütçe ve Muhasebe Kanunu çıkardı. Bu kanun, Başkanın yeni kurulan Bütçe Bürosunun (şimdiki adı ile Yönetim ve Bütçe Ofisi) yardımıyla yıllık federal bütçe hazırlaması yükümlülüğünü getirmek suretiyle, federal harcamalar üzerinde daha geniş kontrolleri zorunlu hale getiriyordu.

* Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay Başkanı

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışma, ABD Sayıştay Başkanı David M. Walker’ın INTOSAI’nin resmi yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Temmuz 2005 sayısında yayımlanan “Audit Profile: Government Accountability Office of the United States” başlıklı makalesinin serbest çevirisidir.

Bu kanun, yasama bölümü içerisinde federal gelirlerin nasıl harcandığını inceleyen Genel Muhasebe Ofisini (GAO) de kurmuştu.

GAO (Sayıştay), kuruluşunu izleyen ilk dönemlerinde çoğunlukla belge denetimi yapmaktaydı. Denetim elemanları federal kurumların ödeme ve satın alımlarını gösteren belge yığınlarını incelemişlerdir. İkinci Dünya Savaşından sonra GAO, kamusal faaliyetlerinin verimlilik ve tutumluluğunu incelemek gibi daha kapsamlı denetim faaliyetlerine başlamıştır.

GAO 1960’larda, bugün daha çok program değerlendirmesi olarak bilinen ve federal yönetim faaliyetlerinin öngörülen amaçlarını ne ölçüde karşıladığını inceleyen bir çalışma tarzını başlatmıştır. Bugünlere gelindiğinde Ofis, politika analizleri ve daha geniş ve daha uzun ölçekli değişim sorunları ile daha çok ilgilenir hale gelmiştir. Örneğin GAO, Amerikanın büyüyen mali dengesizliği hakkında açıklamalarda bulunmakta, hükümetin finansal ve daha geniş anlamda iş yönetiminin modernizasyonu için çalışmakta, federal hükümetin bir dizi “yüksek-riskli” programları, politikaları, fonksiyonları ve aktivitelerine dikkatleri çekmektedir. Kurum 2004 yılında Genel Muhasebe Ofisi olan adını, mevcut rolünü ve misyonunu daha iyi yansıttığı için, Devlet Hesap Verme Ofisi olarak değiştirmiştir.

Çalışma Alanları

GAO, mali ve performans denetimleri, program incelemelerini, araştırmaları, yasama desteği ve politika analizlerini içeren çok çeşitli çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar, farklı mevcut ve muhtemel meseleler hakkında Kongre ve halk (Kamuoyu) yararı için gözetim, kavrama ve öngörü gerektirmektedir. GAO’yu yöneten Genel Komptrolör (Başkan), devlet denetim ve iç kontrol standartlarını da tespit etmektedir.

GAO çalışmalarının büyük çoğunluğunu, Kongre Komitelerinin isteği üzerine yapılan ya da yasalar ve komite raporlarıyla öngörülen çalışmalar oluşturmaktadır. GAO, Başkanın yetkisi dahilinde kendi incelemelerini de yürütmektedir. GAO Kongrenin gözetim işlevini;

- Hükümet program ve politikalarının ne kadar iyi çalıştığını raporlamak,
- Vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerin verimli ve etkin bir şekilde harcanıp harcanmadığını belirlemek amacıyla kurum faaliyetlerini denetlemek,
- Yasalara aykırı ve yersiz faaliyet iddialarını araştırmak,
- Federal fonların kullanımı ve diğer sorunlar hakkında yasal karar ve görüşlerini ve ana kurumların düzenlemeleri hakkında raporlar yayınlamak,
- Resmi sözleşmelerden kaynaklanan fiyat anlaşmazlıklarını çözmek, suretiyle destekler.

Devletin rutin faaliyetlerini raporlamanın yanı sıra GAO, politika yapıcılar ve kamuoyunu hem ulusun karşı karşıya olduğu mevcut ve muhtemel tehlikeler, hem de çok farklı yüksek riskli alanlar hakkında uyarmaktadır. Örneğin GAO, ülke savunması ve güvenliği, sosyal güvenlik, eğitim, çevre, sağlık hizmetleri, beşeri sermaye, posta hizmetleri ve özel emeklilik sistemi gibi çok geniş alanları etkileyen gelişmeleri yakından izlemeye devam etmektedir. GAO, aynı şekilde politika yapıcılarını devletin mali durumu, soğuk savaş sonrası yeni güvenlik tehditleri, yaşanan Amerika ve bunun sağlık hizmetlerine ve emeklilik sistemine etkisi, değişen ekonomik şartlar ve otoyollardan su sistemine kadar artan altyapı talepleri gibi uzun dönemli tehlikeler hakkında bilgilendirmektedir.

GAO kurum doktrininin oluşmasına katkıda bulunacak ve çalışmalarına rehberlik edecek bir temel değerler seti belirlemiştir. GAO'nun hesap verilebilirlik, doğruluk, güvenilirlik gibi temel değerleri, yasal gereksinimleri karşılamak ve mesleki standartların gereklerini yerine getirmeye yöneliktir.

Denetim Planlaması

GAO'nun Kongreye hizmet sunmak amacıyla hazırlanan stratejik planı kurum misyonunu tanımlamakta, GAO'nun üzerinde duracağı kamu politikasıyla ilgili eğilimleri ve konuları belirtmekte ve kurumun amaç ve hedeflerini ortaya koymaktadır. GAO ilk stratejik planını 2000 yılında yayınladı ve değişen ulusal ihtiyaçları ve öncelikleri yansıtmak üzere her yeni Kongreyle birlikte iki yılda bir plan güncellenmektedir. GAO'nun hedefleri;

- Kongre ve Amerikan halkına federal politikalar, programlar ve aktiviteler hakkında zamanında, kaliteli ve güvenilir bilgi sağlamak,
- 21. yüzyıl ihtiyaçlarını karşılamak üzere hükümete gerekli dönüşümü sağlamaya yardımcı olmak ve,
- federal hükümetin diğer birimlerine ve profesyonel hizmet örgütlerine örnek teşkil etmektir.

GAO'nun stratejik planı, bütün kurumun kilit nitelikteki bütçeleme ve harcama kararları için bir kılavuz niteliğindedir. İnsan, nakit ve teknoloji gibi kaynaklar kurumun amaç ve hedeflerine ulaşması yönünde kullanılmaktadır. GAO'nun mevcut stratejik hedeflerini gösteren stratejik plan çerçevesi aşağıda gösterilmektedir.

**KONGREYE VE MİLLETE HİZMET
GAO'NUN STRATEJİK PLAN ÇERÇEVESİ**

MİSYON

GAO, anayasal sorumlulukları yerine getirmede Kongreye destek vermek ve Amerikan halkı yararına federal hükümetin performansını geliştirmeye ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaya yardım etmek için vardır.

KONULAR

AMAÇ ve HEDEFLER

Uzun dönem mali dengesizlik

Ulusal Güvenlik

Global karşı-bağımlılık

Değişen Ekonomi

Nüfus

Bilim ve Teknoloji

Yaşam Kalitesi

Yönetişim

Kongre ve Federal Hükümete Amerikan halkının iyiliği ve mali güvenliği için asağıdaki alanlarda mevcut ve muhtemel tehlikeleri göstermek

- Sağlık hizmetleri ihtiyacı ve finansmanı
- Çocukların eğitimi ve korunması
- İş imkanları ve işçi güvenliği
- Emeklilik güvencesi

- Etkili adalet sistemi
- Yaşayabilir topluluklar
- Doğal kaynakların kullanımı ve çevre korunması
- Fiziki altyapı

Asağıdakileri içeren değişen güvenlik tehditlerine ve global karşı-bağımlılık tehlikelerine hazır olmak

- Muhtemel tehditler
- Askeri kapasite ve hazırlık

- Birleşik Devletler çıkarlarının korunması
- Global piyasa güçleri

Asağıdakileri değerlendirerek Federal Hükümetin Rolünün değişmesine ve 21. yüzyıl tehlikelerine nasıl karşı konulacağına yardımcı olmak

- Federal hedeflere ulaşmada sorumluluklar
- Hükümetin dönüşümü

- Temel yönetim tehlikeleri ve program riskleri
- Mali durum ve hükümetin finansmanı

Asağıdaki alanlarda Federal kurumlara model olmak ve Dünya çapında Profesyonel Hizmet Örgütü olarak GAO'nun değerini artırmak

- Müşteri tatmini
- Stratejik liderlik
- Kurumsal bilgi ve deneyim

- Süreç geliştirme
- Tercih sunma

TEMEL DEĞERLER

Hesap Verilebilirlik

Doğruluk

Güvenilirlik

Sonuçlar için hesaplama yapmak kaçınılmazdır. GAO 2000 yılından itibaren politika yapıları ve kamuoyunu GAO'nun başlanan ve onları geleceği için çalışmakta olduğunu bilgilendirmek üzere yıllık raporlar yayınlamaktadır. Örneğin, 2004 mali yılında GAO hemen hemen bütün temel performans ölçülerini yerine getirdi ve bu ölçülerin birçoğunu aşan raporlar ortaya koydu. 2004 yılında GAO çalışmalar sonucu elde edilen mali kazanç toplamı 44 milyar \$'dır. Bu, GAO'ya yatılan her bir dolar için 95\$ getiri demektir. GAO yaklaşık 1000 rapor ve hükümet işlemlerini geliştirmek için 2700'den fazla tavsiye belgesi hazırladı. Kurum açık tavsiye belgelerini takip edilecek konular olarak değerlendirmektedir. 2000 yılından itibaren GAO tesviye belgelerinin yüzde sekseninin uygulandığını açıklamıştır.

GAO'nun İşgücü, Örgütsel Yapısı ve Bağımsızlığı

GAO Başkanı Kongre tarafından önerilen adaylar arasından, Amerikan Başkanı tarafından 15 yıllık bir görev süresi için atanır. Başkan olarak 1998 yılında göreve başladım ve görev sürem 2013 yılında sona erecektir. Uzun görev süresi, hükümetle yöneticilikte pek nadir görülen sürekliliği oluşturmakta ve kurumun bağımsızlığını sağlamaktadır. Uzun görev süresi aynı zamanda Başkanın etkili şekilde ele alınması gereken kompleks ve tartışmalı meselelere el atmasına imkan vermektedir.

GAO'nun bağımsızlığı;

- Devletin tüm belgelerine ulaşmasını garanti eden yasalar,
- Başkan tarafından değil, Kongre tarafından hazırlanan bir bütçe,
- 3300 kariyer sahibi personelden oluşan işgücü,

tarafından güvenceye alınmıştır. GAO çalışanları kamu politikaları, sağlık hizmetleri, iktisat, muhasebe ve bilgi yönetimi gibi çok geniş konularda donanımlıdır ve büyük bir çoğunluğu ise daha ileri derecelere sahiptirler.

GAO'nun denetim kadrosu ulusal savunma, uluslararası işler ve ticaret, doğal kaynaklar ve çevre, sağlık hizmetleri ve ülke içi güvenlik gibi spesifik konular üzerine odaklanan 13 grup (takım) şeklinde örgütlenmiştir. Bu gruplara idari görevliler ve diğer çalışanlar destek vermektedirler. GAO'nun merkezi Washington D.C.'dedir ve ülke çapında 11 tane birimi (ofisi) bulunmaktadır.

İnsan Kaynakları Yönetimi

GAO, çalışanlarını en değerli varlığı olarak görmektedir. Kurum Kongreye ve ülkeye daha çok yarar sağlayacak birçok insan kaynakları eğitimi yürütmüştür. 2004 GAO İnsan Kaynakları Reform Yasası kuruma birinci kalitede işgücünü istihdam etmesine ve korumasına yardım edecek personel esnekliğini sağlamıştır. GAO piyasa-temelli ve performans-yönlü COMPENSATION sistemine yönelmektedir. GAO kendisinin insan kaynakları yönetimi için profesyonel bir hizmet örgütü modeli olması amacıyla çabalarının ana çizgilerini gösteren resmi stratejik planını henüz tamamladı. (GAO'nun stratejik planına www.gao.gov internet adresinden ulaşılabilir.)

GAO bilgisi, yeteneği ve kabiliyetiyle Kongrenin ihtiyaçlarını daha iyi karşılamasına yardım edecek ve GAO'nun değer ve amaçlarını paylaşan kişilerden yararlanmaya öncelik vermektedir. İşgücü planlama çalışmalarının bir parçası olarak, GAO en iyi kolej ve üniversitelerden öğrencileri istihdam etmekte ve seçkin öğrencilere staj imkanı sunmaktadır.

GAO, mensuplarına yatırım yapmakta ve performanslarını ödüllendirmektedir. GAO'nun Performans ve Bilgi Merkezi yüzlerce on-line eğitim sınıfı ile birlikte yetenek merkezli eğitim programı düzenlemekte ve yeni yöneticileri destekleyecek bir liderlik geliştirme programı açmış bulunmaktadır. Kurum, çalışanların performansını ve kurum misyonu ve temel değerlerle uyumlu stratejik hedeflere ulaşılmasını açıkça birbirlerine bağlayan yetenek-temelli performans yönetim programı da düzenlemiş bulunmaktadır. GAO personelinin işlerini daha etkin ve verimli yapmalarını sağlamak için örneklerde görüldüğü gibi yönlendirmekte ve teknolojik gelişmeler gibi yenilikçi çalışmaların uygulamaya geçirilmesine öncelik vermektedir.

Gelecekteki Tehlikeler

GAO için en kritik sorun, gelecek yıllarda Kongre ve Amerikan halkının değişen ve artan ihtiyaçlarını sınırlı bütçe içerisinde nasıl daha iyi karşılayacağıdır. Örneğin, yaşlanan nüfus ve sağlık hizmetleri maliyetlerindeki artış nedeniyle federal hükümet büyük ve artan yapısal açıklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum, GAO da dahil birçok federal kurumun bütçeleri üzerindeki baskıyı artıracaktır. Seçilmişler devletin rolü ve misyonu ve bunların nasıl finanse edileceği konusunda çok güç tercihlerde bulunmak zorunda kalacaklardır. GAO bunlar ve diğer karmaşık meselelerle ilgili açıklamalarda bulunmaya devam etmekte ve Kongreye ilgili tercihleri yapabilmesi amacıyla ihtiyaç duyduğu bilgileri sağlamak için hazır beklemektedir.

Sonuca ulaşma ve Kongrenin ihtiyaçlarını karşılamada GAO kalitenin korunması ve uygun teknik uzmanlık ve analitik yeteneğin birleşimini haiz yetkili işgücünün öneminin bilincindedir. İlerleyen yıllarda fiziki ve bilgi güvenliği GAO için artan öneme sahip olacaktır.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**Tsunami, Çatışma ve Diğer Afet Fonlarının Yönetilmesinde
Mali Sorumluluğun Geliştirilmesi Uluslararası Konferansı**

INTOSAI'den Haberler

ASOSAI'den Haberler

TSUNAMİ, ÇATIŞMA VE DİĞER AFET FONLARININ YÖNETİLMESİNDE MALİ SORUMLULUĞUN GELİŞTİRİLMESİ ULUSLARARASI KONFERANSI*

Endonezya Sayıştayı ve Asya Kalkınma Bankası, 25-27 Nisan 2005 tarihlerinde tsunami, çatışmalar ve diğer afetlerle ilgili hesap verme sorumluluğunun ve mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik bir uluslararası konferansın toplanması için davette bulundu. Jakarta'daki Endonezya Bankasında yapılan konferans süresince kayıp ve tahribatların boyutlarına doğrudan tanık olmak amacıyla Bande Açe'de tsunamiden etkilenen alanlara bir günlük ziyaret gerçekleştirilmiştir.

Konferansa INTOSAI, bağış yapan ülke Sayıştayları (Avusturya, Avustralya, Kanada, Çin, Fransa, Almanya, Japonya, Kore, Hollanda, Norveç, Katar, Suudi Arabistan, İsveç, İngiltere ve A.B.D.), tsunamiden etkilenen diğer ülke Sayıştayları (Bangladeş, Hindistan, Malezya, Maldiv Adaları, Sri Lanka ve Tayland); kalkınma yardım birimleri, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Kızıl Haç, Endonezya kamu kurumları ve diğer kuruluşların önde gelen temsilcilerinden oluşan yaklaşık 140 kişinin katılımıyla gerçekleştirildi.

KONFERANSIN HEDEFLERİ

Endonezya Sayıştayı ve Asya Kalkınma Bankası konferanslar için yalın bir hedef belirledi: Tsunami, çatışma ve diğer felaketlerle ilgili fonlara ilişkin mali sorumluluğun geliştirilmesine yönelik işleyen bir çerçeve ve spesifik stratejiler geliştirmek.

Konferans sürecinde, aşağıdaki spesifik konuları ele almak üzere beş atölye çalışması yapıldı:

- Yardım çabalarının yürütülmesinde en iyi uygulamaları belirlemek,
- Tsunami bağlantılı rehabilitasyon ve yeniden yapılandırma fonları ve ilgili aktivitelere ilişkin başarıyı maksimize etmek ve kötüye kullanma olasılığını minimize etmek üzere stratejiler geliştirmek,

* Bu çalışma Sayıştay Denetçisi Necip POLAT tarafından INTOSAI'nin resmi, süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Temmuz 2005 sayısından çevrilmiştir.

- Bağış yapan ülkelerin denetim çalışma ve çıktılarının koordine edilmesi için metotlar belirlemek,
- Bağış yapan ülkelerin farklı prosedürlerine, rol çatışmaları ve gereksiz çaba harcanması potansiyeline karşın, ihale işlemlerine ilişkin yasal ve düzenleyici sistemlerin ve iç kontrollerin oluşturulmasını sağlayacak kapasitenin geliştirilmesi.

KONFERANSTAN ÖNERİLER

Daha önce, Sayıştayların ulusal felaketlerden sonra yardım ve yeniden yapılandırma çabalarının gözetiminde yer aldığı durumlarda, ülkeler açısından çok önemli gelir kazanımları sağlanmıştır.

Jakarta Konferansı, gözetim kalitesinin maksimize edilmesi yoluyla, bağışlanan paraların yolsuzluk, israf ve kötüye kullanıma riskini azaltmak üzere INTOSAI topluluğunun kolektif deneyim ve uzmanlığının kazanca dönüştürülmesi için tsunaminin bir fırsat sunduğu konusunda görüş birliğine vardı. Katılımcıların tartışmalarının bir sonucu olarak önemli öneriler geliştirildi. Bunlar:

İç kontrollerin ve yönetişimin güçlendirilmesi

Bağış alan devletlerin mali yönetimlerinin mevcut risklerinin ve kırılgan noktalarının bir değerlendirmesi yapılmalı, yardım ve yeniden yapılandırma fonlarının tam olarak bütçe hesaplarından ayrılmasını ve bunların planlanan amaçlar doğrultusunda verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde dağıtılmasını sağlayacak iç kontrol sistemlerinin oluşturulduğuna ilişkin güvence verilmelidir. Buna ilaveten, izleme yapılması ve değişik aktivitelerin test edilmesi için sürekli risk değerlendirmesi yapılmalıdır.

Saydamlığın artırılması

Yardım fonları bilançolarının, programların ilerleme durumlarının takip edilmesi, raporlanması ve izlenmesi için online bir sistem geliştirilmelidir. Çoklu bağış fonlarını da içeren bu sistemdeki bilgiler hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın geliştirilmesi için kamuoyunun incelemesine açık olmalıdır. İlgili tüm taraflar için tsunami yardımlarının planlanmasını kolaylaştırmak, yardımlardaki çakışmaların ve boşlukların giderilmesine yardımcı olmak üzere, coğrafi koordinatlar, haritalar ve uydu görüntüleri kullanan bir coğrafi yaklaşım araştırılmalıdır.

Hesap verme sorumluluğunun sağlanması

Bağış yapan ve alan ülkelerin Sayıştayları, tsunami fonlarının gerektiği gibi korunması ve kullanılması için güçlerini bir araya getirmelidirler. Buna ilaveten, denetim etkinliğini sağlamak, teknoloji transferini kolaylaştırmak ve kurumsal denetim kapasitesi kurulmasına yardımcı olmak üzere, bağış yapan ülke ve yerel hükümet denetçileri arasında denetimlerin koordinasyonunu sağlayacak bir strateji geliştirilmelidir.

Kapasite geliştirilmesi ve sürdürülmesi

Endonezya Sayıştayına yardımcı olmak üzere bağımsız (örneğin, bağış yapan ülke Sayıştaylarının temsilcilerinden ve daha geniş bir çerçevede INTOSAI üyelerinden oluşan) bir düzenleyici veya yönlendirici yapı kurulmalıdır. Bu yapı aracılığıyla, denetim kapsamının yeterli düzeyde olması, denetim çabalarındaki gereksiz tekrarların ortadan kaldırılması, denetim etkinliğinin maksimize edilmesi ile denetim maliyetlerinin ve bağış alan ülke üzerindeki yükünün minimize edilmesi açısından koordine denetimler gibi konuların planlanması yapılmalıdır.

Kamuoyuna yönelik raporlamanın geliştirilmesi

Kamuoyunu bilgilendirmek ve tsunami fonlarının kullanım durumu ve ilgili diğer bilgiler hakkında genel bir görünüm sağlamak üzere bir web sitesi oluşturulmalıdır. INTOSAI web sitesi küresel düzeyde genel tabloyu resmettiği gibi, ilgili denetim raporları, ülke düzeyindeki genel tabloyu resmetmelidir.

Gerek bağış yapan gerekse bağış alan ülkelerin Sayıştayları tsunami fonlarının planlandığı gibi yardım ve sürdürülebilir bir yeniden yapılandırma için kullanılmasını sağlamada önemli bir role sahiptir. Bağış yapanların büyük beklentileri bulunmaktadır. Dünyanın değişik yerlerindeki insanların kalplerini ve cüzdanlarını açma konusundaki gönüllülüklerinin devamlılığı, daha önce yardım ve yeniden yapılandırma için vermiş oldukları paralarının ne şekilde kullanıldığına bağlıdır. Tsunami yardım paralarının verimli, etkin ve tutumlu dağıtımı dünyanın güveninin sağlanmasının en iyi yoludur.

Karşılıklı işbirliği yoluyla, yardım fonlarının kullanımında ortak hedef olan saydamlık ve hesap verebilirlik başarılabacaktır.

INTOSAI'DEN HABERLER*

INTOSAI Finans ve Yönetim Komitesi Toplantısı

INTOSAI Finans ve Yönetim Komitesinin ikinci toplantısı 25 Temmuz 2005 tarihinde Washington DC'de yapıldı. Toplantıda aşağıdaki konular tartışıldı:

- INTOSAI mali raporu: Komite üyelerden eski borçların alınma çabalarının başarılı olduğunu sonucuna ulaşmış ve yaptırımların yürürlüğe girme tarihinin gelecekteki bir toplantıda belirlenmesine karar verilmiştir.

- INTOSAI'nin bağış yapan organizasyonlarla etkileşimi: Komite INTOSAI merkezi birimlerinin (Sekreteryası, Dergi, IDI, Komiteler, Çalışma Grupları ve Görev Birimleri) bağış yapan organizasyonlarla mevcut veya planlanmış iletişimlerini belirlemek üzere araştırma yapacaktır.

- INTOSAI'nin stratejik planlamadan sorumlu yönetici pozisyonu için başvurular: Komite, Yürütme Kurulu'na mülakat yapmak üzere üç aday önerdi.

- Ortak üyelik: ABD Sayıştayı potansiyel olarak INTOSAI'de ortak üyeliğe seçilebilecek özel sektördeki yetkili uluslararası muhasebe şirketlerini de içeren uluslararası muhasebe kuruluşlarının ilk taslak listesini hazırlayacak ve bunu komitenin ve INTOSAI Yürütme Kurulu'nun değerlendirmesine sunacaktır.

- INTOSAI işbirliği aracı: Komite Hindistan Sayıştayından stratejik planda yer alan 3 nolu hedefe (bilgi paylaşımı) uygun olarak internet tabanlı bir işbirliği aracı geliştirilmesine yönelik kapsamlı bir öneri aldı. Bu araç, INTOSAI'de, çalışma gruplarında ve komitelerde daha iyi ve daha hızlı bir iletişim kurulmasına yönelik bir dizi çalışmayı içerecektir.

- INTOSAI yayınlarının satışı: Komite, yayınlarının satılması ve IDP'nin eğitim programlarını yaygınlaştırması ve INTOSAI mali altyapısının genişletilmesi suretiyle maliyetlerin kısmen telafi edilmesi üzerinde çalışıldığını açıkladı.

* Bu çalışma Sayıştay Denetçisi Necip POLAT tarafından INTOSAI'nin resmi yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" ve ASOSAI'nin resmi yayın organı olan "ASOSAI Journal" adlı derginin ilgili sayılarından derlenmiştir.

- Bütçe ödenekleri: Komite, INTOSAI'nin dergiye tahsis ettiği yıllık ödeneklerin azaltılması suretiyle elde edilecek tasarrufların kapasite geliştirme ve bilgi paylaşımı faaliyetlerine tahsis edilmesi gerektiğine karar verdi.

- Global iletişim politikası: Hindistan Sayıştay'ı taslak bir INTOSAI Global İletişim Politikası sundu. Komite öneri üzerinde derinlemesine düşünmek için ve Stratejik Planlama Müdürüne öneri üzerinde düşünmek için fırsat sağlanması için daha çok zamana ihtiyaç duyulduğuna karar verdi.

Finans ve Yönetim Komitesi'nin bir sonraki toplantısı 2006 yılı başlarında Suudi Arabistan'da yapılacaktır.

INTOSAI Özelleştirme Denetimi Çalışma Grubu

Çalışma Grubunun 12. toplantısı Brezilya'da 13-14 Eylül 2005 tarihinde yapıldı. Program, hükümetin yürüttüğü başarısız özelleştirme uygulamalarına ilişkin konulara ve Yüksek Denetim Kurumlarının hem düzenlemelerin gözetimi hem de kamu/özel sektör ortaklıklarına ilişkin yeni rolüne özel atıfta bulunarak, özelleştirme denetimlerine, ekonomik düzenlemelere, kamu/özel sektör ortaklıklarına ilişkin tecrübelerin sunumundan oluştu.

Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubu Toplantısı

INTOSAI Denetim Standartları Komitesi (ASC)'nin Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubu, 2-4 Mart 2005 tarihinde Peru'nun Lima kentinde toplandı. Peru Sayıştayının ev sahipliği ve İsveç Sayıştayının başkanlık yaptığı toplantıya Canada, Namibya, Norveç, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri Sayıştaylarının temsilcileri katıldı. Çalışma grubu toplantısına IFAC'ın Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) teknik personelinin bir, IAASB genel üyelerinden iki üye de katılmıştır.

Toplantıya katılanlar aşağıdaki konularda taslak çalışmalar yaptılar:

1. ISA 240: Yolsuzluk ve Rüşvet'e ilişkin bir uygulama notu.
2. IAASB'in açıklanan taslak standartlarına (ISA 320: Denetimde Önemlilik ve ISA 540: Muhasebe Öngörülerinin Denetimi) ilişkin Çalışma Grubunun önerileri.

Çalışma grubu, aynı zamanda INTOSAI denetim standartları ve IFAC (Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu)'ın ISA'ları (Uluslararası Denetim Standartları) arasında belirlenen boşlukları ve bu boşlukları

gidermek ve dolayısıyla INTOSAI üyelerinin mali denetim rehberlerini tamamlamalarını sağlamak üzere ihtiyaç duyulan eylemleri tartıştı.

Referans Panelinin Yenilenmesi

Çalışma grubuna, referans panelinin yenilenmesine ilişkin bir rapor sunuldu ve Sayıştayların en iyi denetim uzmanlarının gönüllü olarak zaman ve uzmanlıklarıyla sağladıkları katkılarının yeniden organize edilmesi isteği dile getirildi. Referans panel şu anda INTOSAI'nin bölgesel gruplarını, INTOSAI resmi dil gruplarını ve denetim sistemlerini temsil eden 61 Sayıştay'ın 96 uzman ve destek uzmanından oluşmaktadır.

ISAların Geliştirilmesine İlişkin Çalışma

INTOSAI uzmanlarının yer aldığı geliştirme çalışması 230 (Belgeleme), 260 (Yönetimle Yükümlü Kişilerle İletişim), 550 (İlgili Taraflar), 580 (Yönetim Temsili), 620 (Uzman Çalışmasından Yararlanma), 705 (Bağımsız Denetçi Raporundaki Görüşün Değiştirilmesi), 706 (Bağımsız Denetçi Raporundaki Sorun Paragrafları ve Diğer Sorun Paragrafları Vurguları), 800 (Diğer Tarihi Mali Bilgilere İlişkin Bağımsız Denetçi Raporu ve önerilen 810 (Denetlenmiş Tarihi Mali Bilgilerin Özet Bağımsız Denetçi Raporu) numaralı uluslararası standartlara ilişkin yapılmıştır.

Çalışma Grubu kamu sektöründe görev yapan denetçilerin ISA'ların uygulanmasında ek rehberlik sağlamak üzere her bir ISA için uygulama notu geliştirmekle yükümlüdür. Uygulama notları referans panelde görevli denetim uzmanlarının katkılarına dayandırılacaktır.

Uygulama Notlarının Geliştirilmesine İlişkin Çalışma

Referans panelin kuruluşu esnasında ve IAASB görev biriminde hiçbir uzmanın olmadığı zaman onaylanan ISAlar için uygulama notları geliştirilecektir. Proje sekreteri, şu anda söz konusu ISAlar için uygulama notları hazırlayacak olan ve referans panelde yer alan uzmanlar ve destek uzmanlardan oluşan görev birimlerini oluşturmaktadır. Bu standartlar ISA 240 (Mali Tabloların Denetiminde Denetçinin Yolsuzluk ve Hataları Dikkate Alma Sorumluluğu) ve ISA 500 (Denetim Kanıtı)'dır.

INTOSAI Kamu Borçları Komitesi Toplantısı

INTOSAI Kamu Borçları Komitesi 2-3 Haziran 2005 tarihinde Bulgaristan'ın başkenti Sofya'da bir toplantı yaptı. Meksika yüksek denetçisi

Arturo Gonzalez de Aragon ve Kamu Borçları Komitesi Başkanı, Komitenin aktivitelerine ilişkin bir rapor sundular. Toplantıda aşağıdaki dokümanların hazırlanması konusunda uzlaşma sağlandı:

- Kamu Borçları düzenlemeleri anket sonuçları,
- Ülkelerin kamu borçları düzenlemelerine ve politik sistemlerine ilişkin çalışmalarda kullanılacak referans terimler ve araçlar,
- Muhtemel kamu borçları anketi dokümanı,
- Kamu borç yönetimi ve denetimi için en iyi uygulama örnekleri,
- Kamu borçları ve yönetiminde genel politikalar ve en iyi uygulamalar,

19. INCOSAI'nin teması Kamu Borçları olacaktır. Alt-Temalar:

1. Kamu Borçları Yönetimi
2. Hesap verebilirlik ve Kamu Borçlarının denetimi

Komitenin sonraki toplantısı Haziran 2006'da Arjantin'in Buenos Aires kentinde yapılacaktır.

Uluslararası Kara Para Aklamayla Mücadele Toplantısı

2002 yılında kurulan ve başkanlığını Peru Sayıştayının yapmakta olduğu Uluslararası Kara Para Aklamayla Mücadele Görev Birimi amacı;

- 1) Sayıştaylar ve diğer uluslararası kuruluşlar arasında kara para aklamayla mücadelede uluslararası işbirliğini geliştirmek,
- 2) Kara parayla mücadelede Sayıştayların sahip olduğu yetenek ve yetkiler çerçevesinde politikalar ve stratejiler belirlemek ve bunları paylaşmak ve,
- 3) Kara para aklama karşısı ulusal ve uluslararası yasal çerçeve kapsamında Sayıştaylar için politika, strateji ve eylem tasarlamak ve geliştirmek.

Peru Sayıştayı Mart 2005 tarihinde Lima'da yapılan 4. toplantıya ev sahipliği yaptı. Fiji, Lesoto, Rusya Federasyonu, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletlerden üyeler görev birimine katıldı. Toplantıda Peru Sayıştay'ı görev birimi aktivitelerini ve görev birimi üyelerinin sunmuş olduğu kara parayla mücadele aktiviteleri ile ilgili eski bilgileri izlemek üzere hazırlamış olduğu web sitesini tanıttı. Görev birimi üç hedefini yeniden onayladı ve her bir hedefe yönelik görevleri yerine getirmek üzere görev birimi üyelerine sorumluluk verdi.

ASOSAI'DEN HABERLER*

ASOSAI Yönetim Kurulu 35. Toplantısı

ASOSAI Yönetim Kurulu'nun 35. toplantısı Çin Sayıştayının ev sahipliğinde 6-7 Eylül 2005 tarihlerinde Kunming kentinde yapıldı. Toplantıya Yönetim Kurulu üyesi dokuz ülkeden ve Denetim Komitesi üyesi iki ülkeden kırkbir temsilci katıldı.

Yönetim Kurulunda, ASOSAI 2005-2009 Stratejik Planının hazırlanmasına yönelik çabalar ve “Denetim Kalite Yönetim Sistemleri” adlı Araştırma Projesinin ilerleyişi tartışıldı.

INTOSAI Finans ve Yönetim Komitesinin Başkanlığını yürüten Suudi Arabistan Sayıştay INTOSAI'yi model bir uluslararası kuruluş haline getirme çabaları hakkında bir rapor sundu.

ASOSAI eğitim programlarının yöneticisi olarak Japonya Sayıştay bu programlar hakkında bir sunum yaptı. ASOSAI sponsorluğunda gerçekleştirilen Performans Denetimi atölye çalışması ev sahibi Hindistan Sayıştayının eğitim merkezinde 8-19 Kasım 2005 tarihlerinde gerçekleştirilecek ve benzer şekilde 2006 yılında yapılacak İhale Denetimi konusundaki atölye çalışması da, ev sahibi olan Endonezya Sayıştayının eğitim merkezinde gerçekleştirilecektir.

Hindistan Sayıştay ASOSAI Dergisi ve web sitesi hakkında bir rapor sundu. Tüm üyelerden makale talep edilmesinin yanında, derginin editörü ayrıca on üye Sayıştayından her zaman bir sonraki sayı için en az bir makale ile katkıda bulunmalarını isteyecektir. Kasım 2005 tarihinden itibaren ASOSAI dergisinin bir e-dergi olmasına karar verilmiştir. İnternet imkanı olmayan üyeler için Sekreterlik CD veya renkli çıktı gönderecektir. Öte yandan, üyelerden kendi Sayıştayları ile ilgili haberleri düzenli olarak web sitesinde her bir Sayıştay için tahsis edilen boş alana koymaları istenmiştir.

* Bu çalışma Sayıştay Denetçisi Necip POLAT tarafından ASOSAI'nin resmi yayın organı olan “ASOSAI Journal” adlı derginin Ekim 2005 sayısından derlenmiştir.

Kurul, oybirliğiyle ASOSAI Genel Sekreterliğini 2006 yılı ASOSAI Kongresinden sonra üçüncü dönem olarak üç yıl daha Hindistan Sayıştayının devam ettirmesini önerdi. Kurul, yine oybirliğiyle 11. ASOSAI Kongresinin 2009 yılında Pakistan'ın ev sahipliğinde yapılmasını önerdi.

ASOSAI Yönetim Kurulunun 36. toplantısı Eylül 2006 tarihinde Çin'in Şanghay kentinde yapılacaktır.

ASOSAI Araştırma Projesi

“Denetim Kalite Yönetim Sistemleri” adlı 7. ASOSAI Araştırma Projesi, proje için planlanan yol haritasının üçüncü aşamasında bulunmaktadır. Üçüncü aşama, uygulama aşamasıdır. Üçüncü aşamanın açılış toplantısı Filipinler Sayıştayı ev sahipliğinde Nisan 2005 tarihinde gerçekleştirildi. Araştırma ekibinin kilit isimleri ve kavram yöneticileri 18-19 Nisan 2005'te Filipinlerin Manila kentinde bir araya geldi. Bu toplantıda, ilgili kişilerin kendi Sayıştaylarının mevcut durumunu incelemesi ve rehberlerin uygulanması konusunda bir rapor hazırlamasına karar verilmişti. İncelenecek alanlar, “Mevcut olan”, “Mevcut olmayan” ve “Ne uygulanabilir” konularını içerecekti. Katılımcı Sayıştaylarda yapılan bu incelemenin sonuçları ve rehberlerin uygulanmasında ara dönem gelişmeleri, 2-4 Ağustos 2005 tarihinde Yemen'in Sana kentinde yapılan ve kilit isimlerin katıldığı toplantıda tartışıldı. Gerçekleştirilen ilerlemelere ve öğrenilen şeylere bağlı olarak taslak rehberler gözden geçirilecek ve nihai doküman 2006 yılında Çin'in Şanghay kentinde yapılacak olan 10. ASOSAI Kongresinde sunulacaktır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.9.2005

No : 28033

Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliğinin ve ... Büyükşehir Belediyesi 2001 Mali Yılı Bütçesinin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli' nin "340 Tarifeye Bağlı Ödemeler." Ayrıntı Kodu' nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ifade edildiğinden, bilgisayar ve yazıcıların sigortası da istisnalar arasında sayılmadığından bilgisayar ve yazıcıların sigorta bedelinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

576 sayılı ilamın 3. maddesi ile kent bilgi sistemi kapsamında kullanılmak üzere satın alınan 335 adet bilgisayar ve yazıcının sigorta bedelinin yersiz olarak belediye bütçesinden ödenmesi sebebiyle 2.069.760.000.- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde Belediye hizmetlerinin halka daha etkin, verimli ve çabuk götürülmesi amacıyla Kent Bilgi Sistemi kapsamında kullanılmak üzere muhtarlıklarda konuşlandırılan bilgisayar ve yazıcıların sigorta ettirilmesindeki maksatın, mahalle muhtarlıklarının belediye binası dışında çok uzak mahallerde; korumasız olduğu ve zaman zaman da hırsızlık, yangın vs. gibi tehlikelere maruz kalması nedeniyle sigorta ettirilmesi zorunluluğu doğduğunu, 1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Masrafları başlıklı 117. maddesinin 13. bendinde "Belediye mallarının, mülklerinin onarım ve sigorta giderleri ve Belediyenin bu kanunlar uyarınca ödemekle yükümlü olduğu vergiler Belediye giderlerindendir" denildiğini, Muhtarlıklarda meydana gelen hırsızlık, yangın vs. olaylar sonucu sigortadan alınan hasar bedellerinin ödenen poliçe bedellerinden de fazla olacağını, Ayrıca; yılı bütçesinde de ödeneği bulunduğunu belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

İlam hükmü, dilekçi iddiaları, savcılık görüşü, rapor dosyası ve ilgili mevzuatın incelenmesinde 1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Masrafları başlıklı 117. maddesinin 13. fıkrasında “Belediye emlak ve emvalinin tamir ve sigorta masrafları, belediyenin kanunen tesviyesine mecbur olduğu vergiler” denilmek suretiyle belediye mallarının sigorta giderlerinin ödenmesine imkan verilmiştir. Ancak burada ifade edilen belediye emlak ve emvalinin sigorta masrafları ifadesi genel anlamda mevzuatın imkan verdiği veya zorunlu kıldığı sigorta giderlerini kapsamaktadır.

19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde aynen;

“Sigorta giderleri: Diğer harcama kalemlerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında belediye mallarının sigorta edilmemesi esastır.

Ancak;

ba) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

bb) Evrakı müsbitelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri” denilmek suretiyle istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi kabul edilmiştir.

Yönetmeliğin bu hükmü İzmir Büyükşehir Belediyesi 2001 Mali Yılı Bütçesi R-Cetveli’ ne (Harcamalara İlişkin Formül) aynen alınmıştır.

Belediyeler devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip oldukları için malları da devlet malı tanımı içine girmez. Bu sebeple Genel Bütçe Kanununda sayılan istisnalar dışında Devlet malının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi belediyeler için bağlayıcı değildir. Ancak 19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği”nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılanlar dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi ve bu düzenlemenin İzmir Büyükşehir Belediyesi 2001 Mali Yılı Bütçesi Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R-Cetveli’ ne de aynen alınmış olması

İzmir Büyükşehir Belediyesi için bağlayıcıdır ve bu hükümlere uymak mecburiyetindedir.

Bu nedenle “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin ve İzmir Büyükşehir Belediyesi 2001 Mali Yılı Bütçesinin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ifade edildiğinden, bilgisayar ve yazıcıların sigortası da istisnalar arasında sayılmadığından bilgisayar ve yazıcıların sigorta bedelinin belediye bütçesinden ödenmesine imkan görülememektedir.

Açıklanan nedenlerle dilekçinin temyiz isteminin reddi ile 576 sayılı ilamın 3. maddesiyle verilen 2.069.760.000.- TL ye ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.9.2005

No : 28035

Spor salonu yapım işine ait fore kazık imalatlarının mukavemet denetimi, kazık yükleme deneylerinin yapılması ve laboratuvar hizmetlerinin verilmesi işlerinin, taahhüt konusu işin sözleşmesi ile Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi hükümleri gereği ve imalatın birim fiyat tarifine göre asıl işin müteahhidi tarafından karşılanması gerekmekte olup, söz konusu işlemler için ayrıca müşavir odaya ödeme yapılmasının mümkün olmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

576 sayılı İlamın 7 nci maddesi ile Halkapınar'da Çok Amaçlı Kapalı Spor Salonu Yapılması İş'i'ne ait "vibre kazıklar ile bina temellerinin beton ve donatılarının projeye uygunluğu, mukavemet denetimi, kazık yükleme deneylerinin yapılması ve laboratuvar hizmetlerinin verilmesi" işlerini kapsayan müşavirlik hizmetlerinin İnşaat Mühendisleri Odası İzmir Şubesi'ne yaptırıldığı ve bedelinin bütçeden ödendiği gerekçesiyle 25.000.000.000.- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde Encümen kararı verilmiş ve yapılmış bir iş için ödeme yapmama gibi bir durumun söz konusu olamayacağını, yapılan incelemede ihalenin 1998 yılında yapıldığını, ödenek yokluğundan 645 adet kazık dökülmüş durumda iken, işin durdurulduğunu, 2000 yılı sonlarında tahsisat bulunduğu ve bir sonraki yıla sarkmadan yılın son üç ayı içinde 2,5 trilyonluk iş yapılmasının amaçlandığını ve işe devam için talimat verildiğini, bu nedenle müteahhidin üç vardiye halinde 24 saat çalıştığını, Belediye kontrol personelinin ise günde 8 saat çalıştığını, kalan 16 saatin kontrolünün de yapılması gerektiğini, Belediye personelinin 8 saat dışında kontrol yapamaması sebebiyle 16 saatin kontrolsüz kaldığını, kazık çakma işinin devamlı kontrol edilmesi gereken bir iş olduğunu, bu nedenle kalan 16 saatte kontrollük işi için İnşaat Mühendisleri Odasından yardım istendiğini, İnşaat

Mühendisleri Odasının sembolik bedelle hem kontrollük hem de bazı beton testlerini yaptığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Müteahhit İnş.Taah.A.Ş. yükleniminde bulunan "Halkapınar'da Çok Amaçlı Kapalı Spor Salonu Yapılması İş'i"nin keşfinde ve ödeme evrakında yer alan 16 067 poz no'lu "Q 65 cm çaplı fore kazık yapma 24.01-32 m (32 m dahil)" imalatının tarifinde aynen; "Tasdikli proje ve detaylarına uygun olarak her türlü zeminde, kuruda veya suda fore kazık yapılması için, foraj esnasında istenilen kazık zemininden numune alınması, muhafazası ve raporunun hazırlanması beton kalite kontrolü için her türlü deney yapılması 1 m3 Q 65 cm çapında fore kazık foraj ve betonaj fiyatı." denilmektedir.

Asıl işe ait Sözleşme (Tasarısı)'nın Sözleşme Ekleri başlıklı 2 nci maddesinde sözleşme eki olarak yer alan Bayındırlık İşleri Genel şartnamesi'nin 13 üncü maddesi ilk fıkrasında, sözleşmeye bağlanan her türlü yapım ve hizmet işlerinin, idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatının denetimi altında ve kontrol yönetmeliğine uygun olarak, müteahhit tarafından yönetilip, gerçekleştirileceği belirtilmiş, 14 üncü maddesi üçüncü fıkrasında ise malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığının incelenmesi konusunda teknik deneylerin kontrol teşkilatınca yapılabileceği, ister işyerinde ister özel veya resmi laboratuvarlarda yapılan bu deneylerin giderlerinin sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa müteahhit tarafından karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca aynı Genel Şartname'nin "müteahhide ait giderler" başlıklı 25 inci maddesi (c) bendinde de, sözleşme ve eklerinde belirtilen yükleme ve benzeri teknik deneylerin giderlerinin müteahhide ait olduğu belirtilmiştir.

Söz konusu işe ait Sözleşme (Tasarısı)'nın hiçbir maddesinde de, deney ve laboratuvar raporları ile giderlerinin idarece karşılanmasına imkan veren bir hükme rastlanmamıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat ve açıklamalar gereğince "Halkapınar'da Çok Amaçlı Kapalı Spor Salonu Yapılması İş'i"ne ait fore kazık imalatlarının mukavemet denetimi, kazık yükleme deneylerinin yapılması ve laboratuvar hizmetlerinin verilmesi işlerinin, taahhüt konusu işin sözleşmesi ile Bayındırlık İşleri Genel şartnamesi'nin yukarıda alınan ilgili hükümleri gereği ve imalatın (16 067 poz no'lu) birim fiyat tarifine göre asıl işin müteahhidi (..... İnş.Taah.A.Ş.) tarafından karşılanması gerekmektedir.

Adı geçen asıl iş için oluşturulan kontrol teşkilatı, Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin 8, 9 ve 10 uncu maddeleri gereğince fore kazıkların beton ve donatılarının projeye uygunluğu, mukavemet denetiminin yapılması konusunda görevli ve yetkili olmasının yanında, yeterli teknik bilgi ve deneyime de sahip bulunduğundan bu işler için İnşaat Mühendisleri Odası'na müşavirlik hizmeti yaptırılmasına gerek bulunmamaktadır.

Yine, 16 067 poz nolu imalatın yukarıda yer alan tarifinde de görüleceği üzere, kazık zemininden numune alınması, muhafazası ve raporunun hazırlanması, beton kalite kontrolü için her türlü deney yapılması bedelleri de imalat birim fiyatına dahil olduğundan ve bu işlemler kontrol teşkilatının gözetim ve denetiminde müteahhit ile birlikte yapılacağından söz konusu işlemler için ayrıca müşavir odaya ödeme yapılması mükerrerlik oluşturacaktır.

Yukarda açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile 576 sayılı İlamın 7 nci maddesi ile 25.000.000.000.- liraya ilişkin verilen tazmin hükmün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.9.2005

No : 28044

2 8.11.1990 tarih ve 90/1216 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın (1/c) maddesi hükmüne göre, sadece temizlik işlerinde ihaleye çıkılmadan önce kararlaştırılmış olmak ve işin şartname ve sözleşmesine hüküm konulmuş olmak kaydı ile eski ve yeni asgari saat ücretleri arasındaki fark ile sadece bu farktan doğan işveren sigorta primlerinin asgari ücret farkı olarak ödenmesi mümkün olup, asgari ücret artışından kaynaklanan Pazar tatil ücretlerindeki ve fazla mesai ücretlerindeki artışların, asgari ücret farkının hesabına dahil edilmesinin mümkün olmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

579 sayılı ilamın 17. maddesi ile 220.666.714.488 lira keşif bedelli olarak A.Ş. yükleniminde bulunan "Şehir Mezarlığı Hizmet İşİ"nde asgari ücret fiyat farkı hesaplanırken Pazar tatil ücretleri ve fazla mesai ücretlerinin de hesaba dahil edilmesi sonucu fazla ödemede bulunulması sebebiyle 10.175.145.000- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde ödemeye dayanak teşkil eden 28.11.1990 tarih ve 90/1216 sayılı kararnamenin (c) fıkrasında bahsedilen yardımcı hizmetler sınıfı tarafından yerine getirilmesi gereken hizmet yerlerinin temizlenmesi işleri ile ilgili şartname ve sözleşmelerde belirtilmek kaydı ile eski ve yeni asgari saat ücretleri arasındaki fark ile sadece bu farktan doğan işveren sigorta primlerinin asgari ücret farkı olarak ödenmesinin mümkün olduğu hükmünün yer aldığını, Mezarlıklar Müdürlüğünde hizmet işinin haftanın her günü yapılması gerektiğini, bu müdürlükte çalışma yönünden Pazartesi ile Pazar gününün birbirinden farkı olmadığını, gündüz 09.00 saati ile 18.00 saatlerinin de farkı olmadığını, her zaman cenaze gelmekte olduğunu, Pazar gününde mesai yapıldığını, çalıştırılacak işçilere 1475 sayılı İş Kanununun 41 ve 42. maddesinde fazla mesai ve Pazar tatil günlerinde ne şekilde ücret verileceğinin açıklandığını, çalışan işçilerin ihalenin yapıldığı yıldaki asgari ücretin üzerinden

hesaplanan değil, uygulama yılındaki asgari ücret üzerinden hesaplanan Pazar ücreti ve fazla mesai ücretine göre çalıştırıldığını.

Bu nedenlerden dolayı Mezarlıklar Müdürlüğü hizmet işinde çalıştırılan işçilere Pazar mesaisi ve fazla mesai ücretlerinin zamlı asgari ücret üzerinden ödendiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

28.11.1990 tarih ve 90/1216 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın (1/c) maddesi hükmüne göre, sadece temizlik işlerinde ihaleye çıkılmadan önce kararlaştırılmış olmak ve işin şartname ve sözleşmesine hüküm konulmuş olmak kaydı ile eski ve yeni asgari saat ücretleri arasındaki fark ile sadece bu farktan doğan işveren sigorta primlerinin asgari ücret farkı olarak ödenmesi mümkün olup, asgari ücret artışından kaynaklanan Pazar tatil ücretlerindeki ve fazla mesai ücretlerindeki artışların, asgari ücret farkının hesabına dahil edilmesi mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle 579 sayılı ilamın 17. maddesi ile 10.175.145.000.- liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.9.2005

No : 28045

A sfalt ve Yol İşleri Müdürlüğünde İşçi Çalıştırma İşine ait sözleşmenin Sayıştay'ca tescil edilmemesi üzerine, belediye personeli tarafından yapılması gereken ve sadece belli sayıda işçi çalıştırılmasını gerektiren bu işin "Asfalt ve Yol İşleri Müdürlüğü'ne Ait Asfalt Serim İşİ" adı altında kısımlara ayrılarak aynı şirkete yaptırılmasının mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

579 sayılı ilamın 24 üncü maddesi ile Belediye Encümeninin 09.01.2001 tarih ve 121 sayılı kararıyla 575.987.669.574 lira keşif bedeli üzerinden %1 tenzilatla AŞ'ne ihalesi yapılan "Asfalt ve Yol İşleri Müdürlüğünde İşçi Çalıştırma İşİ"ne ait sözleşmenin Sayıştay'ca tescil edilmemesi üzerine, belediye personeli tarafından yapılması gereken ve sadece belli sayıda işçi çalıştırılmasını gerektiren bu işin "Asfalt ve Yol İşleri Müdürlüğü'ne Ait Asfalt Serim İşİ" adı altında kısımlara ayrılarak aynı şirkete yaptırılması sebebiyle 462.601.833.000-liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle yapılan hizmetlerin asfalt üretim, serim, yama, kaldırım tamirati kış aylarında kaldırımlarda kar temizliği vs. işlerden ibaret olduğunu, bu işlerin yapılması için Belediyenin yeterli araç parkına sahip olmasına rağmen yeterli personeli olmadığını, ihalenin 2886 sayılı yasanın 81/b maddesine göre emanet usulü ile yapıldığını, Belediye lehine en karlı uygulamanın bu olduğunu, Karayolları ve Bayındırlık birim fiyatlarına göre 2001 yılı içerisinde A.Ş. firmasına yaptırılan işçiliklerin maliyeti çıkarıldığında 1.262.671.700.370 TL olduğunun hesaplandığını, sözleşmesine göre A.Ş.'ye ödenen para fiyat farkı dahil KDV dahil 462.601.833.000 TL ödendiğini, Belediyenin bu uygulamayla 800.069.867.370 TL kazanç elde ettiğini, A.Ş.'nin belediye şirketi olması nedeniyle belediyeden bu şirkete para aktarımının söz konusu olmadığını, ihalenin ilan yolu ile tüm

girişimcilere duyurulduğunu ancak ihaleye başka katılım olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde, Belediyenin Fen İşleri Müdürlüğü tarafından yapılması gereken asfalt yol yapımı ve kanalizasyon tamiri gibi işlerin 2886 sayılı Kanunun 81/b maddesine göre Emanet Yöntemiyle yaptırıldığı, bu ihalede araç ve malzemelerin Belediyece temin edilerek işçiliklerin açık eksiltme usulüyle ihale edildiği, söz konusu işçilik ihalesinde keşif oluştururken işçiliklerin idarelerce tespit edilen analizlerden alınmayıp çalışacak işçi sayısına göre asgari ücret esas alınarak yemek parası ve fazla mesai ilave edilen tutar üzerine %25 müteahhit karı eklenip oluşturulduğu, açık eksiltme ihalesine tek firma katıldığı ve bu firmanın hissesinin %81.6 sının Belediyeye ait olduğu bilinen A.Ş.’ye %2 tenzilatla işin verildiği, ödemelerin tutulan puantajlar esas alınarak çalışan işçi sayısına göre hesaplanan asgari ücretin günlük tutarları, yemek yardımı ve fazla mesai üzerine eklenen %25 müteahhit karına göre düzenlenen hak edişlere göre fatura karşılığında yapıldığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde hizmetin tanımı yapılmış olup, bu Kanunun uygulanmasında ihale yoluyla temin edilecek hizmetler aynen “Kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre çalıştırılan aylıklı, ücretli, yevmiyeli ve sözleşmeli personel istihdamı hariç olmak üzere gerçek veya tüzel kişilere ücret karşılığında yaptırılan araştırma, sondaj, imalat, prototip imalat, istikşaf, etüt, harita plan, proje, kontrollük, müşavirlik ve benzeri her türlü hizmetleri” şeklinde belirtilmiştir.

657 sayılı Kanunun değişik 4. maddesinde ise kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği; 5. maddesinde de, bu Kanuna tabi kurumlarca 4. maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacağı belirtildikten sonra; aynı Kanunun “Tesis Edilen Sınıflar” başlıklı 36. maddesinin “Yardımcı Hizmetler Sınıfına” ilişkin 8. bendine 328 sayılı KHK ile eklenen ikinci paragraf hükmünde aynen; “Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.” denilmek suretiyle ihale yoluyla temin edilebilecek hizmetler sayılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere 657 sayılı Kanunun 36. maddesi hizmetin kapsamını 2886 sayılı Kanuna göre genişletmiş ancak dosyaya konu olan ihale işlerini kapsayacak bir düzenleme de getirmemiştir. Bu nedenle asfalt, yol vs. işlerin yapımı için ihaleye çıkılması mümkün olduğu halde, bu işlerin yapımı için hizmet alımı şeklinde ihale yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Söz konusu işte gerek ihale onayı ile ihale kararı, gerekse şartname ve sözleşmede işin konusu “Asfalt ve Yol İşleri Müdürlüğüne ait asfalt serim işi olarak belirtilmiş; bahse konu işlere ilişkin keşifte de asfalt serim işinde çalışacak işçiler ayrıntıları ile gösterilmiştir. Diğer taraftan tahmini bedel işçilik ücretleri baz alınarak oluşmaktadır. Oysa bu işler bir asfalt serim işi olsa tahmini bedel kalemleri arasında Karayollarının bu işlere ait birim fiyatlarının da yer alması gerekir.

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere bayındırlık işleri niteliğinde olan söz konusu işler, gerektiğinde Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatlarına dayanılarak hazırlanan keşiflere göre ihale edilmesi ve işler yapıldıkça kontrol teşkilatı tarafından düzenlenecek metraj ve ataşmanlara göre bedeli ödenmesi gereken işlerdir. Ortada somut bir iş yok iken sadece işçilik giderlerinin gösterildiği hakedişlere dayanılarak ödeme yapılması, yukarıya hükümleri alınan 2886 sayılı Kanunun 4, 657 sayılı Kanunun 4, 5 ve 36 ıncı maddelerine göre mümkün görülmemektedir.

Yukarda açıklanan nedenlerle 579 sayılı ilamın 24. maddesi ile 462.601.833.000 liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 13.9.2005

No : 28046

Sözleşme eki İdari ve Teknik Şartnamelerde sadece nakliyyede kullanılan akaryakıt için fiyat farkı ödeneceği öngörüldüğünden, imalatlarda kullanılan akaryakıt için fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

687 sayılı ilamın 1. maddesi ile İnşaat Taahhüt Sanayi Limited Şirketi yüklemine bulunan 108.164.059.680 lira keşif bedelli Kırıkkale Muhtelif Köy Yolları A tipi Mıcır ve Elek Altı Malzeme Temini ve Nakli İşinde Sözleşme eki, Özel İdari Şartname ve Teknik Şartnamede sadece nakliyyede kullanılan akaryakıt için fiyat farkı verileceği belirtilmişken; imalatlarda kullanılan akaryakıt içinde fiyat farkı verilmesi sebebiyle 10.962.000.000 liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde işin özelliği gereği mıcır temini ve nakli işinin,nakliye işi olarak algılanması gerektiğini, anılan işe ait İhale Onay Belgesinde “88/13181 sayılı Kararname gereği sözleşme tasarısındaki şartlarda sadece akaryakıt için fiyat farkı verilecektir” ifadesinin yer aldığını, bu ifadenin ihale öncesi ihaleye katılacak olan yüklenicilere fiyat farkı konusunda yeterli bilgiyi verdiğini, ihaleye katılımı caydırmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Söz konusu işe ilişkin rapor dosyası, ilam hükmü, dilekçi iddiaları, savcılık görüşü ve ilgili mevzuatın incelenmesinde İnşaat Taahhüt Sanayi Limited Şirketi yükleniminde bulunan 108.164.059.680.-lira keşif bedelli "Kırıkkale Muhtelif Köy Yolları A Tipi Mıcır ve Elekaltı, Malzeme Temini ve Nakli" işinde akaryakıt fiyat farkının müteahhit firma ile imzalanan taşeron sözleşmesine göre ödenmesi gerekmektedir. Söz konusu sözleşmenin “Vergi ve Fiyatların Değişmesi” başlıklı 11/2 maddesine göre 88/13181 sayılı kararname esaslarına tabi olarak, bu kararname hükümlerine göre uygulama yapılacaktır.

88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin 9.1 maddesi ise sözleşmesinde aksine hüküm olmaması halinde fiyat farkı verilecek malzeme miktarlarının bu maddeye göre belirleneceğini esasa bağlamış bulunmaktadır.

Yüklenici firma ile idare arasında yapılan taşeron sözleşmesinin 2. maddesinde özel idari şartname ve teknik şartname sözleşme ekleri arasında sayılmış bulunmaktadır. Özel İdari Şartnamenin 14 üncü maddesi "fiyat farkı"nı düzenlemiş ve bu maddede; "müteahhit gerek taahhüt süresi içinde ve gerekse mücbir sebeplerden dolayı uzatılan süre içinde taahhüdün tamamen ifasına kadar vergi artışları verilmesi veya süre uzatımı isteğinde bulunamaz. Ancak nakliyede sadece akaryakıt için fiyat farkı verilecektir" hükmü yer almıştır.

Teknik Şartnamenin 16 ncı maddesi de "yalnızca nakliyedeki akaryakıtta fiyat farkı verileceği" şeklindedir.

Mıdır temini ve nakli işinde “temin” sözcüğü taşın ocaklardan çıkarılarak konkasörde istenilen boyutlara dönüştürülmesi işlemi anlamına gelmektedir. Nakliye ise istenilen boyutlara getirilmiş malzemenin imalat mahallinden, serileceği işyerine kadar taşınması işlemidir. Bu nedenle anılan işin özel idari şartnamesi ve teknik şartnamesinde sadece nakliye için akaryakıtta fiyat farkı ödeneceği öngörüldüğünden, taşın istenilen boyutlara konkasörde dönüştürülmesi, elenmesi, mıcır haline getirilmiş malzemenin taşıma yapacak araçlara yüklenmesi imalatlarında tüketilen akaryakıtta, akaryakıt fiyat farkı ödemesi mümkün değildir. Sonuç olarak Sözleşme eki idari ve teknik şartname hükümlerinin uygulanarak sadece kullanıma hazır hale getirilmiş mıcırın işyerine taşınması işleminde tüketilen akaryakıt için akaryakıt fiyat farkı ödenmesi, taşın mıcır haline getirilmesi, elenmesi ve taşıma yapacak araçlara yüklenmesi imalatlarında tüketilen akaryakıtta akaryakıt fiyat farkı ödenmemesi, 88/13181 sayılı kararname ve işin sözleşmesi gereğidir.

Yukarda açıklanan nedenlerle 687 sayılı ilamın 1. maddesi ile 10.962.000.000 liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.