



SAYIŞTAY DERGİSİ

Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi

Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi
ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması
ve Ekonomik Etkileri

Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine
Yapılan Transferler (1995-2004)

Osmanlı Döneminde Rüşvet ve Sahtekârlık Suçları ve
Bunlara Verilen Cezalar Üzerine Bazı Belgeler

Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık

Milletlerarası Tahkim Kanununa Göre
Hakem Kararlarına Karşı Kanun Yolları

INTOSAI'de Yeniden Yapılanma:
INTOSAI Meslekî Standartlar Komitesinin Kurulması

Hazine İşlemleri Raporu (Özet)

SAYIŞTAY KARARLARI

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

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

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

Yayın Kurulu : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Emine ÖZEY
Uzman Denetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Uzman Denetçi

Kemal ÖZSEMERCI
Uzman Denetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Özlem TEMİZEL
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
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: 59	EKİM-ARALIK 2005

İÇİNDEKİLER

- 3 Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi**
Dr. M. Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Elemanı
- 47 Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Düzenleyici Etki Analizi (DEA)**
Dr. Nahit YÜKSEL
Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı
- 73 Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri**
Müslüm PARLAK
Sayıştay Denetçisi
- 89 Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)**
Ebru AYYILDIZ (SAYIN)
Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı
- 119 Osmanlı Döneminde Rüşvet ve Sahtekârlık Suçları ve Bunlara Verilen Cezalar Üzerine Bazı Belgeler**
Dr. Kemal DAŞCIOĞLU
Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi

- 125 Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık**
Levent BAYRAM
Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Bölümü
- 141 4686 Sayılı Milletlerarası Tahkim Kanununa Göre Hakem Kararlarına Karşı Kanun Yolları**
Hatice SARITAŞ
Avukat
- 159 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**
- 161 INTOSAI'de Yeniden Yapılanma: INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesinin Kurulması**
Hazırlayan: Özlem TEMİZEL
Sayıştay Denetçisi
- 165 SAYIŞTAY RAPORLARI**
- 167 2004 Yılı Hazine İşlemleri Raporu (Özet)**
- 175 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 177 Temyiz Kurulu Kararları**

GÜNÜMÜZÜN YÜKSELEN DEĞERİ: YENİ KAMU YÖNETİMİ

Dr. M. Akif ÖZER*

Giriş

1980’li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir. 1970’lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensusa dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları (Ömürgönülşen, 1997:517), bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.

Ancak bu süreçte görülen tartışmalar geçmiş dönemin tartışmalarından biraz daha farklılaşmıştır. Kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, böylece küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan kaynakların en azından, geçmişteki kadar etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamu hizmetlerinin gereken ölçüde sağlanması gerekmektedir. Çünkü kamu sektörüne tahsis edilen kaynaklar bugün geçmişe göre daha sınırlı durumdadır. Bu gerçek yönetimleri küçülen kamu sektörü gerçeğine daha uygun yeni pratikler, yapılar, teknikler ve fikirler sistemi araştırmaya zorlamaktadır. Bu şartlar altında değerler, yapılar ve kamu sektörleri tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmektedir. Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak

* Gazi Üniv. İİBF Kamu Yön. Böl. Öğretim Elemanı (ozer@gazi.edu.tr)

etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmıştır.

I. YKY Düşüncesinin Ortaya Çıkışı

Daha öncede belirtildiği gibi 1980'li ve 1990'lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997:517). Zamanla geleneksel yaklaşım, çoğunlukla teorik ve pratik zeminde değerlendirilmiş ve kamu yönetiminde bu yaklaşım ve disiplin önemli prestij kaybına neden olmuştur. Bundan dolayı YKY, yeni paradigma olarak geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır.

20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları, bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüştür. 1970'lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür.

1960'lı ve 1970'li yılların başında birçok akademik çevre ABD'de geliştirilen söz konusu analiz literatüründen oldukça fazla etkilenmiştir. Bu durum Batı Avrupa yönetimlerinin plânlama modu ile uyumu ve stratejik politika üretiminde yer alan düşünce tanklarının ve rasyonel uygulamaların görülmesini sağlamıştır. Kamu kuruluşları da kendilerini bu sürecin içinde düşünmüşlerdir (Ömürgönülşen, 1997:518). Ancak kamu kuruluşları yönetiminin özel sektör yönetimine göre daha dar ve sınırlı fonksiyonlara sahip olduğu da bilinmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminden kamu işletme yönetimine dönüş, teori ve fonksiyon olarak oldukça temel ve kapsamlı bir değişim anlamına gelmektedir.

Genel olarak kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında önemli farklar bulunmaktadır. İşletme yöneticisi kamu yöneticisinden bir çok açıdan

farklılaşmaktadır. Oxford sözlüğü kamu yönetimini “yönetim faaliyeti, ilişkileri başarma ve yönetme çabası” olarak görürken, işletme yönetimini, “birimin faaliyetine göre ilişkileri yönetme ve yönlendirme” olarak tanımlamaktadır (Hughes, 1998:5). Bundan dolayı işletme yönetimi kamu yönetimi kavramından daha geniş kapsamlıdır.

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, sadece talimat ve yönergelerle göre iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama plânlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002:112). Bu gerekçelerden dolayı literatürde kamu hizmetlerinin yönetimi için “public administration”, kamu işletme yönetimi için de “public management” kavramı kullanılmaktadır. “Public management” kavramı örgütsel karar vermede rasyonel yaklaşımı ifade ederken, geleneksel olarak özel sektörle ilişkili olarak değerlendirilmektedir. “Public administration” kavramı ise kamu kesimi için kullanılmakta ve kaynakların etkili kullanımına ikincil derecede önem vermektedir (Al, 2002:112). İki kavram arasındaki bu farklılık, kamu ve işletme yönetimi anlayışlarında da farklılık olmasına neden olmaktadır.

Tüm farklı tanımlamalarına rağmen genel olarak kamu yönetimi kamuya hizmet etme, kamu görevlilerini, kamusal faaliyetleri, siyasetleri yürütme süreci olarak tanımlanmaktadır. Süreç, işlemleri ve politikaları kurum yönetimi aracılığı ile faaliyete dönüştürmeyle ilgilidir. İşletme yönetimi ise bu anlamda kamu yönetimini içine almaktadır. Çok daha geniş kapsamlıdır. Amaçlarını ve görevlerini yerine getirirken en fazla verimliliği hedeflemektedir ve sonuçlara ulaşma sorumluluğu taşıyan örgütleri kapsamaktadır (Hughes, 1998:5-6).

Son yıllarda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, kendisini kamu hukukunu ve siyaset bilimini içine alan kamu felsefesi ile uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede yönetim ile hukuk arasındaki bürokratik ve yasal kurallar hatta ilişkiler sorgulanmaktadır. Ekonomik ve yönetsel rasyonelliğin hukuksal rasyonelliğin yerini almasından beri, kamu hukuku ve onun temel odak noktaları, kurumları ve ilkeleri özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde yeniden tanımlanmıştır. Bu ülkelerde uzun bir hukuk geçmişi olmasına rağmen kamu hukukundan özel hukuka dönük bir eğilim bulunmaktadır. Yönetimin performansı hukuksallık kriteri ile ölçülmemekte ancak bunun dikkate değer sonuçları bulunmaktadır. Bundan dolayı,

yönetimler yeni ussalık arayışları içinde kendi iç yapılanmalarını, süreçlerini değiştirmek istemektedirler (Ömürgönülşen, 1997:524).

Bu süreçte ön plâna çıkan kamu işletme yönetimi yaklaşımı kamu yönetimine rakip olarak lanse edilmiştir. 1980 ve 1990'lı yıllar, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak adlandırılan bu yaklaşımın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmesine tanık olmuştur. Bu dönemde YKY'nin yükselişi; yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır (Martin,1988:320). Bu doğrultuda her yaklaşımın zayıf noktaları dikkate alınarak bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır. Esasında kamu politikası yönetim fonksiyonuna daha az önem vermektedir. Bundan dolayı özel sektör yönetimi kamu sektörünün bu yönüne karşı oldukça duyarlı yaklaşmaktadır. YKY ve genelde kamuda işletme yönetimi yaklaşımı geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya çalışırken, klasik kamu politikası yaklaşımları ise akademik düşüncede hakim konumunu sürdürmeye çalışmaktadırlar.

1980 sonrası ortaya atılan tüm yaklaşımlar arasında en esaslı olan YKY yaklaşımı, klasik kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır. YKY kamu sektörüne olan yaklaşımların uygun kısaltılmış hali olarak değerlendirilebilir. Değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine dönük yönetim pratiklerini içermektedir. YKY ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynaklar ve programlar, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre belirlenmektedir (Ömürgönülşen, 1997:520).

YKY kamu kuruluşlarında görülen söz konusu bu dört temel süreç ayrıntılı bir şekilde ele alındığında daha iyi anlaşılacaktır;

a) Dağıtıcı süreç: Başta mal ve hizmetlerin belirli kategorilere, gruplara ve kişilere dağıtımını içeren dış dağıtımlardan oluşan süreçtir. Maliyet-yarar, maliyet-kâr analizleri bu sürecin sonuçlarını görmek açısından uygulanan temel tekniklerdir. Bu sayede kamu programlarından bireylerin yararlanma şekilleri ortaya konmaktadır. Sürecin iç dağıtımı da söz konusudur. Burada para, güç, yer, konum, statü ve öncelikler için yaşanan rekabet önem taşımaktadır (Frederickson, 1992:372-374).

b) Bütünleştirici Süreç: Otorite ilişkileri ve bunun koordinasyonunun çok önemli olduğu süreçtir. Burada formel yani görünen hiyerarşi için sorun bulunmamaktadır. Yöneticiler bunların koordinasyonunu rahatlıkla

yapabilmektedirler. YKY’de az yapısal - az resmi - az otoriter bütünleşmeler ve teknikler yeni kullanılmaya başlanmaktadır. Yönetimsel performans ve süreçlerde farklılıklar görülmektedir (Frederickson, 1992:374). Ancak bu süreçte de sorunlar yaşanmaktadır. Resmi olmamayı, ademi merkeziyeti ve bütünleştirici süreçleri savunan bir yeni kamu yöneticisi büyük kuruluşları yönetmekte güçlük çekebilmektedir. Ancak buna da çözüm bulunmakta, yöneticilerin deneyim kazanmaları için çeşitli mekanizmalar geliştirilebilmektedir. İkinci sorun ise, üst düzey ve alt düzey yöneticiler arasında ortaya çıkabilmektedir. Dağıtım sürecinde üst düzey yönetici çok güçlü olmalıdır. Ancak burada otoriteyi piyasanın önceliklerinin belirliyor olması, bu durumu olumsuz etkileyebilmektedir. Bundan dolayı üst ve alt yöneticiler arasında denge çok iyi kurulmalıdır. Üst düzey yöneticiler çok toleranslı olurlarsa, orta ve alt düzey yöneticiler de kendi başlarına buyruk olarak karar verebileceklerdir (Frederickson, 1992:374-375).

c) Sınırlı değişim süreci: Bu süreç kamu kuruluşları ile gruplar ve müşteriler arasındaki ilişkileri göstermektedir. Kamu kuruluşları kendilerini politik, ekonomik ve sosyal çevrede bulmakta ve bu çevrede destek aramaktadırlar.

d) Sosyal heyecan-duygu süreci: Kamu yönetimi birbirinden ayrı bireysel ve grupsal özellikler taşımaktadır. YKY’nin kullandığı örgütsel gelişme ile ilgili teknikler, hiyerarşiye karşı bireylerin güven kayıplarını içermekte, onların çatışmaya dönük yoğun duygularını tolera etmelerini sağlamakta ve onları belirli durumlarda da daha fazla risk almaya hazırlamaktadır (Frederickson,1992:377).

Bu süreçler değerlendirildiğinde klasik bakış ile yeni bakış arasında oldukça önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Bundan dolayı YKY basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetimsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997:531).

Bu gelişmeler sonucunda son yıllarda liberasyon ve piyasa tabanlı yönetim düşüncesi kamu yönetimi alanında hakim bir yaklaşım olmaya başlamıştır. Yeni işletmecilik anlayışında iki temel bakış açısı bulunmaktadır. Anlayış liberasyon ve piyasa odaklı yönetimin liderliği nasıl kavramlaştırdığı üzerinde durmakta, örgüt liderlerinin kamu girişimcisi rolünü üstlendiğini öngörmektedir (Terry, 1998:194).

Genel olarak YKY'nin ortaya çıkışında iki süreçten bahsedilmektedir. Birincisi rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapan kurumsal ekonomi düşüncesidir (Dunsire, 1995:29). İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilen kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri bu düşüncüyü oluşturmuştur. Yeni kurumsal ekonomi yönetsel reform doktrinlerini; tartışılabilirlik, kullanıcı tercihi, açıklık-şeffaflık ve uyarıcı yapılar üzerinde durarak incelemiştir (Hood, 1991:5). İkinci süreç olarak ise, kamu sektöründe özel sektör modellen ekonomik yönetim modelinin uygulanması kabul edilmektedir. Bu hareket; profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanmasına (Hood, 1991:6) vurgu yapmaktadır.

Bu şekliyle söz konusu bakış açısı, performans ölçümü ve başarı için özgür bırakma felsefesi üzerinde durmaktadır (Dunsire, 1995:29). Yönetimde neo-taylorizm ve yönetimde yeni dalga (post bürokratik yönetim, girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik bakışı) bu kapsamda (Ömürgönülşen, 1997:520) değerlendirilmektedir. Bundan dolayı YKY'nin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Teori iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorisi) evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği de bulunmaktadır.

YKY'nin gündeme gelmesiyle özel sektörde yöneticilerin rollerinin değişimi aynı anda olmuştur. Sorumlu olunan alanlar için gerekli olan performans ölçümlerini sağlayabilmek amacıyla, yöneticilerin rutin düzenleme ve serbestleştirme faaliyetlerinden ayrı tutulmaları gereği tartışılmıştır. Bu tartışmalar, kamu sektörü için de benimsenmiştir (Kaboolian, 1998:192). Özellikle sosyo-duyuşsal eğitim teknikleri bu süreçte yönetsel değişim için temel teknik olarak kullanılmıştır. Bu şekilde yeni bürokrasiler oluşturulmuş ve bunların sürekliliği için çaba harcanmıştır. Bu yöntemlerden örgütsel patolojileri giderme sürecinde de yararlanılmıştır (Frederickson, 1992:377).

Uygulamaya baktığımızda YKY reformlarının piyasa ile uyumlu olanları, kamu yöneticilerinin rollerinde sınırlamaya neden olabilmektedir. Bu

açıdan bakıldığında YKY; kamu yöneticileri için normatif bir model olarak değerlendirilmektedir. YKY; yöneticileri girişimci olma hususunda cesaretlendirirken, kişilerin ve sistemin performanslarının artırılması için çaba göstermelerini sağlamaktadır. Piyasa mekanizması da bu süreçte; kamu yöneticilerinin, kamu kuruluşlarının performans hedeflerine nasıl ulaşacakları ve kamu kuruluşlarının neyi tercih ettiklerini nasıl tanımlayacakları sorusuna açıklık getirerek (Kaboolian, 1998:192) katkıda bulunmaktadır.

Aslında YKY eski birçok görüşün yeniden uyarlanmasıyla ibaret bir anlayış olarak da değerlendirilebilmektedir (Martin,1988:320). YKY'nin gündeme getirdiği bazı değerler ve pratikler yeni değil ancak yeni şart ve koşullar altında yeniden tanımlanmış ya da formüle edilmiş kabul edilmektedir (Ömürgönülşen, 1997:523). Anlayışın orijini 1950'lerin PPBS'ne (Plân-Program-Bütçe Sistemi) kadar gitmektedir (Martin,1988:320). PPBS, kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan bir araç olarak, kamusal programların plânlanmasını yapmaktadır. Bu süreçte, örgütlerin kamusal ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için yeniden yapılanma mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır (Frederickson, 1977:9).

YKY anlayışı ve tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlar da ortaya konmaktadır. Bu farklı yaklaşımlarda, bu anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konmasının, henüz devam eden bir reform hareketi olmasının ve yeni dönemin çok parçalılığının etkisi büyüktür. YKY, belirli bir kurucusu olan, formal bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok, tam aksine, tek tek örneklerden hareketle oluşturulan ve teorik gelişmesine halen devam ettiren bir idari reform hareketi (Al, 2002:110) olarak değerlendirilmektedir.

Anlayış ilk olarak ABD'de kırsal isyanlarla, ırkçılığa karşı müdahalelerde ve Güneydoğu Asya'da yaşanan öldürücü savaşlar ve iflaslar karşısında gündeme gelmiştir. Bu dönemde görülen özellikle ABD'deki Watergate skandalı gibi politik krizler, hükümetlere karşı alaycı ve şüpheli yaklaşımların doğmasına yol açmış (Frederickson, 1996:265), bütün bunların sonucunda mevcut kamu kurumlarına olan güven sarsılmıştır (Frederickson,1977:13). Bu krizlerin temel nedeni olarak, geçmişte yapılan aşırı harcamalar ve toplumda cevaplanamayan ve çözilemeyen sistem sorunları görülmüştür (Frederickson, 1977:2). Bu olaylar yeni programlarını gündeme getirmiş ve kamu yönetimi pratiklerinde nasıl değişiklik yapılabileceğinin tartışılmasına yol açmıştır.

Bu süreçte bazı kesimler YKY'ni devrim ya da paradigma değişikliği olarak görürken, bazıları da yeni paradigmaya ve rekabet eden görüşlere karşı

bir açılım olarak değerlendirmişlerdir. Bu durum yeni dönemde uzun sürecek yeni bir tartışma başlatacak gibi görünmektedir. Ancak her iki alanda da tartışma olsa da, temel hareket noktaları, kamu sektöründe yönetim sürecini geleneksel kamu yönetimine yeni bir yaklaşım getirerek geliştirmek (Ömürgönülşen, 1997:523) olmuştur.

Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel kamu yönetimi düşüncesi, bürokrasi teorisi ve siyaset/yönetim ayrımı görüşlerinden doğrudan etkilenmiştir. Aynı şekilde YKY de kurumsal ekonomi ve özel yönetim teorilerinden (Hughes, 1998:66) etkilenmiştir. Klasik kamu yönetimi; mevcut kaynaklarla nasıl daha iyi hizmet sunulabilir? sorusuna etkinlik, hizmet düzeyi nasıl daha az para harcanarak korunabilir? sorusuna da ekonomiklik cevabını verirken, YKY bu iki soruya hizmetler sosyal eşitliği sağlıyor mu? (Frederickson, 1977:6) sorusunu eklemiştir.

YKY'nin temel öngörülerinden bir tanesi de vatandaşlara eşit muamele yapılmasının gerekliliğidir. Zaten sosyal eşitlik için de, bu temel değerden hareket edilmektedir (Frederickson, 1977:6). Sosyal eşitlik, daha çok değer, örgütsel yapılanma ve yönetim stili tercihleri ile ilgilidir. Uygulanması yönetim hizmetlerinde eşitliği gerektirmektedir. Sosyal eşitlik, kamu yöneticilerinin uygulamaya koydukları karar ve programlardan sorumlu olmalarını, kamu kuruluşlarından çok halkın isteklerinin dikkate alınmasını, kamu yönetimi eğitiminin disiplinlerarası, kabul görmüş ve sorun çözücü karakterde olmasını gerektirmekte ve bunlara vurgu yapmaktadır.

YKY karşısında klasik kamu yönetimi sosyal sorunlarla ilgilenen kamu kuruluşlarını büyütmeyi ve geliştirmeyi öngörmektedir. Sorunları daha çok kamu kuruluşları üzerinde odaklaştırma eğilimi bulunmaktadır. YKY ise sorunları çözümleme sürecinde alternatif kurumları önermektedir. Örneğin YKY anlayışında, savunmada görev alan kurumlarla ilgilenmek yerine savunma sorunu üzerinde odaklanılmaktadır (Frederickson, 1977:10).

Klasik kamu yönetiminde siyasal liderlerle ilişkiler, dar, teknik, emirlerin verilmesi ve uygulanmasından ibaret görülmektedir. YKY modelinde ise politikacılarla yöneticiler arasındaki ilişki akıcı ve öbürüne göre birbirine daha yakın görülmektedir (Hughes, 1998:68). Belki de bir kamu yöneticisi için gerekli en önemli beceri nasıl bürokratik politikacı olunacağıdır. Çünkü örgütün yararı için politikacılar ile iletişimde olunması gerekmektedir (Hughes, 1998:69). Ayrıca YKY anlayışında yöneticiler tarafsız olmamalı, iyi yönetimden, eşitlikten, başarıdan, akılcılıktan yana olmalıdırlar (Frederickson, 1977:8).

YKY, özellikle bu yönüyle geleneksel modeli ileri götürmektedir. Uluslararası ilişkiler, yönetim-sanayi ilişkileri, performans ölçümü, piyasa testleri, kamu hizmetinde değişim, bu süreçte yoğun bir şekilde araştırılmaktadır (Dunsire, 1999:369). Diğer örgütsel araçlar olarak; Plân-Program-Bütçe sistemi, politika analizleri, üretkenlik ölçümleri, sıfır tabanlı bütçe, yeniden yapılanma gibi araçlar, sosyal eşitlik yönünde değişimi sağlayabilecek unsurlar (Frederickson, 1977: 9) olarak görülmekte ve bunlar aynı zamanda iyi yönetim için temel strateji araçları kabul edilmektedir. Bu araçlar ayrıca zamanla değişimin temel unsurları olarak da kullanılabilir. Politika analizleri ve üretkenlik ölçümleri, kamusal kârların ve zararların dağıtımında ve bunların kalitesinin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Aslında YKY bu yönleriyle, kamu yönetimi için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Ortaya koyduğu bazı açık ilkelerle uluslararası reform hareketini gözler önüne sererken, kamu sektörü ile ilgili ampirik yaklaşımlara ve teorilere de uygun zeminler hazırlamaktadır. Ayrıca gelecek ve geçmiş reform hareketlerinin ve teori yapımının sınırlılığını vurgulamaktadır (Kaboolian, 1998:195).

Genel kabul gören anlayışta, YKY politikadan yönetime bir kayışı ifade etmektedir. Performans ölçümünü gündeme getirmekte, klasik bürokratik yapılanmadan yarı otonom yapılanmaya vurgu yapmakta ve “kullanıcı öder” kuralını esas almaktadır. Girdi kontrolünden çok çıktı kontrolü üzerinde durmakta, ömür boyu yaşam ilkesi yerine dönemlik sözleşmeleri öngörmektedir. Halkla ilişkiler ve reklama önem verirken, sabit maaş yerine performansa göre maaşı benimsemektedir. Merkezi personel denetimi yerine başarıya serbestisini savunurken, yasamadan çok kendi kendine düzenlemeye önem vermektedir (Dunsire, 1999:369).

Bu yeni anlayış, özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyen bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayış benimsemektedir (Al, 2002:113). Girişim kavramı, inisiyatif, risk alma, kendine güven ve sorumluluk alabilme yeteneği gibi pek çok konuyu kapsamaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu kesimi yönetiminin performansının değerlendirilmesi, kalite ve verimliliğinin artırılması için özel kesim tekniklerinden ve yöntemlerinden daha fazla yararlanılması gerekmektedir.

YKY'nin ortaya çıkışı, son yıllarda değişimin ana tema olduğu gerçeğini pekiştirmektedir. Ancak artık örgütsel değişim karşısında politik

değişim bulunmaktadır. Bürokrasi birçok insana seçilmişlerden daha az sorunlu görünmekte, dengeli bütçe, yeniden düzenleme, açıklık ve yasaların uygulanmasının talep edilmesi, bürokrasiyi küçültmekten daha cazip gelmektedir (Frederickson, 1996:265). Ancak buna rağmen değişime yönelik olarak toplumda büyük bir baskı oluşmakta ve yaygın bir şekilde değişim arzu edilmektedir.

YKY'nin oldukça karışık bir değişim yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü "bir dışlı diğer dışlıların de dönmesine" neden olmaktadır. Değişim sürekli olmakta ve anlayış süreç orijinli olan ve değişebilen örgütsel yapıları içermektedir. Burada etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte, teknolojiyen örgütsel sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmakta ancak teknolojinin çözümünden çok yönetim sorunlarının temel nedenlerinden biri olduğuna dair görüş de sorgulanmaktadır (Frederickson, 1996:264). Kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, YKY'nin öngördüğü değişimin ana unsurlarıdır.

YKY'nin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak (Christensen-Legreid, 2002:19) olarak sıralanmaktadır. Bu amaçla günümüzde; personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak veya tersine çevirmek, hizmet bölüşümünde halka en yakın birimler aracılığı ile kamu kuruluşlarından mümkün olduğunca uzaklaşmak, özelleştirmeyi ve yarı özelleştirmeyi kullanmak, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yararlanılarak, daha çok YKY'nin genel sorunlarını, politika dizaynını, karar sitleleri ve uluslararası birliktelikleri kapsayan uluslararası bir gündem geliştirmek (Hood, 1991:3) için çaba harcanmaktadır.

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi, YKY hareketi yeniden yapılanma sürecinde kötü bürokrasi yerine iyi bürokrasiye kaymayı amaçlamaktadır. Bundan dolayı da doğrudan çeşitli çıkmazlarla karşı karşıya kalabilmektedir (Frederickson, 1996:265). Çünkü YKY'nin bürokrasinin sorunlarına çözüm olarak sundukları da, zaten bürokrasi ve örgüt karakteri taşımaktadır. Bundan

dolayı bürokratları yetkilendirerek ve onlara serbestlik tanıyarak kırtasiyeciliği engellemeye çalışırken, benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabilmektedir.

II. YKY Düşüncesinin Teorik Arka Planı

20. yüzyılın genelinde kamu sektörünün ve özel sektörün yönetim yapılarında ve sitillerinde çok fazla farklılığın olmadığı belirtilmektedir. Özel sektörde de büyük şirketler hiyerarşik ve Weber'in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeleri oluşturmuşlardır. 1950-60'lı yıllar arasında özel sektörün etkin yönetim mekanizmaları bürokrasinin eleştirilen yönlerinden olumsuz etkilenmeye başlamıştır. Bunun sonucunda özel sektör de yeni arayışlar içine girmiş ve kamu sektörünün başarısızlık nedenlerini aramaya başlamıştır (Hughes, 1998:56).

Ciddi mali krizlerin arkasından; yönetim pratikleri, değerleri, rolleri ve hacmi ile ilgili anti devletçi düşünceler, bu süreçte artmaya başlamıştır. Görülen bu ideolojik ve politik saldırılar çerçevesinde kamu bürokrasisi mali sorunların çözümünde önemli bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Tasarruf ve özelleştirme politikaları ile birlikte rollerin yeniden tanımlanması, ekonomik liberilizasyon ve piyasacılık ile yeni değerlerin ve pratiklerin gündeme gelmesi, birçok ülkenin resmi politikası olmuştur (Ömürgönülşen, 1997:530). Bu dönemde YKY'nin teorik arka plânı da, bu gelişmelerden etkilenerek hantal kamu sektörüne yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştur. Bu çabalar ABD'de 1960'ların ortasında Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu düşüncelerinde ön plâna çıkmıştır (Lane, 2000:3). Hareket daha çok siyaset teorisi ışığında gelişmiş, tartışma alanlarının odağına demokrasiyi ve eşitliği almıştır. Anayasal demokratik yönetim sisteminde bu kavramların statüleri ve fonksiyonları ile ilgilenilmiştir (Waldo, 1984:xvii).

1980 öncesi yönetsel reformlar, geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak değerlendirmiştir. Böylece bu dönemde görülen iflaslar, ekonomik bakış açısının yanında politik ve ideolojik bir sorun olarak da görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde birçok batılı devlet, yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmaya başlamışlardır. Bu reformlar kamu yönetiminde devrimsel değişiklik olarak nitelendirilmiş ve yüzyıla damgasını vuran Weberyen bürokrasi modelinden YKY modeline dönük paradigma değişikliğini içermiştir (Martin,1988:319).

1980'lerde ekonomi teorileri (kamu tercihi, sorumluluk, işlem/maliyet teorisi) kamu sektörüne yönelik saldırılarda, politik ve ideolojik bir alt yapı

hazırlamışlar, yeni alternatifler geliştirmişler ve piyasanın çözümlerini gündeme getirmişlerdir. Bunların sonucunda ekonomik düşünce, kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. YKY bu dönemde radikal çıkışını, yeni sağ ve yeni muhafazakârlık uzantıları ile yapmıştır. Küresel dünya ekonomisinde 1990’larda görülen neoliberal gelişmeler ise bu durumu pekiştirmiştir (Lane, 2000:3).

1990’larda devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimler, bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara yol açmıştır. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu oldukça güçleşmiş, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmuş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme getirilmiştir. Ancak bu sefer de bu süreç YKY anlayışı tarafından tehdit edilmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde oldukça yoğun bir uluslararası gündem, kamu yönetimi uygulama ve pratiğini etkilemiştir. Kamu yöneticileri “global köyün” daha da ötesinde nerede yaşanabileceğini sorgulamışlardır. Kamu ve özel sektörün birbirinden bağımsız olduğunun anlaşılmasından beri ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe rekabeti artırmasından dolayı görülen fonksiyonel değişim, kamu sektöründe yönetim fonksiyonunu etkilemiştir. Yerel ve esnek yönetim yapıları burada hakim örgüt yapıları durumuna gelmiş, bu görüşlerin yayılması ve bilgi teknolojisinin etkisiyle ulusal sınırlar hızla yapaylaşmaya başlamıştır.

Bu gelişmeler karşısında klasik kamu yönetimi eski model olarak kabul edilirse, YKY; onun yerini alan, reformdan çok kamu sektöründe ve onun toplumla ve hükümetle olan ilişkilerinde bir dönüşümü ifade eden (Hughes, 1998:59) bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında geleneksel modelden dönüşün de birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemlisi klasik modelin sorunlara yol açtığına genel kabul görmesidir. Yönetimler klasik modelin olumsuzluklarını fark etmişler, klasik yöneticiler yerine profesyonel yöneticilerden yararlanarak özel sektörden yönetim tekniklerini almışlardır. Maliyetleri azaltarak, tasarruf yaparak ve gereksiz ayrıntıları kaldırarak özel sektörle rekabete hazırlanmışlardır. Bütün bunlara rağmen siyasal talepler bazı hizmetlerin aynı seviyelerde korunmasına neden olmuş, bu süreçte en önemli unsur olarak üretkenliğin sağlanması görülmüştür (Hughes, 1998:59). Yeni görüşler bürokratik bölünmenin etkin olmadığını göstermiş, profesyonel yöneticiler de bunu doğrulamışlardır. Ayrıca politikacılarca klasik sistemle ilgili sorular sorulmaya başlanmış, ömür boyu istihdam ilkesi sorgulanmış ve sözleşmeli statü tartışılmaya başlanmıştır.

Söz konusu bu çabaların ve düzenlemelerin çoğu özel sektör yönetim stratejileri ve amaçları üzerinde yoğunlaşmaktadır. YKY bu çerçevede etkin bir yönetim felsefesi olarak kabul edilmektedir. Çünkü tüm yönetim düzenlemeleri özel sektör ve kamu kuruluşları için yeniden düzenlemeler içermekte ve sorun çözüm yöntemleri önermektedir (Peters-Pierre, 1998:223). Ancak tüm bu yeni önerilerin ve uygulamaların özel sektörden alınıyor olması, YKY'ye şüpheyile bakılmasına neden olmuştur. Yerellik ve yeniden yapılanma; müşteri odaklılık, ürün-pazar stratejisinde yeniden yapılanmaya gitmek, müşteriye ve ürüne katkı sağlamayan her unsurdan uzaklaşmak, mevcut karmaşık sorunlarla uğraşmak yerine sorunları temelinden çözmek, örgütsel hiyerarşideki sorunlarla uğraşmak yerine, karmaşık süreçleri çözmeye çalışmak, zaman kayıplarını en aza indirmek, maliyetlerde tasarruf sağlamak için teknolojinin avantajlarından yararlanmak, yeni yapıları, örgüt kültürünü, yapısını, stratejisini birleştirerek oluşturmak, örgütsel uyarlanmayı sağlamak (Reschenthaler, 1996:135) gibi bir çok uygulama zaten özel sektörde her zamankinden daha fazla ilgi görmektedir.

YKY özel sektörün bu uygulamalarını örnek alırken kamu yönetiminde de üç alanda yeni bakış ortaya koymaktadır. Öncelikle YKY güçlü yürütme açısından Amerikan tarzı Hamiltoncu bakış açısına, yönetime siyaseti karıştırmaması açısından da Wilsoncu bakış açısına uymaktadır. İkinci olarak özellikle ABD'de hazırlanan Ulusal Performans Değerlendirme Raporu ve benzeri çalışmalar, uygulamalar ile YKY'nin oldukça farklılaştığını göstermiştir. Tüm hükümet programlarında müşteriye dönük hizmet standartlarının konulmasında çok istekli olunmasına rağmen, bu konuda başarılı olunamadığı görülmüştür. Aslında birçok kurum ve gelenek, YKY'nin getirdiği sisteme uymayabilmektedir. Bazı ülkelerde YKY çok başarılı uygulanırken (Y.Zelanda), ABD gibi ülkelerde istenen sonuçlar tam alınamayabilmektedir (Kettl, 2000/a:8).

Aslında bu gibi ülkelerde YKY'ni savunanlar, özel sektör ile kamu yönetimi arasında yoğun ilişkiler kurulması için çaba harcamaktadırlar. Kamu yönetiminin özel sektör yönetimi uygulamalarından en üst seviyede yararlanmasını istemekte, her iki sektörde benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabileceğinden, tarafların birbirlerine özellikle sorunların çözümünde örnek olabileceklerini düşünmektedirler (Reschenthaler, 1996:136). Özellikle özel sektörün YKY felsefesinin içeriğini oluşturan; performans değerlendirmesi, verimlilik ve “kullanıcı öder” ilkesinden taviz verilmemesi, rekabeti artırmak için çeşitli yöntemlerden yararlanılması ve gerektiğinde

esnek yönetim gereği yönetim stillerinde değişiklik yapılması, çıktıya dönük amaçlar üzerinde yoğunlaşılması, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonrası yaşanan maliyet düşüşlerinden ve yönetim mekanizmalarının rekabeti artırıcı avantajlarından yararlanılması gibi yöntemler, kamu yönetimi için örnek alınması gereken uygulamalar olarak görülmektedirler.

Tüm bunlar; otoritenin devri, kural ve düzenlemelerin önceliklere göre yer değiştirmesi, sonuçlara dönük bütçeleme sisteminin gelişmesi, kamu faaliyetlerinde rekabetin artması, yönetsel çözümlerden çok piyasa çözümlerinin incelenmesi ve mümkün olduğunca yönetim başarısının tüketici tatmini tabanında ölçülmesi (Reschenthaler, 1996:133) şeklinde kamu yönetimi uygulamalarına yansımıştır.

Bu yansımanın genelleşmesi uzun süreçler gerektirmiştir. YKY'nin düşünsel arka plânının güçlülüğü oranında, söz konusu bu genelleşme başarılı olmuştur.

YKY'nin arka plânında özellikle özel sektörde görülen teknik ve yaklaşımların bulunması, bunlara biraz daha ayrıntılı bakmayı gerektirmektedir;

a) Analitik yönetim: Kökeni politika analizlerinde ve ekonomi disiplini tahmin, kâr/maliyet analizleri gibi tekniklerin kullanılmasına dayanmaktadır. Kamusal politika, programlarının, özel sektörde kullanılan stratejik teknikler ile belirlenmesini hedeflemektedir. Kullandığı sistem analizi karar verme sürecinin hata payını oldukça azaltmakta, bu durum kamu politikalarının dolayısıyla kamu kuruluşlarının başarısını etkilemektedir.

b) Politik yönetim: Kamu yönetiminin politikası üzerinde durmakta ve siyaset-yönetim ayrımını reddetmektedir. Kamu yöneticilerinin politika yapım sürecinde yasal olarak görev almaları gerektiğini öne sürmektedir. 1980'lerin öncesinde politik yönetim kamu yönetimi yaklaşımı olarak benimsenmiştir. Kullandığı politik ve aktif oryantasyon araçları kamu yönetiminin klasik kamu yönetiminden ayrılmasına yol açmıştır.

Klasik kamu yönetiminde kamu yöneticilerinin sorumluluğu iyi belirlenerek, hedeflere ulaşmak için programlanabilir etkili araçlar geliştirmek üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yeni yaklaşımda ise bunun tersine hedeflerin belirlenmesi temel sorumluluk alanı olarak görülmektedir. Kamu yöneticileri başarmayı plânladıkları hedeflerin sınırlarını iyi belirlemek zorundadırlar (Terry, 1998:195). Bundan dolayı kendi amaçlarıyla ilgili siyasal tartışmalarda yerlerini almalıdırlar.

c) Liberal yönetim: Bu anlayış, kamu yöneticilerinin çok yetenekli insanlar olduklarını ve ne yapacaklarını bilenleri iyi organize ettiklerini varsaymaktadır. Dolayısıyla kötü yönetimin ve başarısızlığın nedeni olarak bürokratların görülmemesi gerekmektedir (Terry, 1998:196).

Kötü yönetimin temel nedeni, gereksiz kurallar, düzenlemeler olarak görülmelidir. Anlayışa göre mevcut kötü sistem iyi insanları da tuzağına düşürmektedir. Kamu bürokrasisinin performansını artırmak için bürokratlar yönetimin kırtasiyeciliğinden ve mevzuat tuzaklarından kurtarılmalıdır. Politikacılar ve diğerleri bürokratların başarılı olacakları ortamları oluşturmalarıdır. Kamu yöneticileri bürokratik sistemin olumsuzluklarından, kamu bürokrasilerinin iç yönetimlerinde serbestleşmeden, yerelleşmeye, bütçe ve personel sisteminde yeniden düzenlemeye kadar farklı yönetim süreçlerinden yararlanarak (Terry, 1998:196) kendilerini koruyabileceklerdir.

d) Piyasa odaklı yönetim: Bu anlayış neo klasik ekonominin öne sürdüğü ve piyasada verimlilik yaratacak unsur olarak algıladığı rekabet kuramından etkilenmiştir. Kamu sektörü reformlarında rekabet aracılığı ile iç pazarlar oluşturmak çok önemli görülmektedir. Rekabet kamu bürokrasilerinin performansını artırma sürecinde etkin bir strateji olarak maliyetleri düşürmekte ve verimi artırmaktadır (Terry, 1998:197). Rekabetin müşteriler için kamu hizmeti verimliliğinin önünü açması ve bu konudaki duyarlılığı, kamu sektörü için oldukça önemli bir etken olarak görülmektedir. Ancak rekabetle tanışma örgütsel açıdan zor ulaşılan bir hedef gibi görülebilir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için kamu hizmeti üzerindeki siyasal denetimin azaltılması ve alt düzeydeki yöneticilere inisiyatif verilmesi gerekmektedir (Peters-Pierre, 1998:227).

Bu yaklaşımlara genel olarak bakıldığında hepsinin ortak özelliği ilk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanmış olmaları gelmektedir. Bu durum, özel sektör yönetiminin evrensel karakterini ortaya koymaktadır. Geçmişten bugüne özel sektör uygulamaları kamu yönetiminin her zaman önünde olmuştur. Literatürde bu tarih 1868 yılına kadar götürülmektedir. ABD’de o tarihte toplanan Ulusal Üreticiler Birliği kamu yönetimini verimsiz görmüş ve özellikle kamu yöneticilerini özel sektör uygulamalarından yararlanmaya davet etmiştir (Terry, 1998:197).

Özel sektörün kamu yönetimi karşısındaki avantajlı durumu son yıllarda da devam etmiş, hatta bazı dönemlerde büyük artışlar göstermiştir. Özellikle bilgi teknolojisindeki artış bir çok alanda özel sektörün maliyetlerini düşürmüştür. Bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimi sonucunda, örgüt

yönetimlerinde paylaşıma, bölüşüme ve kontrole olan önem artmıştır. Görülen gelişmeler koordinasyonlu sistemleri güçlendirmiş, kaynak tahsisatında umulan yerellik ve ardından geliştirilen denetim sistemi, merkezi tahsisata ilgiyi artırmış ve önceden denetimi gündeme getirmiştir. Süreç odaklı yapılardaki gelişmeler fonksiyonel yapılara olan ilgiyi de artırmıştır (Reschenthaler, 1996:127).

Bu gelişmeler günümüzde kamu ve özel sektör kuruluşlarında, alanında eğitim görmüş, yetenekli ve tecrübe sahibi yöneticilerin sayıca çoğalmasına neden olmuştur. Artık birçok kuruluştaki yöneticiler sermayedarlardan değil, yüksek ücret alan profesyonellerden oluşmaktadır. Bazı aile şirketlerinde sermayedar yöneticiler bulunmakta ise de, bunların çoğu yöneticilik eğitimi almış kişilerdir. Ayrıca çok sayıda büyük işletme profesyonel yöneticilerle birlikte çalışmaktadırlar. Bundan kamu kuruluşları da etkilenmekte ve daha çok uzman yöneticilere ve danışmanlara başvurma eğilimine girmektedirler (Çulpan, 1976:121).

Kamu kuruluşlarının özel sektör yönetiminden etkilenmesi sürecinde görülen önemli gelişmelerden bir diğeri de kamu işletmeciliği kavramının gündeme gelmesi olmuştur. Kamu işletmeciliği yaklaşımı ABD’de Carter’ın 1976 başkanlık kampanyası ile ateşlenmiş, yaygınlaşması ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi federal resmi kuruluşların doğrudan talepleri ve katkıları ile hızlanmıştır. Resmi yönlendirmeler, aynı kaynaklardan elde edilen finansmanlarla sağlanmıştır (Güler, 1994:15).

Anlayışın teorik zeminde çerçevelendirilmesi ise Perry ve Kraemer’in 1983 yılında yayınladıkları çalışma ile gerçekleşmiştir. Bu kitapta yazarlar yeni ortaya çıkan anlayışın özelliklerini; kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek, bunu yaparken özellikle yürütme erki ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak, kamu yöneticilerinin daha yetkin biçimde donanımlı duruma gelmelerini sağlayacak araçları ve teknikleri geliştirmek, yöntemsel olarak örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak (Üstüner, 2000:16) şeklinde belirtmişlerdir.

Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı sayılan bu amaçları gerçekleştirmede yaşanan sıkıntılar ve indirgemeci, sınırlayıcı yaklaşımlar yüzünden bazı çıkmazlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu durum 1991 yılında Hood’un çalışmalarıyla yeni bir ivme kazanmıştır. Hood, bu anlayışın ortaya çıkışını; daha önceki bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alınan yeni kurumsal ekonomi hareketi olarak adlandırılan ve bünyesinde kamu tercihi, işlem

maliyeti teorileri ile sözleşmecilik kuramını barındıran yaklaşıma bağlamıştır. Bu yaklaşım rekabeti, kullanıcıların tercih özgürlüklerini, şeffaflığı ve inisiyatifi beraberinde getirmiştir. Anlayışın ortaya çıkışında diğer bir etmen de kamu yönetimindeki uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşan profesyonel işletmecilik anlayışı (Üstüner, 2000:20-21) olmuştur. Bu iki anlayış; toplumsal ilerlemenin giderek artan ekonomik verimlilik yoluyla olabileceğini, verimlilik artışının ise giderek yoğunlaşan bir iletişim ve örgütsel teknoloji kullanımı ile gerçekleşebileceğini ortaya koymuştur. Örgütsel teknolojinin kullanımı ise; üretkenlik amacı ile disiplin altına alınmış bir emek gücü ve plânlama, uygulama, ölçme süreçlerini sağlayacak profesyonelleşmiş ve kaliteli bir yönetici grubu ile gerçekleştirilebilecektir.

Bu özellikler genel olarak değerlendirildiğinde, YKY yaklaşımının temel öngörülleri ile önemli oranda örtüşmelerinin olduğu görülecektir. Dolayısıyla burada ele alınan yaklaşımlar, YKY anlayışının teorik zemini oluşturan en önemli öngörüler olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

III. YKY Düşüncesinin İlkeleri ve Öngördüğü Stratejileri

Klasik kamu yönetimi; mevcut kaynaklarla nasıl daha fazla ve daha iyi hizmetler sunulabilir? sorusuna verimlilik, az para harcayarak nasıl hizmetin kalite ve miktar düzeyi korunabilir? sorusuna da ekonomiklik cevabını vermiştir. Son dönemde gündeme gelen YKY düşüncesi ise buna üçüncü bir soru olarak kamu hizmetlerinde sosyal eşitlik sağlanabilir mi? (Frederickson, 1992:368) sorusunu eklemiştir. Yani YKY; özel sektör plânlarının ve gelire dönük amaçlarının uyarlanması, değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması, merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşılması, “kullanıcı öder” gibi piyasa pratiklerine başvurulması, esnek çalışma ve ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesi ve müşteri ihtiyaçları (Ives, 1994:337) üzerinde odaklaşılması gibi fonksiyonları yerine getirerek, kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal eşitliği sağlayabilme hedefine ulaşmaya çalışmaktadır.

Bu süreçte ise aşağıdaki ilkelerden yararlanmaktadır;

a) Küçülmek: Bu ilke gereği yönetimin hacimce faaliyet alanının azaltılması öngörülmektedir. YKY bunu, yönetimi verimli kılarak, masraf kalemlerini mümkün olduğunca azaltarak ve yönetimin yükümlülüklerinde genelleştirmelere giderek yapmaktadır (Weikart, 2001:362). Ancak bunun için öncelikli olarak geleneksel kamu yönetimi kültürünün değişmesi gerekmektedir. Esnekliğe, yeniliğe, problem çözümüne, girişimciliğe ve

üretkenliğe dönük olarak yeni kültürler oluşturulmalıdır. Politik sorumluluk sıkı sıkıya sonuçlara bağlanmalı, kurumlardan yaptıkları tercihlerin gerekçesi ve faaliyetlerinin raporları istenmelidir (Galnoor vd., 1998: 394).

b) Yönetim ideolojisi teorisini (managerialism) kamu yönetimine uyarlamak: Teori genel olarak özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanmasını öngörmekte, bu amaçla performans ölçümlerine dönük sistemler kurmakta ve çeşitli göstergeler kullanmaktadır. Üretime ve verimliliğe vurgu yaparak, bunlarla ilgili oranları artırılmaya çalışmakta ve kuruluşlarının özel sektör sözleşmeleri ile yönetilmeleri için uğraşmaktadır (Weikart, 2001:362).

c) Girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak: Bu tür yönetimler sayesinde hizmet sağlayıcılar arasında rekabet teşvik edilmektedir. Toplumda vatandaşlar bürokrasinin kontrolü dışına yönlendirilerek güçlendirilmekte, kurumların performans girdileri üzerinden değil çıktıları üzerinde odaklaşmakta, kurumların kurallarıyla ve düzenlemeleriyle değil misyonlarıyla ve hedefleriyle ilerledikleri ve çalıştıkları kişileri müşteri olarak görerek onlara tercih alternatifi sundukları öngörülmektedir. Bu ortamda sorunlar oluşmadan önlenmeye çalışılmakta, enerjiler harcama yönünde değil para kazanma yönünde kullanılmaktadır (Hughes, 1998:2-3). Katılımcı yönetim güçlendirilerek otorite yerleştirilmekte ve bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmektedir. Yalnızca kamu hizmetlerinin sağlanması yönünde odaklaşmamakta, kamu kuruluşlarına, özel sektöre ve kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara etkide bulunularak, toplumsal sorunların çözümü için de uğraşmaktadır.

d) Yerelleşmek: Bu şekilde karar alma süreçleri hizmeti kullananlara yakınlaştırılmakta, rekabet artırılmakta ve yenileştirme gündeme gelmektedir. Ancak bunun için yöneticilere mümkün olduğunca esnek hareket etmelerine yönelik yetki verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Weikart, 2001:362). Bu doğrultuda çalışanları yetkilendirme uygulamalarının da artırılması söz konusu olacaktır. Çünkü esasında işi onlar yapmakta ve şekillendirmektedir. Bu şekilde müşteri tatmini de üst seviyeye çıkarılabilmekte, hiyerarşi azaltılarak kuruluşlar daha bağımsız kılınabilmekte ve müfettiş, denetçi gibi çok olan denetim birimleri azaltılabilmektedir (Galnoor vd., 1998:394).

e) Bürokrasiyi azaltmak: Bunun için hiyerarşi ve katılma süreçlerinden çok sonuçlara vurgu yapılmaktadır. Buna göre yönetimin yapısı değiştirilmekte, kamu kuruluşlarına esneklik ve takdir hakkı verilmektedir.

Protokollere bağlı olmaktan çok sonuçların değerlendirilmesi üzerinde durulmakta (Weikart, 2001:392), bu süreçte YKY, kuruluşları müşteri odaklı hale getirerek, kurum kültürünü geliştirmeye yönelik uğraş vermektedir. Yönetimler “kürek çekme, dümen tut” ilkesinden hareketle, kamu hizmetlerinde yeniden düzenlemeler yapmakta ve kamu yönetimini küçültmeye ve özertleştirmeye çalışmaktadırlar (Galnoor vd.,1998: 394).

f) Özelleştirmek: Bazı durumlarda ve gerekli şartlar oluştuğunda yönetimler, mal ve hizmet sunumunu dışardan özel sektör firmalarına yaptırbilmektedirler. Bu firmalar kâr amaçlı ya da kâr amaçsız olabilmektedirler. Bu süreçte sözleşmeciliğin çok etkin bir yöntem olduğu ve yeterli rekabetin olduğu özel sektörden mümkün olduğunca yararlanılması (Weikart, 2001:393) gerektiği belirtilmektedir. Bu şekilde YKY; rekabet aracılığıyla piyasa mekanizmasını daha iyi kullanmak ve sonuçta da maliyetlerde etkinliğe ulaşmak istemektedir. Bu doğrultuda özelleştirme aracılığıyla, performans tabanlı örgütlerin oluşturulmasına ve özel sektör birliklerinin kurulmasına ortam hazırlamaya çalışmaktadır (Galnoor vd., 1998: 394).

Tüm bunlar değerlendirildiğinde, YKY düşüncesinin ardındaki anlayışların ve yaklaşımların aslında yeni olmadığı rahatlıkla görülebilecektir. YKY uzun dönemli özel sektör uygulamalarını yönetime yansıtma (Weikart, 2001:393) amacı taşımakta, kamu yönetimini girdilerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaştırmak ve bütçe, personel ve prosedürler üzerinde durarak etkinliğe ulaştırmak için çabalamaktadır (Galnoor vd., 1998: 394).

YKY'nin ekonomiklik ve verimlilik üzerinde odaklaşması, örgütsel değişimin ise verimlilik motivasyonu üzerinde gerçekleşmesi, siyasal-yönetimsel sistemin geleneksel hedefleriyle çatışabilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/c:304). Çatışmadan galip çıkabilmek, YKY'nin temel yaklaşımlarının ve ana eğilimlerinin iyi algılanmasına bağlıdır. Bu bağlamda YKY'nin temel yaklaşımları;

a) Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması ve kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,

b) Kamu yönetiminin yapısında ve yönetim anlayışında değişikliklerin olması,

c) Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi,

d) Kamu yönetimi ile özel yönetimin işbirliği yapması ve birbirine yakınlaşması (Kamensky, 1996:250-251) şeklinde belirtilmektedir.

YKY, bu yaklaşımları somuta indirgeyebilmek için ise sekiz ana eğilim sunmaktadır:

- a) Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması,
- b) Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi,
- c) Rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi,
- d) Hizmet sorumluluğunun sağlanması,
- e) İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- f) Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
- g) Faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi,
- h) Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi (Öztürk vd., 2000:150).

YKY bu yaklaşımları ve eğilimleri uygulamaya geçirebilmek için de bazı stratejiler gündeme getirmiştir. Şimdi de bu stratejileri inceleyelim:

YKY düşüncesinde dört temel strateji bulunmaktadır. Bunlar; piyasacı strateji (rekabeti ve sözleşmeyi esas alır), yönetsel reform stratejisi (yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar), program stratejisi (kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanır), aşamalı ve yavaş değişim stratejisi (kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır) olarak belirtilebilir (Yılmaz, 2001:25).

Bu dört yaklaşımının hepsinde de amaç, daha verimli ve etkin çalışan, vatandaşın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmaktır. Yaklaşımların tamamında hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve hizmet sunumunda esneklik teşvik edilmektedir.

Bu stratejilere biraz daha ayrıntılı bakıldığında aşağıdaki hususlarla karşı karşıya kalınmaktadır;

a) Piyasa stratejisi: Strateji özel kesim ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarmak üzerinde yoğunlaşmaktadır. Temelinde hizmetten yararlananlara seçme imkânı tanıyan rekabetçi bir yapılanmada hizmet sunucuların daha etkili ve daha duyarlı olacakları beklentisi yatmaktadır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaşın seçme hakkı tanınmasının maliyetinin ne olacağı, vatandaşların sağlıklı seçim yapacak bilgilere

nasıl sahip olacakları, zenginler ve yoksullar arasındaki eşitliğin nasıl sağlanacağı gibi soruların cevaplarını bulmak güçleşmektedir (Yılmaz, 2001:27). Bu süreçte YKY özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanmayı önermekte, özellikle verimlilik, küçülme (downsizing), ademi merkeziyetçilik, mükemmellik ve kamu hizmetlerinde uyum ilkelerinden yararlanmakta ve tüm bunları birleştirerek, verimlilikle ve sorumlulukla bağlantısını kurmaya çalışmaktadır (Christensen-Legreid, 2002/a:19)

b) Yönetimsel strateji: Strateji yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılmalarını ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği üzerinde durmaktadır (Yılmaz, 2001:29). YKY bu süreçte bürokrasi ve temsili demokrasi üzerinde yoğunlaşmakta ve aşırı merkezileşmeden dolayı siyasal liderlerin bürokrasi karşısında zorlandıklarını belirtmektedir. Bunun için koordinasyon ve kontrol üzerinde odaklanılması ve sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir. Özel sektörün yönetim ilkelerinin bürokrasi içerisinde yeniden kurulması sürecinde yöneticiler için ademi merkeziyetçiliğe ve yetki devrine dikkat çekilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/a:20).

Bu süreçte; yöneticilerden ne beklendiğinin açıkça ortaya konulması ve bu sonuçtan sorumlu tutulmaları da önerilmektedir. Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntemlerin ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınması ve yetkilerin merkezi birimden doğrudan hizmet sunulan birimlere aktarılması istenmektedir (Yılmaz, 2001: 6-7). Ayrıca girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması, yöneticilerin kullandıkları kaynaklara ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmaları, yurttaşlara hizmet sunanları seçme imkânı tanınması ve politika oluşturma görevleriyle, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevlerinin birbirlerinden ayrılması gerekmektedir

Tüm bunların yanında yönetsel strateji yaklaşımı, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara uymakla meşgul olduklarını, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığını, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğunu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedir. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans

sergileyememektedirler (Yılmaz, 2001:29). Yaklaşım, bir taraftan yöneticilere yetki devri aracılığıyla esneklik imkânı verirken, diğer taraftan hesap verme sorumluluğunu da artırmaktadır. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları belirsizken, yönetsel stratejide kimden ve neye göre hesap sorulacağı önceden belirlenmektedir.

c) Program stratejisi: Stratejiye göre kamu yönetiminde en acil çözüm bekleyen sorun, kamu kaynaklarını kamu sektörünün temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yöneltmenin gerekliliğidir. Ancak burada kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının hangi ölçütlere göre değerlendirileceği gündeme gelmektedir. Etkinlik, etkililik, girdi, çıktı ve sonuç kıstaslarından hangisinin öne alınacağı tartışılmaktadır. YKY, bu sorunları çözebilmek için performans standartları geliştirmekte, çıktılar üzerine vurgu yapmakta, rekabeti geliştirmekte, artırmakta ve sözleşmeciliğe önem vererek, yetki devrini öngörmektedir (Christensen-Legreid, 2002/a:20). Yaklaşım, programların değerlendirilmesinde ve kaynakların yeniden dağıtımında sabit bir bütçe sınırı içinde kalınmasına ve mevcut programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğuna ve olması gerektiğine ve özel sektörle gönüllü kuruluşların rollerine özel önem vermektedir (Yılmaz, 2001:32).

d) Yavaş ve aşamalı değişim stratejisi: Strateji diğerlerine göre daha temkinli bir tutum izleyerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasını amaçlamaktadır. Strateji, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru olanın yapılmasına imkân vermesi (Yılmaz, 2001:32) açısından diğerlerinden avantajlı görülmektedir. Her ne kadar YKY ekonomik değerler ve normlar üzerine vurgu yapsa da, kamu yönetimi reformcular için farklı unsurları içinde barındıran bir alışveriş sepeti niteliği taşımaktadır (Christensen-Legreid, 2002/a:20). Yavaş ve aşamalı değişim sürecinde tüm bu farklı unsurların etkisi hissedilmektedir.

YKY düşüncesinin stratejilerinin somuta indirgenmesinde en çok sözleşmecilik uygulamaları dikkat çekmektedir. Literatürde oldukça radikal kabul edilebilecek bazı sınıflandırmalarda kamu sektörünün değişiminde; klasik kamu yönetiminin bürokratik modeli, YKY ve yeni sözleşmecilik modeli olmak üzere üç temel ayrım yapılmaktadır. Oysa sözleşmecilik ortaya çıkışından bugüne, sürekli olarak YKY çerçevesinde dile getirilmiştir. Bürokrasi ve piyasa arasındaki en önemli fark emretme-tercih yapma çelişkisinde görülmüş, yeni yönetim modeli de tercihi ön plâna çıkararak (Hughes, 1998:71) sözleşmecilik uygulamalarının önünü açmıştır.

Aslında bu uygulama YKY'nin temel paradigmalarından birisi olarak kabul edilmektedir. Sözleşmecilik, kamu hizmetlerinin özel sektör sözleşmecileri tarafından yapılmasını öngörmektedir. Kamu kuruluşları bu yöntemle, daha uygun koşullar taşıyan ve uygun fiyat teklif edenler arasından seçim yapabilmektedirler. Uygulamada kamu hizmetinin bir defa bir kamu kuruluşunca verimsiz sağlandığına inanılırsa, bu hizmetin özel sektöre görülmesi için çaba harcanmaktadır.

YKY düşüncesine göre hükümetler, rekabetin yaşandığı ekonomik ortamda bulunan aktörlerle sözleşme yapmaktadırlar. Tüm ilişkilerin çerçevesini, ekonomideki oyuncularla üst düzey yöneticiler arasında yapılan sözleşmeler belirlemektedir (Lane, 2000:10). Bu süreçte hükümetler, sözleşme yaparak bir hizmeti özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara gördürmek suretiyle, sözleşme ile satın alan ve hizmeti sağlayan ayrımı yapabilmektedir. Burada hizmeti satın alan siyasi otorite, neyin üretileceğine ve sunulacağına karar verdiği için ayrıcalıklı bir konumda bulunmaktadır (Hughes, 1998:70). Ancak bu ayrıcalıklı konum; eğer sözleşmeler iyi yapılırsa, çıktılara göre ayarlanırsa ve sorumluluklar belirlenirse, kamu sektörü de ona göre iyi çalışacak ve avantajlı duruma dönüşebilecektir. Kurumsal reformlar gerek merkezi düzeyde gerekse fonksiyonel düzeyde çok sayıda sözleşme yapılmasını gerektirmektedir (Lane, 2000:93).

Bundan dolayı YKY sözleşmeciliği tüm süreçlere eklemleyen bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir. Kişilerin ya da diğer kaynakların devamlı sözleşmecilik süreci ile yönetilmesini önermekte, bu sözleşmeleri sadece istihdam ilişkilerinde değil, hizmet sunumunda da amaç ve görevlerin netleştirilmesi açısından çok önemli görmektedir. Yönetimler üst düzey yöneticilere, sözleşmeleri hazırlama ve uygulama konusunda güven duymak durumundadırlar. Aynı zamanda bu yöneticilere de yönetimlerinin sözleşmeleri uygulamaları hususunda güven duyulması gerekmektedir (Lane, 2000:147). Çünkü YKY, bu süreçte politikacılara ve yöneticilere, mal ve hizmetlerin paylaşımında büyük bir sorumluluk vermektedir. Kamu yönetimi bürokratların etkin olduğu alanlarda kamu hukukunu yoğunlaştırırsa, YKY, sözleşmeciliğin bu alanda devreye girmesini istemektedir. Çünkü bu şekilde verimlilik daha kolay sağlanabilecektir (Lane, 2000:65).

Bu aşamada sözleşmecilik uygulamasının özellikleri de şöyle belirtilebilir;

a) Uygulamada sözleşmeler yönetsel ve siyasal sistemlere göre sınırlandırılabilir. Reformlar bunun denetimi sürecinde yönetimlere

yetki vermektedir. Politik belirsizlikler, bakanların sık değişimi gibi dışsal etkenler sözleşmeciliği olumsuz etkilemekte, sorunları artırmakta ve sisteme olan güveni sarsmaktadır.

b) Uygulamada yönetim ile imtiyazı alan arasında sözleşme imzalanmakta ve aracı kuruluş tedarikçi olmaktadır. Bu şekilde yapılan sözleşmeler verimliliği artırmakta ve sorumluluğu güçlendirmektedir. Piyasa rekabetiyle performans kontrol sistemi birleştirilmektedir(Christensen-Legreid, 2002/b:107).

c) Hesap verme ve denetim hususunda yönetsel birimlerle özel firmalar arasında rekabet oluşturulmakta ve bu süreçte performans denetiminin önemi artmaktadır.

d) Genelde sözleşmecilik iki türlü olmaktadır. Uygulamada kısa dönemli sözleşmeler, işlem maliyeti olmamasından dolayı oldukça fazla tercih edilmektedir. Uzun dönemli sözleşmelerin maliyeti ise, işlem maliyetlerinin artmaya başladığı sırada optimal kabul edilmekte, ancak her iki sözleşme türünde de temsil edilen-temsilci arasında sorunlar yaşanabilmektedir (Lane, 2000:133).

e) Sözleşmecilik modelinde daha çok bireyler kullanılmakta ve kısa dönemli sözleşmeler tercih edilmektedir. Sürekli istihdam yerine, emek pazarında yaşanan rekabetin bir sonucu olarak kabul edilen bu model tercih edilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/b:107). Doğal olarak YKY uygulamalarında kısa dönemli sözleşmeler görülürken, geleneksel yönetimde uzun dönemli sözleşmeler uygulanmaktadır (Lane, 2000:11).

f) Kamu yönetiminde yapılan sözleşmelerle özel sektörde yapılan sözleşmeler birbirlerinden farklı görülmektedir. Çünkü kamu kuruluşları bağımsız değildirler. Özel sektörde sözleşmeler, ödüllerin ve risklerin paylaşımı esasını kapsarken, kamu yönetiminde ise temsil olunan için, plânlama, kontrol, performans analizi gibi hususlar yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yük özel sektörde taraflar arasında dağıtılırken, kamu yönetiminde yük, kamu üzerinde toplanmaktadır (Lane, 2000:137).

g) YKY rejimi altında hükümet yöneticileri kamu sektörünü sözleşmeler aracılığıyla yönetmektedirler. Bundan dolayı, yönetim YKY'den başarı bekliyorsa, sözleşme sisteminin uygulama kapsamını genişletmeli ve sistemin işleyişini takip etmelidir.

Tüm bu olumlu nitelendirilebilecek özelliklerine rağmen, sözleşmeciliğin kamu hizmetinin geleneksel değerlerini zayıflatabileceği

yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Politika önerilerindeki kalite düşebilmekte ve koordinasyonsuzluk doğabilmektedir. Bunun sonucu yöneticiler kontrol listeleri hazırlayarak, sorumluluğu kontrol etmek istemekte veya kesinleştiremedikleri için “bu iş benim sorumluluğuma girmez” diyerek yükten kurtulmak istemektedirler (Christensen-Legreid, 2002/b:114). Bunun yanında kamu yöneticileri ile sözleşmeciler arasında sözleşmecilikten kaynaklanan sahtekârlık ve yolsuzluk gibi sorunlar da çıkabilmektedir. Birçok özel sektör kuruluşu ödedikleri vergiler ile oldukça dürüst olduklarını göstermektedirler. Ancak bunların tersi de olabilmektedir. Kamu yöneticileri sözleşme yaparken, becerilerini kullanarak kaliteye odaklaşan sözleşme yapmalı ve sahtekârlığın önünü kesmelidirler.

Kamu yönetiminde uzun dönemli sözleşmelerde sorun çıkması durumunda, ilginç uygulamalar da ortaya çıkabilmektedir. Hukuki açıdan bakıldığında temsilci durumundaki kamu kurumu zaten kamuya ait olarak görülmektedir. Dolayısıyla kendi kurumu karşısında hukuksal bir eylemde bulunması söz konusu olmamakta, ancak sorumlu bireyler cezalandırılabilir (Lane, 2000:136).

Bu olumsuz yönleri yanında sözleşmecilik modeli uygulamada şöyle sonuçlar doğurmaktadır:

a) Hükümet sözleşmeci olarak sözleşmenin içeriğinden daha iyisini yapamamaktadır. Eğer sözleşme yetersizse ya da tamamlanmamışsa, kamu hukuku otoritesini kullanarak bu eksikliği giderememektedir. Çünkü taraflar eşit koşullarda sözleşmeye imza atmaktadırlar.

b) Hükümette aynı özel şahıs gibi sözleşmeyi imzalamakta ve sorun çıktığında da aynı özel şahıs gibi hareket etmektedir.

c) Sözleşme modelinin başarıya ulaşması için hükümetin sözleşmeci ile olan ilişkisinde ayrı bir gücü olmaması gerektiği belirtilmektedir.

d) Sözleşme anlaşmazlıkları idare mahkemelerinde değil normal mahkemelerde çözüme kavuşturulmaktadır. Bundan dolayı hükümetler her türlü sözleşme olumsuzluğuna karşı uzmanlaşmak zorundadırlar. Ayrıca sözleşmeden kaynaklanan bir yaptırım da ancak normal bir mahkeme uygulayabilmektedir. Taraflar doğan zararların tümünden sorumludurlar.

e) Mülkiyet ilişkileri, sözleşmenin eşit iki tarafı için uygulanmaktadır. İki taraf hak ve sorumluluklarda eşit konumdadırlar.

f) Sözleşme kazançları zarar gördüğünde mülkiyet ilişkileri gündeme gelmekte ve burada da eşitlik söz konusu olmaktadır (Lane, 2000:148-149).

Sözleşmecilik sisteminin bu şekilde olumlu özellikler taşıması, literatürde sıklıkla merkezi ve yerel koordinasyon sistemleri ile karşılaştırılmasına yol açmıştır. Merkezi ve ademi merkezi koordinasyonun her ikisinde de motivasyon maliyetleri çok düşük olmasına rağmen, sözleşmecilik sisteminde kamu oyunun bu konuda iknası oldukça zor olmaktadır. Bu durum; motivasyon sürecinde maliyetleri yükseltmektedir. Ancak sonuçta, çıktıların alınması sürecinde çok daha verimli olunacağından, maliyetlerin düşme eğilimine gireceği ve kamu yönetiminin öncelikli hedeflerinin gerçekleştirilmesinin daha kolay olacağı görülecektir.

Genel olarak değerlendirildiğinde YKY'nin gündeme getirdiği uygulamalar arasında sözleşmeciliğin ayrı bir yeri bulunmaktadır. Gerek klasik yönetim gerekse modern yönetim anlayışlarının çıktısı üzerine vurgu yapmaları bu durumu pekiştirmektedir. Sözleşmecilik sistemi çıktılarda verimliliği sağlayan en etkin yöntemlerden birisi olarak görülmektedir.

IV. YKY Düşüncesine Eleştiriler

YKY düşüncesine yönelik eleştiriler öncelikli olarak yeni yönetim düşüncesine yöneltilmektedir. Yeni yönetim düşüncesinin bakış açısının aksine gerçek yaşamda tüm bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, tüm bürokratların kendi çıkarlarını artırmaya çalışmayacakları belirtilmektedir. Kamu sektörünün siyasal çevresinin analizinde ekonomik yöntemleri kullanmanın sınırları hatta eksiklikleri bulunmaktadır. Bundan dolayı yönetim sorunlarının tümünü ekonomik tekniklerle açıklamak (Hughes, 1998:72) mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda YKY düşüncesine yönelik eleştiriler şu şekilde belirtilebilir:

a) Ekonomik bakış açısı: Bir çok örnek ekonomik bakış açısının sosyal bilimleri dolayısıyla da yönetimi eksik bıraktığını göstermektedir. Bu eleştiri ekonominin ve kapitalist sistemin varlığından beri devam etmektedir. Ekonomik sistem ve özel sektör için ekonominin geçerliliği bulunmaktadır. Ancak yönetim gündeme geldiğinde bu açıdan sorunlu bir alan ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler diğer tüketicilere dönük hizmetlere göre daha sınırlayıcı bir yapıya sahiptir. Çünkü kamu sektöründe tüketici-tedarikçi ilişkileri normal piyasalara göre oldukça karmaşıktır. Ayrıca kamu hizmeti tüketicileri asla tüketici olarak görülmemelidir. Vatandaş olmalarından dolayı işlem sürecinde eşitsizlik olmaktadır (Hughes,1998:12).

Müşteri modeli bazı kamu hizmetleri için de uygun görülmemektedir. Çünkü zorunlu kamusal hizmetlerde bu mantık rahat işlememektedir. Aynı zamanda suçluların tutuklanması gibi durumlarda da sorunlar çıkmaktadır. Müşteri bir iş ilişkisini bitirme veya devam ettirme olanağına sahiptir. Vatandaş ise sadece oylarıyla ve protesto yoluyla politik baskı oluşturabilmektedir (Eren, 2001:215-216). Bundan dolayı YKY düşüncesinin hakim olduğu ortamlarda da eski yönetim anlayışının klasik sorunları ve zayıflıkları devam etmektedir (Hood, 1991:9).

b) Özel sektör yönetim anlayışı: Kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler çok nadir rastlanılan unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Kamu sektöründe amaçları belirlemek ve sonuçlarını görmek oldukça zordur. Bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca performans ölçümü ya da kârın tek amaç olmaması da bu işi zorlaştırmaktadır (Hughes, 1998:73).

YKY düşüncesine yönelik birçok eleştirinin kaynağı özel sektörden alınan teknikler ve teoriler de olabilmektedir. Sektörler arasında çeşitli farkların olması doğal kabul edilmekte, ancak kamu sektörü daima özel sektörden teori ve teknik ödünç almaktadır. 19. yüzyılda demiryolu şirketleri ile başlayan bu süreç hâlâ devam etmektedir (Hughes, 1998:74).

Bundan dolayı teknikleri eleştirmek modeli eleştirmek anlamına da gelmemelidir. Teknikler modele çevresel koşullar gibi nedenlerle uyum sağlayamamış olabilir (Hughes, 1998:74). Örneğin her ne kadar YKY düşüncesi performans hedeflerine, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapsa da (Eryılmaz, 2000:26) hâlâ bunların kamu sektörünün tümünde başarılı olup olmayacağı belli olmamıştır.

c) Yeni Taylorizm: Bilimsel yönetim teorisinin kurucusu olarak Taylor'un görüşlerine bakıldığında, örgütsel davranışın çok dikkate alınmadığı görülmektedir. Taylor'un yönetim harcamalarının kontrolünü, yönetim sorumluluklarını, amaçlarını, performans ölçüm sistemlerini yerelleştirmesi, Pollitt tarafından yönetim felsefesi olarak görülmüş ve "Yeni Taylorizm" olarak adlandırılmıştır (Hughes, 1998:74).

Bu anlayış YKY'yi doğrudan etkilemiş, bu görüşleri savunanlar performans ölçümünü amaçlamışlar, özel sektörü taklit etmişler ve örgütsel davranışın sosyo-psikolojik yönüne çıkarıcı bir şekilde bakmışlardır (Hughes,

1998:75). Taylor mesleklere göre kişileri seçmiş, performanslarına göre onları ödüllendirmiş ve yaptıklarını ölçmüştür. Yeni Taylorizm’de de bu tekniklerin birçoğu geçerliliğini korumaktadır. Pollitt’e göre Taylor’un en önemli vurgusu denetimle ilgiliydi. Ancak bu denetimin yönetsel bir yaklaşımla sağlanabileceği (Hughes, 1998:61) göz ardı edildi. Taylor’a göre işi yaparken “en iyi yol” vardır ve bu görevler adım adım ve dikkatlice yapılan ölçümlerle belirlenmektedir (Hughes, 1998:75). YKY, bu hususlardan kendisine pay çıkarmaktadır.

d) Politikleşme: Günümüzde siyasal liderler çalışacakları yöneticileri daha titizlikle seçmektedirler. Adaylardan kendi siyasal amaçlarına sempati duymaları öncelikli olarak istenmektedir. Bu durum klasik kamu yönetiminin nötr ve siyasetten arınmış yönetim felsefesi ile pek örtüşmemektedir (Hughes, 1998:76). Politikleşmenin iki yönü bulunmaktadır. Politikleşme kamu hizmetinin temel olarak politik bir araç olduğunu önemsememektedir. Yönetimin ötesinde kamu çıkarı bulunmamaktadır. Diğer taraftan politikleşme Wilson’un 1880’li yıllarda çözümü için öneriler getirdiği sorunlara neden olmaktadır. Wilson yönetimin ve siyasetin ayrılmasını önermiş, yağma sisteminin, yozlaşmanın böyle giderilebileceğini belirtmişti. Eğer yöneticiler kendi sonuçları için sorumlu olurlarsa ve sistem daha kişisel ve politik olursa, benzer sorunlar tekrar ortaya çıkacaktır. YKY’nin yaygınlığı ne kadar artsa da kamu görevlileri politik olmayı sürdürmektedirler ve politikleşme potansiyel bir sorun olarak varlığını korumaktadır.

e) Sorumluluğu azaltmak: YKY düşüncesi sorumluluk sistemi ile uyum sağlamaktadır. Ancak bu hususta bazı sorunlar da bulunmaktadır. Bir çok durumda kamu yönetimi ile kamu sorumluluğu arasında çatışma çıkabilmektedir. Eğer kamu görevlisinin yönetsel sorumluluğu olursa, siyasetçi de sorumlu siyasetçi olmalıdır. Ancak bu durumda vatandaşın kamu görevlisinden nasıl hesap soracağı gündeme gelmektedir.

Aslında YKY’nin öngördüğü yönetsel değişim açıklığı önermekte ve bunun için programlar ortaya koymaktadır. Bu durum sorumluluğu geliştirebilecektir (Hughes, 1998:77). Ancak bunu engellemeye dönük önemli bir direnç bulunmaktadır. Ayrıca YKY düşüncesi kamu yönetimini yalnızca siyasi liderlere değil, aynı zamanda da kamuya karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır (Eryılmaz, 2000:26). Bu anlayışta yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta ve yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadırlar.

f) Sorunların çözümü ve gereklerinin yerine getirilmesi: Uygulamada yönetsel değışiklikler, sorunların çözümü için yeterli dikkat gösterilmediğinde yeterli sonuç vermemektedir. Stratejideki gelişmeler, her zaman sorunların çözümünde somut adımlara yol açmayabilmektedir. Kamu yöneticileri kolay çözümler için istekli olmakta (Hughes, 1998:77) ve zor ve riskli kararlar almaktan çekinebilmektedirler. Ayrıca YKY, kendi temel tezlerini doğrulayabilmek için kamu hizmeti anlayışına zarar vermekte (Hood, 1991:9), bunun etkinliğini azaltmakta ve dağılım dengesini bozmaktadır.

g) Belirgin olmayan koşullar: YKY düşüncesinin ortaya koyduğu birçok tanımda eksiklikler bulunmaktadır. Performans ölçümü, program bütçeleme gibi birçok teknik öngörülmekte, ancak bunların tanımı belirgin yapılmamaktadır (Hughes, 1998:77). Dolayısıyla YKY düşüncesi bu noktada klasik kamu yönetiminden ayrılmaktadır.

h) Ayrımcılık: YKY'nin toplumdan çok “yeni yöneticiler” olarak adlandırılan elit bir grubun çıkarına yol açtığı söylenmektedir. YKY'nin, her ne kadar genel olma iddiasında bulunsada, bazı gruplara avantajlar sağladığı belirtilmektedir (Hood,1991:9).

i) Evrensellik: YKY'nin en önemli iddialarından birisi de evrensel olduğudur. Oysa uygulamalar YKY düşüncelerinin her dönem için geçerli olmadığını göstermektedir. Bundan dolayı da evrensellik iddiası boşa çıkmaktadır (Hood, 1991:9). Birçok ülkede yönetimlerin yapılandırılması hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Dolayısıyla bunun her yerde aynı olacağını söylemek pek mantıklı görülmemektedir.

Ayrıca YKY tek örnekli bir eğilim de değildir. Geleneksel kamu yönetimi gibi tutarlı bir teorisinin karşısında bulunmaktadır. Farklı teorilerin dağınık toplamı olarak değerlendirilmekte ve ilkelerinin çoğunlukla birbirleriyle çeliştiği söylenmektedir. Bazı ülkelerde örneğin İngiltere’de minimal devleti önerirken, bazı ülkelerde ise, örneğin Danimarka’da devleti korumayı amaçlamaktadır. Fransa’da bölgesel yetkilendirme üzerinde dururken, İngiltere için bundan kaçınmaktadır (Al, 2002:114). Bundan dolayı tüm dünyada YKY'nin geçici bir moda olduğu hususunda yaygın bir kanı oluşmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmaların artması ile YKY'nin öngörülleri arasında derin farklılıkların olduğu görülecek, hatta ilgili ülkelerde siyasi iktidarlar değışince, bu anlayışların da değıştiğine tanık olunabilecektir.

j) Sosyal devlet: Geçmişte bu ilkenin başarısızca uygulanmasında abartılı hedeflerin sunulmasının etkili olduğu yorumu yapılmaktadır. Yoksa

geleneksel kamu yönetiminin başarısızlığa neden olan tüm bu olumsuzlukları taşıdığını söylemek haksızlık olacaktır. Politikacılar vatandaşlara çok sayıda kamu hizmetini ve müreffeh bir yaşamı vaat etmişler, ancak bunu gerçekleştirememişlerdir (Eren, 2001:212). YKY için de aynı tehlike mevcuttur.

YKY; ayrıca somut başarı elde edememesi, “yeni” nitelendirmesini taşımasına rağmen liberalizmden ve yeni muhafazakârlıktan önemli alıntılar taşıması, kamu hizmetlerinin manevi yönünü ve devlet memuru olmanın bu yönden taşıdığı asilliği hiç dikkate almaması (Eren, 2001:215-216) gibi hususlardan dolayı da eleştirilmektedir.

k) Piyasa ve rekabet: YKY piyasanın ve rekabetin sınırlarını yanlış tahmin etmiştir. Kamu yönetimi disiplinin ilgi alanını, kamu politikalarının uygulanması ile sınırlandırmak yanlıştır. Analizler politik-sosyal boyutlardan soyutlanarak, örgüt, salt işletme boyutuna indirgenmemelidir. Özel sektör yaklaşımı ve piyasa mekanizmalarının olduğu gibi kamu sektörüne aktarılması olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Piyasa mekanizması tam rekabet şartlarında olduğu gibi kamu sektöründe aynı ölçüde fonksiyonel olmayabilir (Eren, 2001:212). YKY’yi değerlendirirken bu hususu gözden kaçırmamak gerekmektedir.

l) Özelleştirme: Özelleştirme genel olarak, toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde kamudan çok özel sektöre daha çok güvenmek anlamına gelmektedir. Günümüzde özelleştirmenin kamu sektörünü dönüştüreceği ve ona girişimci ruh kazandıracağı inancı (Weikart, 2001:362) oldukça yaygınlaşmıştır. Özel sektörde üretilen mal ve hizmetler eğer piyasaya uyum yeteneği olan mal ve hizmetler ise ya da rekabet aracının uygulanması için ilk adımı oluşturabiliyorlarsa, o zaman özelleştirme mantıklı bir çözüm yolu olarak görülebilecektir. Ancak bir malın piyasada üretim maliyeti bir işletme için daha düşükse ve eğer bu malı iki işletme üretmekteyse, bunlardan sadece birisi hayatta kalabilecektir. Bu işletmelere müdahale edilmediği takdirde mal, kârı artıran fiyattan satılacaktır. Böyle durumlar için kamu işletmeleri kurulmakta, tekel durumlarında kamu işletmeleri özel işletmelerden daha kolay yönetilebilmektedirler. Bu tür durumlarda doğal olarak özelleştirme mantıklı görülmemektedir (Eren, 2001:212).

Özelleştirmenin yanında kamu kuruluşlarının sözleşme ile özel sektöre iş yaptırması da zaten zor olan koordinasyonu daha da zorlaştırmaktadır. Bunun yanında dış bağlantılar politik sorumluluğu da sınırlandırmaktadır. Çünkü sözleşmeye bağlı sorumluluk esas olmaktadır (Eren, 2001:215-216).

Ayrıca son dönemde kendi kârlılık alanlarını bitiren özel sektör kuruluşları, kamusal alanları yeni hedef olarak belirlemiş ve bu alanda hakim olabilmek için yeni özelleştirme kampanyaları başlatmışlardır. Dolayısıyla YKY'nin hararetle savunduğu özelleştirmeyi çok iyi analiz etmek gerekmektedir.

Tüm bu eleştiriler, YKY'nin dünya genelinde uygulandığı ülkelerde farklı şekillerde görülebilmektedir. Ama hemen hemen her ülkede de karşısına aldığı unsurlar ortaktır: Basit eski sağ ideoloji, basit eski sözleşme sistemi, manipulasyona dönük hareketler, özel sektörden kamu kuruluşlarına yayılan mikro ekonomik teori, moda ve diğer popüler görüşler (Lane, 2000:6).

Bu eleştiriler karşısında ise YKY düşüncesinin radikal savunucuları kendilerince makul cevaplar bularak, YKY'nin önemini vurgulamaya devam etmektedirler.

Bunları da şu şekilde özetleyebiliriz;

a) YKY aslında hem muhafazakâr hem neo-liberal hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülmüş bir düşüncedir. YKY üzerinde, özellikle onun öncelikleri ile ilgili, kamu sektörünün yeniden yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi hususlar üzerinde bir konsensüs bulunmaktadır (Lane, 2000:7).

b) YKY sözleşmeciliği içermektedir. Ancak yalnızca bundan ibaret değildir. Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKY bu imkânı altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKY'nin amacı rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir (Lane, 2000:7).

c) YKK gerçek bir fenomendir. Yeni ve teknik içerikler taşımaktadır. Sembolik değildir. Yeni bir dilden daha da öteye gitmektedir. Söylendiğinin aksine manipulasyon içermemektedir. Birçok ülkede YKY uygulamaları, radikal hatta dramatik değişiklikleri gündeme getirmiştir (Lane, 2000:7).

d) YKY bir yönetim teorisidir. Eski Taylorizmin daha geliştirilmiş halidir. Kamu Tercihi teorisinin basit bir uzantısı değil birçok teorisinin bir sentezidir.

e) YKY kamu yönetimine mikro ekonomik bir bakış getirmez. Standart mikro ekonomik bakış, klasik maliyet-kâr yaklaşımını içerir. YKY ise ekonomide yeni görüşler ortaya koymakta, bunu da kamu sektörü ile ilgili yaşadığı gerçek tecrübelerle ve reformlarla yapmaktadır (Lane, 2000:7).

f) YKY'ye göre modern temsili demokrasinin üç temel sorumluluk sorunu bulunmaktadır. Birincisi politik sorumlulukla yönetsel sorumluluk

arasındaki kurumsal ve örgütsel bağların yitirilmesi, ikincisi politik süreçlerin amaçları genelleştirememesi ve yönetsel sorumluluğun tarafsız olması için gerekli kriterleri sağlayamaması, üçüncüsü ise, örgütsel yapının, politikacılara karşı sorumlu olan yöneticiler için faaliyetlerini savunabilmelerine, buna karşın hizmet sağlayıcılarının performanslarını savunamamalarına neden olmasıdır (Christensen-Legreid, 2002/c:307).

Aslında YKY, bu sorunları azalttığını da iddia etmemektedir. Çünkü seçilmiş görevliler, kamu sektörünün uzun dönemli hedeflerinin belirlenmesinde ve sonuç alınmasında stratejik rol oynayacak, aynı zamanda fonksiyonel kurumlara da yol göstereceklerdir. Bunun sonucunda kamu hizmetleri piyasa taleplerine doğrudan cevap verebilecek ve hizmet sağlayıcılarının performansları ile ilgili olarak seçilmiş temsilcilere başvurmaya gerek duymadan doğrudan bilgi alabileceklerdir.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde YKY'nin teoriyi ve pratiği bir araya getirebilmesi hususunda şüpheler olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Yönetimin her kademesinde kamu yöneticileri, yönetimi yeniden keşfetmekte, yeniden incelemekte ve girişimci olmaya çalışmaktadırlar. Bu süreçte müşterilerine iyi hizmet için çabalamakta, daha yaratıcı olmak istemekte ve risk almaya çalışmaktadırlar.

Bu açıdan YKY, klasik kamu yönetimi ilkelerinin yerini almış durumdadır. Ancak çelişki YKY'nin bunu nasıl yapacağı hususunda ortaya çıkmaktadır. Kötü bürokrasinin devre dışı bırakılıp, yerine iyi bürokrasinin geleceği (Frederickson-Smith, 2003:124) hususunda herkes hemfikir durumdadır. Ancak gelecek olanın adı yine bürokrasi olacaktır! İşte bu çıkmaz kamu yönetiminin sorunlarının çözülmesini engelleyen en önemli unsur olarak karşımızda durmaktadır.

Sonuç

Çalışmamızın son kısmında belirttiğimiz tüm eleştirilere rağmen YKY düşüncesi gerek teoride gerekse pratikte tüm dünyada etki alanını genişletmeye devam etmektedir. Son yıllarda, YKY düşüncesinin egemenliğine koşut olarak, kamu yönetimi disiplinin “kamu işletmeciliği disiplini” olarak tanımlanması eğilimi ağır basıyor görünmektedir. Bu eğilimde kimi uzmanlar “kamu” olma özelliği nedeniyle siyasal içerik ihmal edilmemelidir uyarısı ile yerlerini alırken, bir kısım uzmanlar bu öneriye pek de önem vermemekte ve kamu yönetimi ile işletme disiplinlerinin birleştirilebileceğini savunmaktadır. Bir başka yönde birleşmeyi ya da yakınlaşmayı savunanlar da bulunmaktadır.

Bunlara göre kamu yönetimi disiplini, kuruluş yıllarında öngörüldüğü gibi, siyaset bilimi içindeki yerini almalı ya da bu bilim dalı ile daha yakın temas içinde çalışmalıdır. Çünkü yönetim bir dördüncü kuvvet değil siyaset bilimini inceleme konusu olan yürütmenin bir parçasıdır.

Son dönemde YKY düşüncesinin bireysel girişime verdiği önem de hayli tartışılmıştır. Bireysel girişimin artmasıyla, tüm dünyada rekabet ortamında üretim kaynaklarından verimli, rasyonel ve optimal sonuçlar elde etme imkânlarının artacağı belirtilmektedir. Bireysel davranışın akılcılığa, herhangi bir müdahale olmadığı takdirde kişinin kendisi için en iyiyi seçebileceğine ve kişisel iyunin de son tahlilde toplumsal iyunin ve iyiliğin temel taşını oluşturduğuna, ekonomik-sosyal faaliyet ve girişim alanından çekilerek, bir anlamda güçsüzleşen devletin gerekli dönüşümleri gerçekleştirebilme için güçlü, hatta zaman zaman da otoriter bir yapıya bürünmek durumunda kalacağına işaret edilmektedir.

Bundan dolayı bugün merkezileşme eğilimini durduracak ve tersine döndürecek, güç ve teşebbüsü sivil topluma geri verecek tedbirlerin acilen alınması gerektiği belirtilmektedir. Etkin devlet projesinin yeniden canlandırılması, devletin sosyal hayatın çoğu alanlarından çekilmesi ve diğer müdahalelerde de radikal değişikliği sağlayacak politikaların benimsenmesi tavsiye edilmektedir. Bu süreçte yapılacak çalışmalarda; daha çok hiyerarşikten çok ekonomik tabanlı yapılar, düzenleyiciden çok ekonomik tabanlı süreçler ve hukuksallıktan çok ekonomik tabanlı değerler üzerinde durulması gerekmektedir. Oluşturulacak yeni yönetim yapısının; akılcılık, sorumluluk, yetenek ve istikrar ilkeleri üzerine kurulması istenmektedir. Hatta bu ilkelerin gereklilikleri olarak, amaçların yerine getirilmesi, bireysel yeteneklerden yararlanılması, bilimsellikten ödün verilmemesi, nedenlerin araştırılması ve sonuçlara vurgu yapılması gibi bir çok unsur da belirtilmektedir.

Bu amaçlara ulaşabilmek için uygulanacak yeni politikalar, geleceğin kamu hizmetinin üniter olmaktan çok federatif, bir örnek olmaktan çok birleştirilmiş nitelikte olacağını göstermektedir. Bunun için de merkezi yönetimlerinin bir kısım yetkilerini yerel yönetimlere ve özerk kuruluşlara devretmesi ve özellikle yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması önerilmektedir. Bunun yanında devlet yönetiminde yöneticilerin vatandaşlar adına sahip oldukları ve kullandıkları gücü ve yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için yönetimde açıklık olması gerektiği belirtilmektedir. Siyasal sürecin gizlilik içerisinde değil, tam bir açıklık içerisinde işlemesi istenmektedir. Yönetimde açıklık için her şeyden önce

vatandaşların bilgi edinme haklarının anayasal ve yasal güvence altına alınması gerekmekte, ayrıca bireylerin kendi bilme haklarına sahip çıkmaları da temiz ve şeffaf siyaset için gerekli görülmektedir.

Bugün tüm dünyada kamu yönetimleri aynen ekonomilerin karşı karşıya olduğu çıkmazlarla karşı karşıya kalmışlardır. Refah ekonomilerinde tam istihdama yönelik olarak buna neden olan davranış türleri gelişmekte, diğer taraftan bireylerin ekonomik bakış açılarını etkileyen eğitim sistemleri üzerinde durulmaktadır. Ancak ekonomik düşünme bir tür depresyona da neden olabilmektedir. Bundan dolayı toplu çıkarı düşünme riskini kimse üzerine almak istememektedir.

Bunun yerine daha çok sorumlu devlet mekanizmaları üzerinde durulmakta, piyasa ekonomisinin yetersizliği ya da başarısızlığının söz konusu olduğu alanlarda bazı görev ve fonksiyonları üstlenen devlet anlayışı benimsenmektedir. Eğitim, sağlık, çevre kirliliğinin önlenmesi, kimsesizlere, yaşlılara, akıl hastalarına yardımcı olunması gibi hizmetler sorumlu devletin görev ve fonksiyonları arasına konulmakta, ancak sorumlu devletin görevlerinin de sınırlı olması gerektiği belirtilmektedir. Mümkün olduğu ölçüde bu alanlarda piyasa ekonomisi ve kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların faaliyetlerine işlerlik kazandırılması önerilmekte, mevcut yapının yeniden yapılandırılmasında ise genel, teknik ve metodolojik yaklaşımların dikkate alınması istenmektedir. Yönetim dinamik bir ortamda yer almalı, örgüt ve yönetimde en temel fonksiyonel birim olarak, enerjik, kendi kültürüne göre kişiliğini ortaya koyan, insan alınmalıdır.

Soruna bu açıdan baktığımızda modern yönetimlerde bulunması gereken temel özellikleri şu şekilde özetlenmektedir;

- Modern yönetimlerde bir çok alanda uzmanlaşmanın artması ve derinleşmesi gerekmektedir. Çalışanların emekleri her geçen gün daha küçük parçalara ayrılmakta, teknolojinin gelişmesi spesifik uzmanlıkları gerektirmekte, modern örgütlerin hacmi ve karmaşıklığı, yönetilebilir daha küçük parçaların, bölümlerin mevcudiyetini zorunlu kılmaktadır.

- Uzmanlaşmış çabaların koordinasyonu artık bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir. Eğer yönetimler verimli olmak istiyorlarsa koordinasyona en fazla önemi göstermek zorundadırlar. Nasıl bir orkestrada eğer şef yoksa, herkes uzman olduğu eseri çalar ve büyük karmaşa doğarsa, koordinasyonun olmadığı yönetimler de bu kaosun çok daha kapsamlıları ile karşı karşıya kalacaklardır.

- Modern yönetimlerde ayrıca hangi uzmanlaşma ve koordinasyon taktiğinin uygulanacağı hususunda, amacı bu çabalara bir çerçeve çizmek olan merkezi bir politika belirlenmelidir. Eğer belirlenmiş ya da anlaşılabilir bir politika yok ise, sonuçların alınmasında koordinatörlerin başarısız olması kaçınılmazdır. Çünkü gerekli standart sağlanamayacaktır.

- Modern yönetimler politika oluşturulmasını sağlayacak uygun metotlar ve süreçler geliştirilmeli ve bunlardan kendilerine yarar sağlamalıdır. Burada önemli olan metotların ve süreçlerin seçimi ve bundan yarar sağlanmasıdır. Burada liderlere büyük iş düşmektedir.

- Seçilmiş olmayan ve dolayısıyla sorumluluğu bulunmayan yönetimlerin kendilerine ait bir meşruluğu olamayacağı gerçeğinden hareketle, gücünü halktan alan, güçlü ve etkili bir yönetim sistemi, eğer politika kendi alanı ile sınırlandırılırsa, bilimsel yönetime başvurulursa, ekonomi ve verimlilik sosyal hedefler olarak belirlenirse daha da büyüyecek ve güçlenecektir.

Bu özellikler modern yönetimlerin karmaşık ve çok yönlü olduğunu da göstermektedir. Teorinin aksine uygulamada, yasama organı için gerçek politika kararların yalnızca çok küçük bir bölümünden daha fazlasını gerçekleştirmek olanaksız olmaktadır. Bürokratlara karar almada geniş seçim veya takdir hakkı tanımak zorunda kalınmaktadır. Bürokrasi, yasama organı faaliyetleri gündemini kendi çıkarlarına uygun sonuçlar vermesini güvence altına alacak biçimde ustalıkla yönlendirebilmektedir. Bundan dolayı yetkisi ve ekonomik kaynaklara müdahalesi itibarıyla sınırsız bir devlet anlayışına hiç sıcak bakılmamaktadır. Bir toplumun en geniş organizasyonu ve hiyerarşik olarak en yüksek otoritesini devlet oluşturduğu için, mutlak anlamda faaliyetlerinin sınırlandırılması ve piyasa ekonomisi içinde fiyat ve kâr karşısında görülebilecek hizmet alanlarından, denetim hakkının saklı tutularak derhal çekilmesi gerekmektedir. Bu bir zorunluluktur.

Zaten geleceğe yönelik öngörülerde bulunan yönetim bilimi teorisini Bennis'e göre bugünkü bürokrasilerin yerlerini gelecekte uyumlu yapılar diye adlandırılan yeni örgütler alacaktır. Bu örgütler uyumlu yani çevrelerindeki hızlı değişime uyum sağlayarak bu şekilde belirsizliğin, karmaşıklığın, geçiciliğin olumsuzluklarını giderebilecekler ve her ortamda ortaya çıkabilecek sorunları çözebilecek özel yapı ve süreçleri içerecekler ve görevlerini başarı ile yerine getirdikten sonra da ortadan kalkacaklardır. Bu yeni yapıda "yeni teknoloji kullanımına geçişin" yönetimde yalnızca bilgi işleme ve kitle yönetiminde verimliliği artırma olanaklarını geliştirmekle kalmayacağı da açıktır. Dahası, pek çok alanda gündeme gelecek yeni yöntemlerle, yönetim

faaliyetinin içeriği değişecek ve bunun sonucunda yönetimlerin muhataplarıyla ilişki biçimleri de farklılaşacaktır.

Her ne kadar tüm dünyada modern yönetime doğru değişim ve reform rüzgarları esse de, bazı toplumlar yeni yükselen değerlere şüphe ile bakmaya devam etmekte ve statükonun hakimiyetinden kendilerini kurtaramamaktadırlar.

Ülkemizde de 1980’li yılların başlarından günümüze değin söz konusu bu alanda değişim ve reform talebi giderek artmaktadır. Ancak ülkemizde bu konuda henüz ciddi, kararlı ve cesaretli adımlar atılmış değildir. Toplumumuzu 21. yüzyılın post-modern dünyasına taşıyacak sanayi ve bilgi toplumu projeleri, stratejileri ve hedefleri henüz oluşturulmuş ve üzerinde uzlaşma sağlanmış değildir.

Ancak dünyada yaşanan gelişmelerin ülkemizde de etkilerinin görülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Özellikle bu süreci doğrudan ve oldukça kapsamlı etkileyen küreselleşmenin, gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkeleri sömürmek için icat ettikleri yeni bir yöntem olarak algılanması, ülkemizi de doğrudan etkilemiştir. Bu süreçte Çin küreselleşmenin sağladığı açılmadan yararlanarak dünya imalat sektörünün devlerinden biri haline gelirken, Hindistan bilgi teknolojisi alanında yaptığı atılımla yoksulluk kısır döngüsünü kırma şansını elde etmiştir.

Ülkemizde bu alanda etkin olunması ve fırsatların kaybedilmemesi hususunda yoğun bir kamuoyu oluşmuş durumdadır. Ancak bu hususta, hızlı değişim, farklılaşma ve küreselleşme süreci içinde, geçmişte olduğu gibi bugün de belli kültürel ortamlarda yeşermiş olan yönetim yapı ve anlayışının az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere dayatılması yapılabilecek en büyük yanlışlıklardan biri olarak görülmektedir. Burada önemli olan belli ölçütlerin, belli standartların belirlenmesi ve bu standartlara nasıl ulaşılabileceğinin ülkelerin kendilerine bırakılmasıdır.

Ülkemizde geçmişten bugüne moda akımlara karşı fazla direnç gösterilememektedir. Küresel değişimler yüzeysel aktarımlarla ülkeye taşınmaya çalışılmakta ve bu şekilde mevcut birikimler de tehlikeye atılmaktadır. Ülkemizde devlet, her alana el atmaya çalışan ancak hiç birinde tam etkili olamayan bir görünüm sergilemektedir. Ancak bu görünüm son yıllarda AB’ye girme uğraşları sonucu değişmeye başlamıştır. AB’nin iki temel özelliği, ülkemizde ulusal yönetim örgütlenmesinde belirleyici nitelik taşımaktadır. Bunlardan birincisi AB’nin uluslar üstü niteliği, ikincisi ise AB’nin kurucu

anlaşmalarına dayanarak düzenlemelerle yetkilendirdikleri alanın genişliğidir. AB ile ulusal yönetimimiz arasındaki ilişki iki şekilde gerçekleşmektedir. Önce Birlik kararlarının biçimlenmesi sonra ise bu kararların gerçekleşmesine katılma söz konusu olmaktadır. Bu boyut ulusal yönetim katında ulusal pozisyonların belirlenmesi, Birlik katında ise komite, konsey ve komisyon düzeyinde kararların bu pozisyonlara olabildiğince uygun olmasının sağlanması yönünde somutlaşmaktadır. Bu durum ise ulusal yönetim yapısının zorunlu olarak Birlik yönetim yapısına uydurulmasına yol açmaktadır.

Bu zorunluluk karşısında AB'ye katılım öncesinde ülkemizde yapılması gereken önceliklerden biri olarak, kamu yönetiminin güçlendirilmesi gösterilmektedir. Bu çerçevede hazırlanan Kamu Hizmetlerinin Modernizasyonu Programı'nın hedefi, idari kurumların güçlendirilmesi de dahil olmak üzere kamu hizmetlerinin modernizasyonunu hızlandırmak olarak belirlenmiştir.

Bu program ayrıca daha şeffaf bir ücret plânı, performansa dayalı bir teşvik sisteminin başlatılması, işe alım ve terfi sisteminin iyileştirilmesi, idari hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi konuları dahil olmak üzere kamu hizmet yasası ve rejiminin modernleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu süreçte Bakanlıkların merkez örgütleri, yetki genişliği ve yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılması gereken görevlerden arındırılacak, asıl görevleri olması gereken amaç ve politika tayini, plânlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, denetim ve idareyi geliştirme görevlerine yönlendirileceklerdir. Bu şekilde yönetimi modernleştirmenin temel amacı olarak çatışan çıkarların daha etkin bir şekilde düzenlenmesi ve kamu harcamalarının kontrol altında tutulması gerekecektir. Bu daha çok iç tekel sayılarının azaltılması ve bürokratik performansı artırmak için sözleşmecilik gibi stratejilere başvurmak ve piyasa öncülerine öncelik vermekle olacaktır.

Bu süreçte karar verme süreçlerinde yerelleşme, yönetsel hiyerarşiyi azaltma, bürokratik performansı geliştirme, bütçe sürecini daha elverişli duruma getirme, daha iyi kamu hizmetini daha az maliyetle sağlama, yani “kürek çekme değil dümen tutma felsefesini benimseme”, temel stratejiler olacaktır.

Bu çalışmalar yapılırken başarısızlıkların kavranması ve yenilenme ihtiyacına en güzel örnek olarak Avrupa Birliği bürokrasisi verilmektedir. 1999 yılında Komisyonun Avrupalı vergi mükellefleri adına kaynakları yanlış yönettiklerinin ortaya çıkmasıyla, her ne kadar güven oylaması yapılsa da, bu durumu ortaya koyan raporların yayınlanmasıyla, 20 komisyon üyesi görevi

bırakmış, bu tarihten sonra da yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmış, hesap verebilirliği artıran yeni mekanizmalar kurma girişimleri hızlandırılmıştır. Bu durum bizlere geçmişi çok köklü olmayan yeni bir oluşum için dahi olumsuzluklara ve bunlardan dolayı da yıpranmaya hiç tahammül edilmediğini göstermektedir.

Ülkemizde bu süreçte gündeme gelen yönetim uygulamaları da son yıllarda demokratikleşme hareketleri, AB ile ilişkilerin geliştirilmesi, deprem gibi doğal felaketlerden kaynaklanan büyük problemler ve ekonomik dalgalanmaların etkisi ile oldukça fazla ilgi görür hale gelmiştir. Seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya, yönetim yapısının bu yönde değişimi konusunda baskı unsuru olmuştur.

Bu çerçevede ülkemizde görülen en somut ve başarılı uygulamaların Gündem 21’ler kapsamında gerçekleştiği söylenmektedir. Birleşmiş Milletler, Dışişleri Bakanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği tarafından imzalanan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” 1997 yılında başlatılmıştır. Proje İçişleri Bakanlığının da verdiği destekle 1996’dan beri, merkezi ve yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının, özel sektörün ve sendikaların katılımı ile özellikle İzmir Büyükşehir Belediyesi koordinasyonunda sürdürülmektedir. Kurulan Kent Konseyi, her ay toplanarak Büyükşehir Belediyesinin yürütmekte olduğu ve hedeflediği projeleri tartışmaya açmakta, ayrıca Kent Konseyi çalışmalarını Belediye Meclisine taşımak ve konuların takipçisi olmak üzere Büyükşehir ve dokuz ilçe belediyesi meclisleri bünyesinde Yerel Gündem 21 Komisyonları oluşturmaktadır.

İzmir’in dışında Bursa Kent Konseyi 109 kent ortağı ile benzer çalışmalara başlamıştır. Antalya Kent Konseyi ise, yerel yönetimlerin halk tarafından denetlenmesi konusunda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Özellikle arazi tahsisleri gündeme alınarak bu tahsislerin yöre ekonomisine ve sosyal yaşama katkıları tartışılmakta, protesto eylemleri düzenlenmekte ve kamu kurumları nezdinde başvurular yapılmaktadır. Kamu yönetimin yeniden yapılanması sürecinde çok önemli bir YKY uygulaması olan yerel yönetişimin ülkemizde bu denli başarılı uygulanıyor olması oldukça sevindiricidir.

Ülkemizde gerek yerel düzeyde gerekse merkezi düzeyde sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak amacıyla, Toplam Kalite Yönetiminin uygulamaya aktarılması hususunda da yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte görülen uygulamalar, klasik yönetim modeline göre çok daha etkin rekabet

gücü sağlayabilen TKY'nin tüm öğeleri ile benimsenip uygulandığında, başarılı olunacağını ve kalıcılığın sağlanabileceğini göstermiştir.

Bu ve benzer diğer uygulamalar, ülkemizde YKY uygulamalarına kayıtsız kalınmadığını göstermektedir. Ancak bunların genelinde başarılı olduğu söylenemez. Son dönemde yasal mevzuat hakkında ilgili toplum kesimlerini bilgilendirilmesi uygulamaları gündeme gelmiştir. YKY'nin öngördüğü şeffaf yönetimin bir gereği olan bu uygulamalar OECD'nin en iyi uygulamalar standartlarına göre gerçekleşmektedir. Bazı bakanlıkların son zamanlarda yasa taslaklarını internet sayfalarından yayımlamaları, kamu oyunu bilgilendirme hususunda iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun 2002 yılında aldığı ilke kararıyla “Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Plânı”nı kabul etmesi, bu hususta yoğun çaba harcadığının en önemli göstergesidir.

Bu alanda son dönemde görülen ve çok sayıda kişiyi etkileyen diğer bir YKY uygulaması da, kamu yönetiminde reformun personel sistemine yansması olarak değerlendirilen, ömür boyu istihdam yerine sözleşmeli personel uygulaması olmuştur. Dünyada birçok ülke bu sisteme geçmiştir. Her ne kadar üst makama yükselme açısından çalışanların motivasyonunu bozan ve ömür boyu istihdam ilkesini ortadan kaldıran bir sistem olsa da, bu şekilde iş yapma kriterleri ön plâna çıkmakta ve böylece personel yönetiminde kalite artmaktadır.

Aslında ülkemizde YKY uygulamasına geçiş ile ilgili çabalar son kalkınma plânındaki öngörülerle başlamıştı. Ancak öngörülerin kısa sürede gerçekleştirilememesi, bu süreçte dünyadaki gelişmelerden ülkemizin kopabileceği endişelerine yol açmıştır. Ancak OECD ve IMF gibi kuruluşların bu husustaki baskıları, süreci yeniden başlatmıştır.

Son hazırlanan kalkınma plânında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ile ilgili mevcut durum analizinde; kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam ettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmıştır.

Bu durum tespitine karşılık plânın belirlediği amaçlar, ilkeler ve politikalar ise; demokratik, lâik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde

demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi odağında şekillenmiştir.

Bu kapsamda ve YKY'nin de öngördüğü şekliyle ve bu uygulamalara ortam hazırlamak amacıyla yapılacak kamu yönetimi reformunda ise öncelikle şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir:

- Kırtasiyeciliği azaltmak: Bu çerçevede bürokrasinin azaltılması, bürokratik kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik yapılması ve evraka dayalı işlemlerin azaltılması söz konusudur.

- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanmak: Bu yolla, mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlanabilecektir.

- Bütçe açıklarını ve kamu borçlarını azaltmak: Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda yeni arayışlarla etkinlik yakalanabilecektir.

- Küçük, etkin ve bağımsız birimler oluşturmak: Böylelikle kurumsal etkililiği artırmak ve verimliliğe ulaşmak mümkün olacaktır.

- Sübvansiyonları kaldırmak: Bu şekilde kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasiteleri artırılabilir.

- Yeni yönetim tekniklerini benimsemek: Bu çerçevede stratejik plânlama ve yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, amaçlara göre yönetim, durumsallık yaklaşımı, matriks yapılanma, esnek yönetim, imaj ve vizyon yönetimi gibi teknikleri uygulamaya aktarmak gerekmektedir.

- Sözleşmecilik yöntemlerini kullanmak: Bu şekilde kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine, sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi söz konusu olmaktadır. Bunun sonucunda yönetim anlayışının bir gereği olarak özel sektörle kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği, şirketleşmeler ve özelleştirme uygulamaları görülebilecektir.

- İnsan kaynakları yönetiminde ve ücret sisteminde değişiklik yapmak: Kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performans dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı, süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdamın yaygınlaştırılması, kamu yönetiminde verimlilik artışına yol açabilecektir.

- Kamu hizmetinde kaliteyi geliştirmek: Ülke genelinde kamu hizmeti sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartların geliştirilmesi, yönetim-yönetilen bütünleşmesinin önünü açacaktır.

- Kamu yönetiminde başta örgütlenme olmak üzere temel ilkelerin yeni baştan ele almak: Bu şekilde kamu yönetiminin örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda gözden geçirilerek tekrarların ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için yeni ve ilgili birimlerin görevlendirilmesi, birçok alanda tasarrufa gidilmesine ve etkinlik sağlanmasına yol açacaktır.

Aslında yapılacak yeni kamu yönetimi reformu tüm bunların yanında, kamu yönetiminin etkinleştirilmesi amacına dönük olarak kurumsal yapılanmaların ve süreçlerin sistematik olarak yeniden dizayn edilmesini içermelidir. Yapılan reform çalışmalarında, bir yandan kamu yönetimi anlayışı değiştirilirken, diğer yandan devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolü ve devlet/vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmalıdır.

Klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, ademi merkeziyetçi ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmalıdır. Uygulamada ise tüm bakanlıklar görev ve fonksiyonları itibarıyla dikkatle değerlendirilmeli, gereksiz bakanlıklar kaldırılmalı ve kamu yönetimi bir an önce küçültülmeli ve etkinleştirilmelidir. Bu doğrultuda daha önce gerekli olan ancak görevini tamamlamış kuruluşlar için de aynı yöntem uygulanmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlar arasında benzer veya aynı fonksiyonları gören kamu kuruluşları da bu uygulamaya tabi olmalıdır.

Özel sektörün daha başarılı olduğu alanlarda kamu kuruluşlarının faaliyetleri mutlaka daraltılmalıdır. Yurtdışı temsilcilikler, bürolar, kuruluşlar dikkatle gözden geçirilerek, kapatma, küçültme, personel sayılarını azaltma yöntemlerine başvurulmalı, bu alanda devletin hantallığı en aza indirilmelidir. Kamu yönetiminde mümkün olduğunca müşavirlik gibi hizmetsiz memuriyet kadrolarına da son verilmelidir.

Tüm bunlar klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin uygulamaya aktarılmasının sadece belli başlı örnekleridir. Burada önemli olan anlayışın toplumun her kesimince benimsenmesi ve uygulamaya aktarılması hususunda ortak düşünülmesi ve kararlı olunmasıdır. Bu sağlandığında mevcut kamu yönetiminin aksayan yönleri çok daha başarılı bir şekilde belirlenecek ve buna göre yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri çerçevesinde yaşanan sorunlara çok daha iyi çözümler bulunabilecektir.

KAYNAKÇA

- AL, Hazma (2002), Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002a), “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 13-39.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002b), “New Public Management-Undermining Political Control”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 93-120.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002c), “Transforming Governance in the New Millennium”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 301-311.
- ÇULPAN, Refik (1976), “Çevresel Etkiler ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, 9, 4:113-126.
- DUNSIRE, Andrew (1995), “Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, **Public Administration**, 73: 25-35.
- DUNSIRE, Andrew (1999), “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- FREDERICKSON, H. George (1977), **New Public Administration**, USA: Alabama Un. Press USA.
- FREDERICKSON, H. George (1992), “Toward a New Public Administration”, Robert B. DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: Brooks Pub. 368-381.
- FREDERICKSON, H. George (1995), “Comparing the Reinventing Government Movement With The NPM”, **Public Administration Review**, 56, 3.

- FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMITHL (2003), **The Public Administration Theory Primer**, USA: Westview.
- GALNOOR, Itzhak-David H. ROSENBLOOM-Allan YARONİ (1998), “Creating NPM Reforms: Lessons from Israel”, **Administration & Society**, 30, 4:393-419.
- GÜLER, B. Ayman (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi” **AİD**, 37, 4:3-19.
- HOOD, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration Review**, 69:3-19.
- HUGHES, Owen (1998), **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin’s Press.
- IVES, Denis (1994), “Next Steps in Public Management”, **Australian Journal of Public Administration**, 53, 3:335-341.
- KABOOLIAN, Linda (1998), “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management-Administration Debate”, **Public Administration Review**, 58,3:189-194.
- KETTL, F. Donald (2000a), “Public Administration at the millennium: The State of the field”, **Journal of Public Administration Research&Theory**,10,1;7-35
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England.
- MARTIN, Denis Saint (1988), “The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance”, **An International Journal of Policy And Administration**, 2, 3:315-335.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.
- ÖZTÜRK, N: Kemal ve Bayram COŞKUN (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426.
- WALDO, Dwight (1984), **The Administrative State**, USA:Holmes & Meier Pub.
- PETERS, B. Guy And John PIERRE (1998), “Governance without government? Rethinking Public Administration”, **Journal of PA Research&Theory**, 8, 2:223-244.

- RESCHENTHALER, G. B. (1996), “The information revolution and the New Public Management”, **Journal of PA Research&Theory**, 16, 1:125-144.
- TERRY , D. Larry (1998), “Administrative Leadersihp, Neomanegerialism And The Public Management Movement”, **Public Administration Review**, 58, 3:194-201.
- ÜSTÜNER, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 3:16-31.
- WEIKART, A. Lynne (2001), “The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City”, **Urban Affairs Review**, 36, 3:359-382.
- YILMAZ, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara:DPT Yay.

YENİ KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİ VE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ (DEA)

Dr. Nahit YÜKSEL*

I. Kamu Kesiminde Düzenleyici Reform ve DEA

“Kamu yönetimi” yazınımızda son birkaç yıldan beri yer almakta olan bazı kavram, ilke ve yöntemler yalnızca kamu yönetimini ilgilendirmekle kalmamakta, doğası gereği cari kamu yönetimini esas alarak yapılanan “kamu mali yönetimi” üzerinde de etkili olmaktadır. “Düzenleyici etki analizi” (DEA), kamu yönetimi yazınının bu türden kavram, ilke ve yöntemlerinden biridir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun¹ dolayısıyla gündeme gelen ve dilimizde çok az sayıda çalışmaya² konu olan bir yöntem (veya araç), yani düzenleyici etki analizi (DEA) yeni kamu mali yönetim sistemi bağlamında ele alınacaktır.

Gerek kamu yönetiminde gerekse kamu mali yönetiminde “yeniden yapılanma” arayışları son yıllarda şu veya bu yoğunlukta ama sürekli bir biçimde Türkiye gündeminde yer almaktadır. Gerçekten de, 1990’lı yıllar Türkiye’inde, tanılar ve çözüm önerileri farklılık gösterse de, “kamu yönetimi”ne ve “kamu mali yönetimi”ne ilişkin tartışmaların birçok platformda (siyasal, bürokratik ve akademik vs.) sürdüğüne, hükümet ve parti programlarında, kalkınma planı ve yıllık programlarda, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında mevcut yapılanmanın kifayetsizliğinin sıklıkla vurgulandığına tanık olundu.³

Bazı değişiklikler geçirmiş olmakla birlikte, ana çatısı korunarak üç çeyrek yüzyıl yürürlükte kalan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun⁴ çıkarılmasıyla, aşamalı bir biçimde de olsa, yürürlükten kalktı. Aynı yıl kamuoyuna açıklanan kamu yönetimi reformu, lehinde ve aleyhinde serdedilen düşüncelerle, kamu mali yönetimi reformuna kıyasla çok daha fazla ses getirdi. Bu reforma yönelik tartışmalar hala sürmektedir.

* Devlet Bütçe Uzmanı (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), yukselnahit@mynet.com

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısının⁵ düşünsel arka planını izah etmek üzere Başbakanlıkça bir çalışma⁶ yayınlanmıştır. Çalışma, ülkemiz kamu yönetimi için önerilen yeniden yapılandırmanın bir bakıma “felsefi” izahı ve gerekçesiydi. Burada belirtildiğine göre, “... değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, küreselleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışına ve temel yönetim vizyonuna bağlı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibarıyla genel çerçevesi ...” ortaya konulmalıydı. Ülkemiz kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dış ve iç etkenler bu çalışmada analiz edilmekte ve iyi yönetilememenin nedenleri ve sonuçları tartışılmaktaydı.

Tasarıya ve Tasarının içerdiği ilkelere “düşünsel arka planı” dolayısıyla bazı eleştiriler (Güler, 2003; Bayramoğlu, 2004; Konukman-Arslan, 2005) yöneltildiğine, KYTK Tasarısının içerdiği ve “...aşına olmadığımız...” (Bayramoğlu, 2003:1) yeni ilkelerden biri olan DEA’nın Tasarı bağlamında ve çoklukla Tasarının düşünsel arka planına göndermede bulunan bazı akademik çalışmalara konu edildiğine ve eleştirildiğine işaret etmek gerekir. 5227 ve 5018 sayılı Kanunlar çerçevesinde DEA’ya değinmeden önce, düzenleyici reform-DEA ilişkisinin ve DEA’nın niteliğinin irdelenmesinde yarar görülmektedir.

DEA,⁷ 1970’li yıllardan beri gündemde olan “düzenleyici reform”larla çok yakından ilişkilidir. Başka bir anlatımla, DEA’nın gelişim süreci ancak düzenleyici reformların izi sürülerek incelenebilir. Bayramoğlu, DEA’nın düzenleyici reformlarla birlikte yasama sürecine ve her tür idari karar alma sürecine dahil edildiğini belirtmektedir (Bayramoğlu, 2004:8). XX. yüzyılda kamu yönetiminde düzenleyici birimler organizasyon olarak büyümüşlerdir. Bunun sakıncalarını gidermek üzere 1970’lerde düzenleyici reformlara girişilmiş, yüzyılın son on yılında ise, düzenlemelerin ayıklanmasına ve azaltılmasına, yeniden düzenleyici reformların yapılmasına yönelinmiştir (Kızılcık, 2005:79). Kamu yönetiminde reform arayışları çerçevesinde “düzenleyici kalite” (regulatory quality) kavramı öne çıkmıştır. Düzenleyici kaliteyi gerçekleştirmeye yönelik düzenleyici reformların amacı, ülkedeki yatırım ortamını iyileştirmek ve ülkenin uluslararası rekabet gücünü artırmaktır. Büyüme ancak bu biçimde ve düzenleyici işlemlerin ağır yük oluşturmaması sayesinde sürdürülebilecekti. Avrupa’da, örneğin ürün piyasasındaki düzenleyici işlemler bu alanda yatırımı caydırıcı etki

yapmaktaydı. Bu tür engellerin kaldırılması için düzenleyici reformlar bir zorunluluk halini almıştı (Kaymak, 2004:107-108).

Düzenleyici kaliteyi yaşama geçirmek üzere OECD Bakanlar Konseyinin 9 Mart 1995 tarihinde kabul ettiği “Hükümet Düzenlemelerinin Kalitesini Artırmak İçin Öneriler”de, düzenlemelerde kalite ve şeffaflığı sağlamak için, Karar ekinde yer verilen Kontrol Listesi’ndeki ilkeleri kılavuz kabul ederek, düzenlemelerin geliştirilmesinde, uygulanmasında, değerlendirilmesinde ve gözden geçirilmesinde siyasal ve yönetsel süreçlerin performans ve kalitesinin incelenmesi, iyi karar alma ilkelerinin kararlara yansıtılabileceği yönetsel sistemlerin geliştirilmesi, etkin, esnek ve şeffaf düzenlemeye yönelik karar alma ilkelerinin devletin her seviyesinde düzenleyici politika süreçleriyle bütünleştirilmesi ve diğer ülkelere, uluslararası ticarete, yatırıma ve uluslararası ilişkilere etkisi olabilecek düzenlemelerle ilgili olarak düzenleyici kalite ve şeffaflığa özel önem verilmesi gibi yollarla etkin önlemler alınması salık verilmiştir. OECD’nin 1997’de hazırladığı ve yine düzenleyici kalitenin odak noktası olduğu Rapor’un (Düzenleyici Reform Raporu) içerdiği politika önerileri arasında DEA da yer almaktadır. Düzenlemelerin yarar ve maliyetleri ile dağıtıcı etkilerin, alternatif yaklaşımların, reform önerilerinin ve küçük ve orta ölçekli işletmelere orantısız etkilerinin değerlendirilmesinde DEA’nın kullanılmasının gerekliliği vurgulanmaktaydı. (Kaymak, 2004:108-109).

OECD tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek” adlı Rapor’da, yasama sürecine DEA’nın bütünleştirilmemiş olması düzenleyici reform programının önemli eksikliklerinden biri olarak gösterilmiştir. Rapor’da tavsiye edildiğine göre, DEA, rekabet ilkelerinin belirleyiciliğinde geliştirilmeli ve güçlendirilmeliydi. Bu Rapor’a dayanak olan çalışmada yapılan saptamalara göre, Türkiye’de DEA’nın yapılması için resmi bir zorunluluk yoktu ve bu durum kalite kontrol süreçlerinde büyük bir zayıflıktı. Politika belirleyiciler kararlarını önerilen devlet eylemlerinin yarar ve maliyetlerinin açık bir değerlendirmesine dayandırmamaktaydı. Kanun tasarılarına eklenen gerekçeler düzenlemelerin etkilerinin hemen hemen hiçbir miktarsal değerlendirmesini içermemekteydi. Türkiye’de, gelişmemiş DEA mekanizması olan ülkelerde olduğu gibi, “bütçe etki değerlendirmesi” bulunmakta ve bu tür değerlendirme sınırlı bir kalite kontrol imkanı sağlamaktaydı. Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının kanun veya diğer tür düzenleme tasarılarını gözden geçirmek veya bunların

bütçe etkilerini tahmin etmek için hiçbir standardı veya kılavuzu yoktu. (Kaymak, 2004:109-110)

Bu saptamaları yapan OECD, Türk Hükümetine, DEA konularını uygulamada ve zamanla OECD en iyi uygulamalarına geçmede bir yol haritası olarak dikkate alınabilecek bazı önerilerde bulunmuştur. Bu önerilerden, konumuz bakımından çok önemli olanlar şunlardı: Düzenleyici reformu desteklemek üzere DEA kullanımı devletin en üst seviyelerince teşvik edilmeliydi. DEA uygulaması en üst normla, yani kanunla onaylanmalıydı. DEA'nın kapsamı geniş tutulmalı, yani birincil ve ikincil düzenlemeleri kapsamalıydı. Meclis'e yıllık raporların sunulması sağlanmalı, bu yolla şeffaf izleme mekanizmaları oluşturulmalıydı. Düzenlemeyi önerenlerin hesap verebilirlik ve sorumluluk derecesini artırma aracı olduğundan ve düzenlemeyle ilgili en iyi verilere dayanılarak yapılması gerektiğinden, DEA, Taslağın sahibi Bakanlık tarafından hazırlanmalıydı. (Kaymak, 2004:111)

DEA, işlevinden ve içerdiği unsurlardan hareketle ve benzer biçimlerde tanımlanmıştır. Düzenleyici politikanın kalitesini geliştirme amacıyla yeni teklif edilen veya mevcut düzenlemelerin olumlu ve olumsuz etkilerinin sistematik bir değerlendirmesini temin eden, aynı zamanda düzenleyici ve politika oluşturucuları daha sistemli bir şekilde düşünmeye ve herhangi bir sorunun alternatif çözümleri arasında seçim yaparken daha geniş ekonomik ve dağıtıcı amaçlara karşı dengeli karar almaya teşvik eden, düzenleyici eylem ve işlemlerde hesap sorulabilirliği artıran bir araçtır (Kaymak, 2004:112); yeni ve değiştirilen bir düzenlemenin uygulanması için bir dizi alternatifin olası etkilerinin değerlendirilmesidir (Kızılcık, 2005:81) ve bir yasama faaliyetinde yasa tasarısının her türlü sonucunun hesaba katılması ve teknik bir analize tabi tutulmasıdır (Bayramoğlu, 2004:6).

Hedefleri, dizaynı ve yönetsel süreçlerdeki rolü ülkeden ülkeye değişebilen esnek bir araç olan DEA, her ne kadar kendi başına kararları belirleme gücüne sahip değil ise de, verdiği bilgilerin gücü, yanıt aradığı sorunlar ve sunuş yöntemi ve karar sürecinde yerleştirildiği konum kararda etkili olacaktır. Kaymak, DEA kullanan devletlerin bununla dört amaç güttüklerini belirtmektedir. Amaçlardan ve DEA'nın en önemli olası yararlarından ilki, düzenlemelerin maliyet ve faydasını karşılaştırmak suretiyle düzenlemeler ve düzenleyici konular arasında öncelikler oluşturulmasına yardım etmesidir. Bu, kaynakların daha az etkin alanlardan daha etkin alanlara kaydırılmasını sağlayacak ve devlet eylemlerinin maliyetini azaltıp verimliliğini artıracaktır. İkinci olarak, DEA, politikaların etki ve bağlantılarını ortaya

koyarak karar alıcılara seçenekleri karşılaştırma olanağı verir. Önerilen düzenlemenin etki ve amaçlarını açıklaması ve dokümanları kamuoyunun değerlendirmesine açması nedeniyle DEA halka danışma mekanizmasıdır. DEA'nın dördüncü yararı, karar alıcıların, eleştiriler karşısında, düzenlemelerin etkilerinden habersiz oldukları defisini ileri sürememeleridir. Ayrıca, DEA, siyasal sorumlulardan hesap sorulabilirliği artırmıştır (Kaymak, 2004:113-114, Kızılcık, 2005:82-83).

DEA raporunun hangi aşamada (düzenlemenin hazırlanması aşaması, yasama organında görüşülme öncesi), ne düzeyde (kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ gibi) veya kapsamdaki (bütün konularda veya belirli konularda) düzenlemeler için hazırlanacağı konusunda ülkeler arasında bir uygulama birliği yoktur. Ülkeler, bu konulara, DEA hazırlama zorunluluğu getiren mevzuatta açıklık getirmektedirler. Bunun gibi, kullanılan analiz yöntemleri ve rapor formatları da yine ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ancak, yine de DEA raporunda şu hususlara yer verildiği görülmektedir: sorunun tanımı (devlet müdahalesi gerektiren nedenler ve çözüm üretilmesi gereken soruna yönelik çok yönlü inceleme), önerilen düzenleme (önerilen düzenlemenin sorunu nasıl çözeceği), analiz (net maliyet ve yararları, etkileri, seçenek önerilerden üstün yanları) (Kaymak, 2004:114-117).

OECD'nin 1998-2004 yılları arasında 20 ülkede yaptığı inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, genel olarak, iyi yapılandırılmış ve uygulanmış düzenleyici reformun, iyi ekonomik performans ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesine katkıda bulunduğu sonucuna varılmıştır (Kızılcık, 2005: 80). Kaymak, değişik ülkelerdeki DEA uygulamalarından örnekler verdiği makalesinde, 2001 yılı başı itibarıyla OECD'ye üye 28 ülkeden 20'sinin DEA'yı uygulamakta olduğuna işaret etmektedir (Kaymak, 2004:123).

OECD ülkelerinin çoğunluğu bir şekilde DEA'yı kullanmaktadırlar. Örneğin, 10 ülkede, düzenlemelerle ilgili bakanlığın dışında oluşturulan bir hükümet birimi, düzenlemelerle ilgili olarak hazırlanan DEA'nın kalitesini kontrol etmektedir. 8 ülkede, danışma, katılım ve şeffaflığın sağlanması amacıyla, hazırlanan bütün DEA'ların halka açılması ve yayımlanması zorunluluğu vardır. 11 ülkede, DEA hazırlanan düzenlemenin rekabet ve pazar üzerindeki etkisini ele almaktadır. 12 ülkede, DEA düzenleyicilerinden, hazırlanan düzenlemenin getirisini hesaplamaları istenir. 11 ülkede, düzenleyicilerin, yeni düzenlemenin maliyetini hesaplaması istenir. 12 ülkede, ikincil düzenlemeler için de DEA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler için de DEA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler

(kanun) için DEA istenir. Genel kural bu olmakla birlikte, istinai olarak, acil güvenlik durumları ve bütçe ile ilgili düzenlemelerde DEA şartı aranmamaktadır. Hatta bazı ülkelerde belirli bir miktarın altında etkisi olacak düzenlemeler için DEA hazırlanması zorunluluğu yoktur (Kızılcık, 2005:82).

DEA'nın başarılı olabilmesi için;

- Analize siyasi destek en çok düzeye çıkarılmalıdır,
- Analiz unsurları ile ilgili sorumluluklar dikkatli bir biçimde dağıtılmalıdır,
- Düzenleyiciler eğitilmelidir,
- Sürekli fakat esnek bir analiz yöntemi kullanılmalıdır,
- Veri toplama stratejileri geliştirilip uygulanmalıdır,
- DEA, mümkün olan en erken aşamadan başlayacak şekilde politika belirleme sürecine dahil edilmelidir,
- Sonuçlar ilgili herkese açık olmalı ve hatta bildirilmelidir,
- Halk yoğun olarak sürece dahil edilmelidir,
- Analiz yeni düzenlemelere olduğu gibi mevcut düzenlemelere de uygulanmalıdır (Kaymak, 2004: 126-127; Kızılcık, 2005: 88-89).

II. Türk Kamu Yönetimi ve DEA

“Düzenleyici etki analizi”nin (DEA) 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Kanun dolayısıyla gündeme geldiğine yukarıda değinilmişti. Kanunun 5. maddesinde, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak oniki temel ilke sayılmaktadır. Bunlardan biri, maddenin (c) bendinde zikredilen DEA’dır: “Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak yeni birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.” Bent gerekçesinde belirtildiğine göre, “Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet – etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

DEA, gerekçeden anlaşılacağı gibi, “yeni düzenlemeler yapılması” ve “yeni bir birim oluşturulması” durumları ile ilişkili bir yöntem ve araçtır. Bu iki durumun kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacak, bu incelemenin ortaya çıkaracağı veriler, siyasal karar vericilere iletilecektir. Düzenlemenin içeriğine göre değişik türde analizler (fayda-maliyet, maliyet – etki) veya (maliyet, fayda) değerlendirmeler kullanılacaktır. DEA’nın yasama süreci ile yakından ilişkili olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Ülkemizde cari “yasama süreci”nin irdelenmesi ve DEA modelini getirmekte olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı”nın bu süreci nasıl etkileyeceğinin ele alınması yararlı olacaktır. Herhangi bir alanı “kanun” ile düzenlemek veya yürürlükteki kanun ya da kanun hükmünde kararnamelerde (yürürlükten kaldırmak da dahil) değişiklik yapmak üzere Anayasanın yetkili kıldığı organlar (Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri) tarafından hazırlanan bir metnin (tasarı veya teklif) ilgili prosedürlerden geçerek “kanun” adı altında Resmi Gazetede yayımlanmasını “yasama süreci” diye adlandırmak olanaklıdır. Süreç, görüldüğü üzere, üç aşamalıdır: yürütme organında yapılan çalışmalar ilk aşamayı, yasama organında yürütülen çalışma ve kanunlaştırma ikinci aşamayı ve Cumhurbaşkanının kanunu onaylayarak Resmi Gazetede yayımlaması da üçüncü aşamayı oluşturmaktadır. Kanunların düzenleme alanı (toplumsal, siyasal, iktisadi, kültürel ...) o denli geniştir ki, etki alanı en geniş olan norm olduğu söylenebilir. Kanun yapma yetkisi, Anayasanın 7 nci maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir. Bu yetki devredilemez.⁸

Bazı hukuk normlarının işlevi, yasama sürecinin sağlıklı işlemesini sağlamaktır. Sürecin yürütme organında yapılan çalışmalar aşamasını, halen yürürlükte olan “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar”⁹ [Esaslar], TBMM aşamasını ise Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü [İçtüzük] düzenlemektedir. İlk aşamayı yeniden düzenlemeye yönelik olarak, Başbakanlık, yönetmelik düzeyinde bir norm hazırlamış ve yukarıda belirtildiği gibi, DEA’ya da bu normda yer vermiş bulunmaktadır: “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı”¹⁰ [Yönetmelik Taslağı].

Anayasanın 88. maddesi “kanun teklif etme yetkisi” biçiminde bir yetkiden söz etmekte, “kanunlaşmak üzere bir metni önerme” eylemini

“kanun teklif etmek” biçiminde adlandırmakta ve bunun iki yöntemini göstermektedir: kanun tasarısı ve kanun teklifi. Bir bakanlık veya kamu kurum veya kuruluşu tarafından (Esaslar’ın deyimiyle “kurum”un), bir gereksinime yanıt vermek üzere ve hükümet programı da gözetilerek hazırlanan ve “Taslak” olarak nitelenen metin (kanun tasarısı taslağı), belirli aşamalardan geçerek Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandığında (ki, bu Başbakanlık aşamasında gerçekleşmektedir) “Tasarı” (kanun tasarısı) durumuna gelmektedir. Başka bir anlatımla, Bakanlar Kurulunca imzalanma aşaması öncesinde metinler henüz “taslak” metinlerdir ve bu nedenle “kanun tasarısı taslağı” biçiminde adlandırılırlar. Buna karşılık, milletvekillerince hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulan metinler kanun teklifidir. Tasarı ve teklifler TBMM Genel Kurulunda kabul edildikleri anda kanunlaşır ve bir kanun numarası alırlar. Kanunun yürürlüğe girmesi, onun Cumhurbaşkanı’nca da onaylanarak Resmi Gazetede yayımlanmasına bağlıdır.

Esaslar’a göre, “Doğrudan ilgilisi veya uygulayıcısı olan” kurumun bu işle görevlendirilmiş birimi veya böyle bir birimin bulunmaması halinde hukuk müşavirlikleri tarafından biçimsel kurallar da gözetilerek hazırlanan, kurumun başka birimlerin hazırlanması halinde hukuk müşavirliğinin de görüşü alınan¹¹ Taslak,¹² gerekçeleriyle birlikte ve görüş bildirmeleri istemiyle;

- Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlarda öngörülen ilke ve önlemler yönünden incelenmesi için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına,

- Şayet kamu personeli ve teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemeler içeriyorsa, bu açılardan değerlendirilmek üzere Devlet Personel Başkanlığına,

- Şayet mali konuları içeriyorsa, bu bakımdan ele alınmak üzere Maliye Bakanlığına,

- Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğu açısından gözden geçirilmek üzere de Adalet Bakanlığına,

gönderilir.¹³ Esaslar’da öngörülen süre ve biçimde kurumlardan görüşler alınır,¹⁴ bu görüşler çerçevesinde Taslak yeniden değerlendirilir. İkmal edildiği kanısına varılan Taslak, Esaslar’ın 5. maddesi uyarınca, genel gerekçe ve madde gerekçeleri de eklenmek suretiyle, Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlığa sevk edilecek Taslağın ekinde, görüş bildirmeleri istemiyle kurumlara gönderilen Taslak ile kurum görüşlerine uyulmamış ise, bunun nedenlerini belirten bir not da eklenir.

Başbakanlık, kendisine sevk edilen Taslağı hükümet programı, hukuk sistemi ve Esaslar çerçevesinde¹⁵ inceler. Başbakanlıkça tasvip edilen Taslak, uygun zamanda Bakanlar Kurulu imzasına açılır. Taslak, hiç uygun görülmeyle veya düzeltmeler yapılması istenerek Başbakanlıkça ilgili kuruma iade de edebilir. Yahut da Taslak hakkında daha önce görüşü alınmamış kurumların görüşü alınabilir ve görüşü alınan kurumlardan ek görüş istenebilir. Taslak, Bakanlar Kurulunca imzalandığı anda Tasarı haline gelir. Tasarı Hükümet adına Başbakan imzalı bir yazı ekinde TBMM'ye gönderilir.

TBMM Başkanı, Tasarı'yı, İctüzük hükümleri çerçevesinde ilgili ihtisas komisyonuna/ komisyonlarına havale eder. Başkan, birden çok komisyona havale ettiği Tasarı için hangi komisyonun asıl komisyon, hangi komisyon veya komisyonların tali komisyon olduğunu saptar. Tasarı, komisyonlarda İctüzük hükümleri çerçevesinde görüşülür ve her türlü değişiklik yapılabilir. İctüzük, Komisyonlara, düşüncelerini almak üzere kamu görevlilerini çağırma yetkisi tanımıştır. Komisyonlar, inceledikleri Tasarılar hakkında hazırladıkları raporları TBMM Başkanlığına arz ederler. Tasarı, TBMM İctüzüğü hükümleri çerçevesinde Genel Kurulda görüşülür¹⁶ ve kanunlaşır, Anayasanın 89. maddesi hükmü uyarınca ve yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına sevk edilir. Kanunun Resmi Gazetede yayımlanmasıyla yasama süreci son bulur.

Milletvekillerce TBMM Başkanlığına sunulan Teklifler,¹⁷ hükümet görüşünün bildirilmesi istemiyle Başkanlıkça Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık, Teklifin içerdiği konu ile ilgili kurumlardan birini koordinatör olarak belirler ve bu kurumlara, temsilcilerinin katılımıyla yapılacak toplantıda Teklif hakkında Hükümet görüşüne esas olacak görüşün oluşturulması ve oluşturulan görüşün Başbakanlığa intikal ettirilmesi talimatını verir. Kurum temsilcileri teklifi değerlendirirken ya bütünüyle uygun gördüklerini ya da gerekçesini belirtmek suretiyle teklife katılmadıklarını belirtmek durumundadırlar. Taslak için yapılandırılarak farklı olarak, Teklifte herhangi bir değişiklik yapılması önerisinde bulunulamaz. Belirlenen görüş koordinatör kurum tarafından Başbakanlığa bildirilir. Başbakanlık, kurum görüşlerini ve hükümet politikasını da göz önünde bulundurarak Teklife ilişkin Hükümet görüşünü oluşturur ve bu görüş TBMM Başkanlığına bildirilir. Teklifin TBMM'de bu aşamadan sonraki görüşme ve yasalaşma süreci, temel kanunlara ilişkin ayrıksı düzenleme de dahil olmak üzere, Tasarıların görüşme ve kanunlaşma sürecinden farklı değildir.

Kızılılık'ın da belirttiği gibi, 1992 yılında çıkarılan Esaslar, ilgili kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin de alınmasını öngörmesi bakımından, OECD ülkeleri en iyi uygulama örneklerinin “bir kısmına” paralel hükümler içermektedir. Türkiye'deki düzenleyici nitelikteki tasarıların hazırlık safhasında, OECD ülkelerinin uygulamakta olduğu Düzenleyici Etki Analizi İlkelerinin önemli bir kısmı, sistematik olmasa da, uygulanmaktadır. Fakat, hazırlanan taslakların fayda/maliyet analizleri yapılmamakta veya çok az oranda yapılmaktadır.¹⁸

2006 yılının ilk yarısında yönetmelik halini alması beklenen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağının 24. maddesinde, Taslağın hukuk sistemimize kattığı en önemli yeniliklerden birine, DEA'ya yer verilmiştir.

“Düzenleyici etki analizi

MADDE 24- (1) Yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hallerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Düzenleyici etki analizinde Ek-1 de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistiki verilerden de yararlanılır.”

Maddenin ilk fıkrası, öncelikle hangi türde ve ne kadar miktarı içeren düzenlemelere DEA yapılmasının “zorunlu” olduğunu belirtmektedir. Zorunlu DEA, öncelikle kanun ve KHK ile sınırlanmış, ikinci bir sınırlama da, miktara ilişkin olarak yapılmıştır. Kanun ve KHK tasarısı taslaklarından “yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen”ler için DEA yapılacaktır. İkinci fıkrada ise, Başbakanlığa, DEA kapsamını genişletme yetkisi tanınmaktadır. Üçüncü fıkra, DEA hazırlanmayacak düzenlemeleri saymaktadır: Millî güvenliği ilgilendiren

konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları. DEA'nın kim veya kimler tarafından hazırlanacağı ve DEA'da hangi hususlara yer verileceği, izleyen fıkralarda açıklığa kavuşturulmaktadır.

Yönetmelik Taslağının (1) numaralı ekinde ise, DEA'da hangi hususlara yer verileceği sayma suretiyle belirtilmektedir:

- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.
- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

III. DEA'ya Yöneltilen Eleştiriler

Daha önce de belirtildiği gibi, DEA, düzenleyici reformun bir aracı ve yöntemi olması nedeniyle, başka bir anlatımla, düzenleyici reform dolayısıyla ve bu reformun düşünsel temelleri gerekçe gösterilerek eleştirilmiştir. Yoksa, DEA düzenleyici reformdan ayrı biçimde bir değerlendirmeye tabi tutularak eleştirilmemektedir.

Örneğin, Bayramoğlu, DEA'nın yasama süreci ve yönetsel karar alma sürecini yeniden inşa etme anlamında olumlu sonuç verdiğine dair bir örnek

bulunmadığı kanısındadır. Ona göre, örneğin, hava kirliliğine yol açan bazı endüstriyel üretimlerin durdurulması söz konusu olduğunda, bu üretimin durdurulması sonucunda meydana gelecek gelir kaybı ile üretimin insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkisinin karşılaştırılması gerekecek ve bu karşılaştırma sonucuna göre karar alınması gerekecektir. Düzenleyici reformlar karşısında bu durumda kamu yönetiminin temel ilkesi ne olacaktır? Temel ilke uluslararası rekabet kurallarını esas alan DEA mı, kamu yararı mı yoksa başka bir ilke mi? DEA ya da uluslararası ticaret ve rekabet temel ilke olaksa, kamu yönetiminde insan sağlığı ya da halk sağlığı ancak ve ancak uluslararası ticaret ve rekabet kuralları ile örtüştüğü ölçüde savunulacaktır. İnsan sağlığı veya halk sağlığının öncelikli hale gelmesi ancak uluslararası rekabet kurallarının insan sağlığına duyarlı bir noktaya geldiğinde belki olanaklı hale gelecektir. Yazar, bu yorumunu, yasama sürecinin ve kamu politikası oluşturması sürecinin 1990'ların ortalarından itibaren dolaysız bir yolla uluslararası rekabet kurallarına dayanılarak inşa edilmekte olduğu biçimindeki gözleminden hareketle yapmakta, DEA'yı da bu insanın aracı, devleti düzenleyici devlet haline getirmenin tekniği, siyasal yönetimin tamamen piyasa kurallarına göre belirlendiği piyasalaşmış bir devlet türünü yaratmanın aracı saymaktadır. Reform sürecinde, ne tür bir karar alma yöntemi olursa olsun, bir ülkenin hem gelişmişlik düzeyi hem de o ülkedeki toplumsal mücadelenin ve toplumsal muhalefetin durumu, yazara göre, yöntem üzerinde belirleyici olacaktır (Bayramoğlu, 2004:11-12) Bayramoğlu'nun DEA yorumundan yola çıkan Konukman-Arslan, yöntemin Gelir İdaresi reformu açısından işlevini benzer bir biçimde yorumlamaktadır.¹⁹

Kamu yönetiminde hem kurumların hem de mevzuatın çok önemli olduğunu belirten Bayramoğlu'na göre, mevzuatın ve kamu yönetiminde kurulacak tüm birimlerin oluşturulması sürecinde yapılması gereken DEA'nın siyasal, yönetsel ve hukuksal referanslarına KYTK Tasarısında yer verilmemiştir. Gerekçeden dahi, DEA'nın tam olarak neyi ifade ettiği ve neyi amaçladığı anlaşılamamaktadır. DEA'nın birtakım iktisadi analizlerden farkının ne olduğu ve bu analizin ne anlama geldiği belirgin değildir. Ayrıca, sosyal konularda ne tür bir analizin (maliyet-fayda, fayda analizleri, bazı durumlarda da maliyet değerlendirmesi) uygulanacağına, daha da önemlisi, nasıl uygulanacağına dair bilgiye gerekçede yer verilmemiştir. (Bayramoğlu, 2004:2-3)

DEA, yasama sürecinin ve kamu politikası oluşturma sürecinin dolaysız bir yolla uluslararası rekabet kurallarına dayanarak inşa edilmesinin aracı, devleti düzenleyici devlet haline getirmenin tekniği, siyasal yönetimin tamamen piyasa kurallarına göre belirlendiği “piyasalaşmış”, bir devlet türünü yaratmanın aracı sayılmış ve bu bakımlardan eleştirilmiştir. (Bayramoğlu, 2004:11-12)

DEA’ya yönelik bir diğer eleştiriye Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultay Sonuç Bildirgesinde yer verilmiştir. DEA yöntemi, Bildirgede belirtildiğine göre, sosyal devletin ortadan kaldırılması ve bunun yerine kamu hizmeti üretmeyen “düzenleyici devlet” ilkesinin yerleştirilmesini amaçlayan, kamu hizmeti alanını daraltan, kamu kurumlarının kamu hizmeti yapmalarını yasaklayan yaklaşımın sonucudur; bu yaklaşımı yasal yöntem haline getirip güvence altına almaktadır. Bu yolla devlet yapısı varlığını serbest piyasa ilkelerine dayandırmaktadır. Oysa, tüm toplumu bu piyasa sisteminin gereklerine göre yönetme amacına odaklanmış bir devlet yapısı Türkiye’nin gerçeklerine ve gereksinimlerine uygun bir düzenleme değildir. (Kaymak, 2004:124)

DEA çok uzun süre almakta ve çok fazla masrafa yol açmakta ve her zaman bazı sorular yanıtsız kalabilmektedir. (Kaymak, 2004:124; Bayramoğlu, 2004:6-7)

Düzenleyici reformların sürekliliğini sağlama amacını taşıyan DEA’nın başarısı, siyasal iktidarın desteğine büyük ölçüde bağlıdır. Reformlara başlangıçta büyük oranda destek verilse bile, radikal değişikliklerin meydana gelmeye başlamasıyla birlikte reformlara verilen desteğin kesilmeyeceğinin garantisi yoktur (Bayramoğlu, 2004:9).

IV. Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve DEA

5227 sayılı Kanunun 5. maddesinin (c) bendi, yukarıda değişik yönleriyle ele alındığı üzere, yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için DEA hazırlanmasını öngörmektedir. Bent gerekçesini anımsamakta yarar vardır: “Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet

analizi, maliyet – etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

Amacını, 1. maddesinde, “... kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak ...” biçiminde belirleyen 5018 sayılı Kanun bakımından, kamu kaynağı kullanımını gerektirmesi ve politika ve hedefler üzerinde etkili olması dolayısıyla, “yeni düzenlemeler” yapılmasında ve “birim kurulmasında” DEA hazırlanmasının önemi, izahı gerektirmeyecek ölçüde açıktır. İyi düzenlenmiş ve uygulanan DEA mekanizmasının, kamu mali yönetiminin başarısını kat kat artıracığı rahatlıkla söylenebilir.

OECD’nin Rapor’unda belirtildiği ve yukarıda değinildiği üzere, halen kanun tasarılarına eklenen gerekçeler, yalnızca tasarının amacına yönelik bazı açıklamalar getirmekte, “bütçe etki değerlendirmesi” denilebilecek olan bir hesaplamayı içermektedir. Gerekçeler, yapılacak düzenlemenin etkilerini (siyasal, yönetsel, iktisadi, çevresel vs.) çözümlmekten ve politika belirleyicilerin karar vermelerine yardım etmekten uzaktır. Tasarıların ilgili kuruluşların incelemesinden geçirilmesi de DEA’nın sağlayacağı yarar yanında çok önemsiz kalmaktadır.

5018 sayılı Kanun, rahatlıkla ileri sürülebilir ki, DEA’nın iyi bir biçimde işlemesinden “olumlu” yönde ve “en çok” etkilenecek düzenlemedir. Kamu kaynaklarının kullanımında etkililik, verimlilik ve ekonomiklik bu sayede daha iyi sağlanabilecek, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gerçek anlamda yaşama geçirilebilecektir. Her ne kadar Yönetmelik Taslağı kanun ve KHK dışındaki mevzuat ögeleri için DEA zorunluluğu getirmekte ve kapsamı bu bakımdan genişletmeye Bakanlar Kurulunu yetkili kılmakta ise de, ikincil mevzuata, hem de herhangi bir alt eşik getirilmeksizin DEA uygulanmasının, 5018 sayılı Kanunun amaçlarına ulaşabilmesi bakımından, azımsanamayacak yararları vardır.

Bu arada, 5018 sayılı Kanunun DEA’yı çağrıştıracak biçimde bazı analiz ögeleri içerdiği ve Maliye Bakanlığı başta olmak üzere, bazı kamu kurum ve kuruluşlarına, analizlere dayalı düzenleme yapma ve standardizasyon yetki ve görevinin verildiği gözlemlenmektedir. Bunlardan DEA’ya en çok yaklaşanı, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları için 14. maddede yapılması zorunlu tutulan hesaplamalardır. Ancak, bütün bunlar “mali” alan ötesinde herhangi bir analize dayanmamaları bakımından, DEA felsefesinden çok uzaktırlar.

Kanunun, kamu maliyesinin temel ilkelerinin düzenlendiği 5. maddesinde, kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanacağı, kamu mali yönetiminin ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin bir diğer bendinde de, analiz yapılması zorunluluğunu getiren bir düzenlemeye yer verilmiştir: “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”

“Stratejik plan” hazırlama yükümlülüğü getirmiş olması 5018 sayılı Kanunun önemli yeniliklerinden biridir. Stratejik plan tanımında (madde 3), planın, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermesi hükme bağlanmıştır. Stratejik plan yaklaşımının kamu mali yönetimine sokulmuş olması, yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için DEA hazırlanmasını hem olanaklı hem de anlamlı hale getirmekte, iki araç birbirini bütünlemektedir. Kanunun üçüncü ve dördüncü bölümleri bu bakımdan önem taşımaktadır.

Her ne kadar, yakın zamanda yönetmelik halini alması beklenen Yönetmelik Taslağı, bazı ülkelerde olduğu gibi, bütçe kanunları için DEA zorunluluğu getirmemekte ise de, Kanunun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13. maddesinde, bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanacağı, uygulanacağı ve kontrol edileceği, bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği belirtilmektedir. Aynı maddede, bütçenin, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlaması, temel ilke olarak sayılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun konumuz yönünden belki de en önemli maddesi, “Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları” başlıklı ve 5436 sayılı Kanunla değişik 14. maddesidir.

“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve

tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenir.”

Görüldüğü üzere, madde, “mali yük” ile sınırlı, dolayısıyla DEA’ya kıyasla daha dar bir analiz zorunluluğu getirmektedir. İlgili kamu idareleri, kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklemekle yükümlü olacaklardır. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Halen yürürlükte olan Esaslar’ın ve yakında yürürlüğe girmesi beklenen Yönetmeliğin Taslaklar hakkında görüş alınmasına dair düzenlemesine rağmen, bununla yetinilmeyerek, sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenmesi hususu, 5018 sayılı Kanunla (yani kanun düzeyinde) düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun düzenlemelerinden, felsefesi itibarıyla DEA’yı çağrıştıran bir diğeri de, bütçelerin, izleyen iki yılın da dikkate alınması suretiyle, üç yıllık bir periyot için hazırlanmasını hükme bağlayan 15. maddedir. 16. maddede düzenlenen orta vadeli plan ve mali plan, 17. maddenin “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.” biçimindeki üçüncü fıkrası da bu bakımlardan önemli yeniliktir.

Yine Kanunun 20. maddesinde yer verilen “ayrıntılı harcama programı” ve “finansman programı” da, her ne kadar “mali” alanın ötesine geçememekte ise de, felsefesi itibarıyla DEA’yı çağrıştırmaktadır. Analize dayalı birer belge olmaları ve kamu kesiminde standardizasyona olanak tanımaları bakımından, 16. maddede sözü edilen Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi önemli dokümanlardır. Maddenin son fıkrasında, “Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları,

hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanunun “Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi” başlıklı 30. maddesi, birinci ve üçüncü fıkralarında, analiz unsurunu ve standardizasyonu öne çıkaran hüküm içermektedir.

“Maliye Bakanı, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve malî imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküller; gelir ve gider tahminlerini, malî tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri, istenilmesi halinde Maliye Bakanlığına vermek zorundadırlar. Bilgi, belge ve hesap durumlarını ibraz etmeyen veya uygun harcama yapmayan kamu idareleri ve diğer kuruluşlarla ilgili olarak gerekli önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkilidir.

(Değişik: 22.12.2005 - 5436/10-a md.) Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.”

İdare faaliyet raporunun hazırlanması zorunluluğu getiren 41. madde ile “İç denetim” başlıklı 63. maddenin aşağıda belirtilen birinci fıkrası bu bakımdan kayda değerdir.

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu

faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.”

64. maddede, iç denetçiye, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak, İç Denetim Koordinasyon Kuruluna da, 67. madde ile standart oluşturma görevleri verilmektedir. Dış denetim birimi olarak Sayıştay'ın işlevi de DEA'yı çağrıştırmaları bakımından önemlidir. “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi.”

V. Sonuç

Politika belirleyenlerin karar almalarına yardımcı olan bir yöntem (araç) olarak DEA'nın OECD ülkelerinden çok farklı bir sosyo-ekonomik formasyonu olan ülkemizde işleyip işlemeyeceği, siyasal iktidarların bu yöntemi ne ölçüde içtenlikle ve ısrarla uygulayacakları ve uygulanmış olsa dahi, olumlu sonuç verip vermeyeceği, yanıtı kolaylıkla verilemeyecek sorulardır.

Bu soruların ve üretilecek diğer soruların yanıtlarının “evet” olduğu varsayılırsa, denilebilir ki, ideal bir biçimde işleyen bir DEA'ya yasama sürecinde yer verilmesi, her şeyden daha çok yeni kamu mali yönetim sistemi üzerinde olumlu etki yapacak, mali yönetim sisteminin, 5018 sayılı Kanunun 1. maddesinde sayılan amaçlarına ulaşmasına çok önemli katkılarda bulunacaktır.

Pahalı bir yöntem olduğu ve uzun zaman aldığı biçiminde DEA'ya yöneltilen eleştiriler, olasıdır ki, Yönetmelik Tasarısında DEA uygulanması zorunlu düzenlemelerin tür itibariyle dar tutulmasına neden olmuştur. Yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL'yi geçmesi muhtemel “kanun” ve “KHK”lere DEA uygulanacaktır. Her ne kadar maddenin izleyen kısmında, Başbakanlığa, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları hariç olmak üzere, DEA zorunluluk alanını genişletme yetkisi tanınmakta ise de, DEA'nın uygulanmakta olduğu OECD ülkelerine kıyasla daha kısıtlı kaynaklara sahip olduğumuzdan, kamu kaynaklarının etkili,

ekonomik ve verimli kullanımına olanak tanınması bakımından, DEA'nın, milli güvenliği ilgilendiren konular hariç tutulmak suretiyle, bütün düzenlemelere uygulanma zorunluluğu getirilmelidir. DEA hazırlanması için belirlenen eşiğin on milyon YTL'de tutulmasında ısrar edilmesi, yöntemden yararlanma olanaklarını kısıtlayacağı gibi, Konukman-Arslan'ın DEA'ya atfettikleri işlevi (yasaların kontrolü işlevini) akıllara getirecektir (Konukman-Arslan, 2005:33).

¹ 2003 yılı sonuna doğru kamuoyuna açıklanan ve TBMM'ye sevk edilen Tasarı, 15/07/2004 tarihinde 5227 sayılı kanunlaştırılmış olmakla birlikte, Cumhurbaşkanınca bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi, istemiyle TBMM'ye iade edilmiştir. Kanunun ilgili maddeleri, aradan birbuçuk yıl geçmiş olmasına karşın, hala TBMM'de görüşülmemiş, dolayısıyla 5227 sayılı Kanun yürürlüğe girecek biçimde henüz ikmal olmamıştır. 5227 sayılı Kanun, içeriğinden ötürü kamuoyunda son yıllarda üzerinde en çok tartışılan Kanundur. Buna karşılık, 5227 sayılı Kanunun öngördüğü bazı reformlara bazı teşkilat kanunlarında (örneğin, Türkiye İstatistik Kanunu, Gelir İdaresinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun) unsurlarının teşkilat kanunlarında yer verildiği, 5227 sayılı Kanunun kamu yönetiminin düzenlenmesinde temel ilkelerden biri saydığı DEA'ya da hem bazı kanunlarda hem de DEA hakkında ayrıntılı düzenlemeler içeren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağında yer verildiği gözlemlenmektedir.

² Kaymak, 2004; Kızılcık, 2005; Bayramoğlu, 2004; Konukman-Arslan, 2005.

³ Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın gerekliliği, belki de üzerinde en çok mutabakata varılan bir husustur. Nitekim, 5227 sayılı Kanunun bazı maddeleri dolayısıyla TBMM'ye iade ettiği 03/08/2004 tarihli yazısında, Cumhurbaşkanı da reform gerekliliğinden söz etmekte, nasıl bir reform gerektiğinin ipuçlarını vermektedir. “Sonuç olarak belirtmek gerekir ki, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmiştir. Ancak, yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.”

http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html (Erişim: 13/01/2005)

“Nasıl bir yapılandırma?” sorusuna verilen yanıtlar dolayısıyla görüş ayrılıklarının belirginleştiğine, makalenin ilerleyen başlıklarında işaret edilecektir. Görüş ayrılıkları, yeniden yapılandırmanın (reformun) felsefi arka planı konusundaki yaklaşım farklılıklarından kaynaklanmaktadır.

Yeniden yapılandırmanın gerekliliğini vurgulayan bir görüş için, bkz. Karahanoğulları (2003).

⁴ 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kanun. R. G.: 24/12/2004 – 25326. Mali sistemimizin

bu yeni “anayasa”sı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.” (madde 1) 5018 sayılı Kanuna varan süreci dokümanlardan ve TBMM tutanaklardan izleyebilmek için, bkz. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 2004. Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi çerçevesinde bütçe hukukunu konu edinen yeni bir çalışma için, bkz. M. Kamil Mutluer - Erdoğan Öner - Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2005.

⁵ Bu makalede, zaman zaman Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısına, zaman zaman da Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki 5227 sayılı Kanuna atıfta bulunulacaktır.

⁶ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, 2003.

http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/Degisim_yonetimi_icin_yonetimde_degisim.doc (Erişim: 13/01/2006)

⁷ DEA konusundaki en derli toplu çalışmalar Kaymak (2003) ve Kızılcık (2004) tarafından kaleme alınan makalelerdir. DEA’yı farklı bir bakışla ele alan makaleler olarak da Bayramoğlu’nun (2003) makalesine bakılabilir. Bayramoğlu’nun makalesini referans alan bir başka makalede (Konukman-Arslan, 2005) ise, DEA, Gelir İdaresi Başkanlığını yeniden yapılandıran kanun bağlamında ele alınmaktadır. Ayrıca, bkz. İnönü Üniversitesi (2004). 5227 sayılı Kanunun içerdiği DEA kavramının TBMM’deki yankıları için, bkz. TBMM. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C. 41, Yasama Yılı: 2, B: 55. (19/02/2004)

⁸ Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ne anlama geldiği Anayasa Mahkemesinin birçok kararında açıklanmıştır. Mahkemenin çok kısa bir süre önce verdiği bir kararda belirtildiğine göre, “... kuvvetler ayrılığının benimsendiği Anayasa’da, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanları ayrılarak düzenleme yapıldığından, Anayasa ile öngörülen ayrık durumlar dışında bunlar arasında yetki devri olanaklı değildir. Bu husus, Anayasa’nın 7. maddesinde açıkça ifade edilerek, ‘Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez.’ denilmektedir. Yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun olabilmesi için yasada temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir. Bu doğrultuda, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesi ise yürütme organına bırakılabilir.” Esas: 2003/70, Karar: 2005/14; Karar Günü: 14/03/2005.

⁹ 08/09/1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰ Bu Yönetmelik Taslağı’nda, “mevzuat” tanımına dahil metinleri hazırlayacak birimler

Esaslar'a kıyasla daha ayrıntılı ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarını içerecek biçimde sayılmaktadır. Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (md. 1). Ayrıca, sayma suretiyle bir mevzuat tanımı yapılmaktadır. Buna göre, mevzuat'tan kasıt, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerdir. Yönetmelik Taslağının önemli bir yeniliği de “çerçeve madde”, “çerçeve taslak”, “düzenleyici etki analizi”, “müstakil taslak” gibi kavramları getirmekte olmasıdır. 24. maddede yer verilen düzenleyici etki analizi, 3. maddede, “Taslağın bütçeye, hukuk sistemine, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme” biçiminde tanımlanmaktadır. Yönetmelik Taslağı için, www.basbakanlik.gov.tr

- ¹¹ Yönetmelik Taslağı'nın “Taslakları hazırlayacak birimler” başlıklı 5 inci maddesi de Esaslar'ın öngördüğü bu modeli benimsemiştir.
- ¹² Yönetmelik Taslağı'nın yeniliklerinden biri de, “Taslak hazırlamada uyulacak ilkeler”in (md. 4) sayılmış olmasıdır. Buna göre, Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz ve eş düzeydeki diğer mevzuatla çelişemez. Taslaklar bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanır. Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır. Taslak hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur, düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır. Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez. Taslakların kapsam maddeleri herhangi bir duraksamaya yol açmayacak açıklıkta düzenlenir. Madde metinleri, kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayraç içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.
- ¹³ Yönetmelik Taslağı, Esaslar'dan farklı olarak, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin görüşünün alınması zorunluluğunu getirmektedir. Ayrıca, Bakanlıklar ve kurumlar arasında mutabakat sağlanamayan konularda Başbakanlık, ilgili bakanlık veya kurumlardan doğrudan görüş alabilecektir. Taslak hakkında konuyla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılacaktır.
- ¹⁴ Yönetmelik Taslağı'nın “**Görüşlerin bildirilmesi**” başlıklı 7 nci maddesine göre, ilgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Başbakanlıkça ivedi durumlarda bu süre kısaltılabilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. Görüşü talep edilen bakanlık ve kurumlar görüş bildirmekten kaçınamaz. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüşlerini, teklif sahibi bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından gönderilen ve Yönetmelik Taslağının ekindeki (2) numaralı formu doldurmak suretiyle bildirir. Kamuoyunu

ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirilir.

¹⁵ Yönetmelik Taslağı'na göre (md. 25) de, Başbakanlık, Taslak üzerindeki incelemesini, "Anayasaya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata ... veya bu Yönetmeliğe..." uygunluk açısından yapacaktır.

¹⁶ İçtüzüğü'nün "Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi" başlıklı 81. maddesi, görüşme usulünü altı fıkra halinde düzenlemektedir. Bu madde düzenlemesi ile yakından ilişkili bir düzenleme de, tasarı ve tekliflerin Genel Kurul'da görüşülmesi açısından ayırık bir düzenlemeye yer veren ve zaman zaman iptallere konu olan 91. maddedir. TBMM, daha önce Anayasa Mahkemesinin 29/04/2003 tarihli ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı Kararıyla iptal ettiği 91. maddeyi, 30/06/2005 tarihli ve 855 sayılı Kararla yeniden düzenlemiştir. 91. maddenin, daha önce iptale konu olan biçimine göre daha ayrıntılı düzenleme içeren yeni biçiminde, maddede sayılan özellikleri (Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlanması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması...) taşıyan "...kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine... Genel Kurulca karar verilebilir..." Madde, yukarıda da belirtildiği gibi, önceki biçime göre daha ayrıntılıdır ve hangi kanunların temel kanun sayılması gerekeceğini açıklığa kavuşturmaya özen göstermektedir. İçtüzüğü'nün, 07/02/2001 tarihli ve 713 sayılı Karar ile değiştirilen 91. maddesi ise, özel görüşme ve oylama usulünü düzenlemekle birlikte, temel kanunların ölçütlerine dair fikir vermemekteydi. "Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir." Anayasa Mahkemesi, 29/04/2003 tarihli ve E. 2003/30, K. 2003/38 sayılı Kararında, 91. maddenin iptal gerekçesi olarak, şunları belirtmekteydi: "Dava konusu 91. maddede belirtilen 'temel kanun' ve 'ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları'nın kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok yasanın bu kapsam içinde düşünülmesine neden olabilecektir. Ayrıca, maddede öngörülen her tasarı veya teklife özgü biçimde uygulanacak görüşme ve oylama usulü önceden bilinemeyeceğinden objektiflik sağlanamayacaktır. Bu durumda, dava konusu kural, belirlilik, genellik, soyutluk ve

öngörülebilirlik özellikleri, taşımaması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.”

¹⁷ Kanun Teklifleri, İçtüzüğü'nün 74. maddesi uyarınca doğrudan Komisyonlara havale edilmektedir. Bununla birlikte, Meclis Başkanı, teklife dair Hükümet görüşünün bildirilmesini Başbakanlıktan istemektedir.

¹⁸ Kızılılık, Taslakların fayda/maliyet analizlerinin yapılmamasının bunu öngören yasal veya idari bir zorunluluğun olmaması yanı sıra toplum olarak olaylara ekonomik değil de sosyal açıdan bakma alışkanlığımızdan da kaynaklandığı kanısındadır. Çünkü, diyor Kızılılık, geleneksel bir toplum yapısına sahip olduğumuzdan, geçmiş dönemlerde kültür kodlarımıza yerleşen para, zenginlik dolayısıyla dünyalık peşinde koşmanın iyi olmadığı anlayışını belleklerden hemen silmek mümkün olmamaktadır. (Kızılılık, 2005:99)

¹⁹ “... DEA, hem ‘inceleme’, hem de karar alıcı otoriteyi bilgilendirme vasfı taşıyor. Hem yasal, hem de kurumsal düzenlemeyi kapsıyor. Yerine göre fayda-maliyet, yerine göreyse, sadece fayda veya sadece maliyet analizine dayanıyor. Analizin içeriği —yani teorisi ve yöntemi— somutta neye benzer, açıklanmamıştır. Ama, örneğin, vergi politikası için, vergi sermaye akımı veya gelir akımından çıkan değer, yani geniş anlamıyla maliyet olduğuna göre, maliyet analizinin öne çıkartılması gerektiği düşünülebilir. Öyleyse, verginin —yeni vergi veya mevcut verginin oranının yeniden ayarlanması— toplumsal sınıflar ve katmanlar, dolayısıyla sermaye açısından da— maliyeti ölçülecektir. Burada, sorulması gereken şudur: Genelde devlet, özelde ise yasama işlevi evrensel çıkarı temsil etme ve bu anlamıyla objektivite iddiası taşıdığına göre, maliyetin ölçümü de, objektivite iddiası taşınmalıdır. Oysa, maliyet ölçümü, sermaye üzerindeki vergi maliyetini azaltmayı öngören Arz Yanlısı İktisat Teorisi perspektifine dayandırıldığında —toplumsal çıkar adına da savunulsa— sermaye yanlısı sonuçlar üretecektir. Emek için önemi yaşamsal olan istihdam, sermaye birikimi ve onun özelliklerine, bunlar ise, üretim araçlarını ve toplumsal zenginliği mülkiyeti altında tutan sermaye sınıfının alacağı kararlara bağlıdır. Öyleyse, sermaye sınıfının, sermaye döngüsünün içerdiği zorunlu maliyetlerin ve bu arada vergilerin azaltılması istemini, istihdamın arttırılması ihtiyacıyla gerekçelendirmesi, sermayenin çıkarlarını toplumsal/evrensel çıkarla özdeşleştiren bir söylem tutturması kolaydır ve doğaldır. Oysa, ekonomi teorileri gerçekte ideolojiden, sınıfsal içerikten arınmış olmadığından ötürü, dayandığı/dayanacağı teori/teoriler ve maliyet ölçütü/ölçütleriyle, DEA, sınıfsal çıkarlar açısından objektif olamaz.” Konukman-Arslan, 2005, 31-32.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık, Ankara, 2003.
- http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/De_gisim_yonetimi_icin_yonetimde_degisim.doc (Erişim: 13/01/2006)
- Başbakanlık (2005), Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Taslağı, www.basbakanlik.gov.tr (Erişim: 28/12/2005)
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2004), **Kamu Yönetimi Reformu ve Düzenleyici Etki Analizi (Tasarı Madde 5-c Hükmü)**, Ankara, <http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/deason.pdf> (Erişim: 20/12/2005)
- GÜLER, Birgül Ayman (2003), **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, Ankara, Türkiye Yol İş Sendikası.
- <http://www.cankaya.gov.tr/tr.html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html> (Erişim: 13/01/2005)
- İnönü Üniversitesi, (2004), Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi, http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc (Erişim: 13/01/2006)
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), “Kamuda Reform: Nasıl Hayır Diyebiliriz ki!” <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamudareform.doc>
- KAYMAK, Hasan (2004), “Düzenleyici Etki Analizi,” **Maliye Dergisi**, Sayı 146, s.107-131.
- KIZILCIK, Recep (2005), “Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 446, s. 79-100
- KONUKMAN, Aziz ve ARSLAN, Hakan (2005), Gelir İdaresi Reformu Üzerine Gelir İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı – Kafkaesk Bir Metamorfoz Hikayesi-

<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/YazilarUye/KonukmanArslan.pdf> (Erişim: 20/12/2005)

MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet, **Bütçe Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2005.

TBMM. Tutanak Dergisi, Dönem: 22, C: 41, Yasama Yılı: 2, B: 55. (19/02/2004)

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

BÜTÇEDE GİDER TAHMİNLERİNİN AŞILMASI VE EKONOMİK ETKİLERİ

Müslüm PARLAK*

I. Giriş

Bir kavram olarak kamu harcaması kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere belirli kurallara göre gerçekleştirdikleri parasal harcamalardır. Bu harcamalar ekonomiyi doğrudan etkilediğinden bunlardaki değişimler de ekonomik açıdan son derece önem arz etmektedir. Kamunun gider politikasını gerçekleştirme planları, kamu hesapları ve hedeflerinin kamuoyuna açık olması karar alma sürecinde kolaylık sağlayacaktır.

Kamu gider tahminlerinin hazırlanma süreci ve harcamaların uygulama esasları bütçe kanunuyla belirlenmektedir. Bütçe kanunuyla kamu kesimi tarafından harcanabilecek miktarlar yani ödenekler tespit edilmektedir. Ödeneklerin tespit edilmesinde ise tutarlı şekilde hazırlanacak planlara göre hareket edileceği açıktır. Kamu birimlerinin ihtiyaçları doğru tespit edilmeli ve bunları karşılayabilecek gerekli kaynaklar öylece tahsis edilmelidir.

Tespit edilen ödenekler bütçenin diğer kalemleriyle birlikte ekonomik aktörler için veri oluşturmakta ve ekonomik aktörler bunlara göre projeksiyonlarını gerçekleştirmektedirler. Bunun için bütçe işlemleri şeffaf, ulaşılabilir ve doğru olmalıdır. Dolayısıyla, bütçe makroekonomik çerçeveyi kapsayıcı ve bununla tutarlı şekilde hazırlanmalı ve sunulmalıdır.

Kanunla verilen ödeneklerin bütçe yılı içerisinde aşılması ekonomik aktörlerin kararlarında bilgi eksikliğine neden olacağından, ödenek tespitinin doğru yapılması gerekmektedir. Bütçelerden sapmaların olması maliye politikaları için kredibilitiyi azaltabileceği gibi bütçe hedeflerinde revizyonlara gidilmesine de sebep olmaktadır.

Ödenek üstü harcamalar ekonomiye bütçeyle tahmin edilen tutarlardan fazla enjeksiyon yapılması anlamına gelmektedir. Bu da öngörülemediğinden ekonomide beklenmedik kamu harcaması olarak etkilerini gösterecektir.

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışmada bütçe gider tahminlerinin gerçekçi temellere dayanmaması sonucu sürekli aşılması ve bunun ekonomideki etkileri, özellikle enflasyon ve faiz düzeylerini etkileme süreci üzerinde durulacaktır.

II. Bütçe ve Ödenek

Ödenekler bütçe ile verilir ve kamunun ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılır. Bütçe, kamunun gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur. Ödenekler devlet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar için yıllık bütçe kanunlarıyla ve bu bütçelere konulan harcama yapılabilecek miktarlardır. Bir yıl bütçesiyle verilen ödenek o yıl içinde yerine getirilmesi gerekli hizmet, iş ve alımlar karşılığı içindir. Verilen ödenekler mutlaka kullanılacaktır diye bir kural yok, kullanılmayan ödenekler yıl sonlarında iptal edilecektir. Ödenekler bütçe ile verilen harcanabilir üst sınırı göstermektedir.

Bütçe tahminlerini değiştirecek nitelikteki ödenekler ise kanunla alınması gerekli olan ek ve olağanüstü ödeneklerdir.

Ek ödenek, tertibi bütçede mevcut olup yetersizliğinden dolayı aynı konuda yeniden alınan ödenektir.

Olağanüstü ödenek, bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında düşünülmemiş olan yeni bir hizmetin ortaya çıkması ve yapılması gerektiği hallerde alınan ödenektir.

Tamamlayıcı ödenek, kesin hesap kanunlarında yıl içinde yapılan ödenek üstü harcamalar dolayısıyla yasalarda yer almasa da verilen ödenektir. Bu ödenek çeşidi sadece kesin hesap kanunlarında yer almaktadır. Üzerinde durmak istediğimiz diğer bir nokta da tamamlayıcı ödeneğin hacmidir. Bu ödeneğin yıllar itibarıyla değerleri incelenecek ve ülkemizde bütçe ile tahmin edilen giderlere ilave olarak ne kadar harcama yapıldığı ortaya konacaktır (Tablo: 3).

Ödeneklerin belirlenmesi kamu birimlerinin ihtiyaçlarının tespit edilmesine bağlıdır. İhtiyaçlar yıllık belirlenebileceği gibi çok yıllı olarak da tespit edilebilir. Birimlerin işlevlerine göre yerine getirmeleri gereken görevlerini bir plan dahilinde belirlemeleri ödenek tahsisinde kolaylık sağlayacaktır.

1970'lerden itibaren uygulanan Plan-Program Bütçe Sistemi'nde kamuda yer alan birimler için ayrı ayrı programlar değil, kamunun kendisi için belirli amaçlara yönelik programlar yapılması esastır. Plan ve programlar

arasında koordinasyon bütçe ile sağlanmaktadır. Ödenekler harcama kalemleri itibariyle değil hedeflere ulaşmak için yapılacak programlar için tahsis edilir. Sistem hangi kamu faaliyetinin yapılacağını gösterir.

Nitekim 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na (MUK) göre bütçenin;

- Kalkınma plan ve programlarının gereklerine
- Fayda ve maliyet unsurlarına
- Verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanıp ve uygulanacağı belirtilmiş ve
- Ödeneklerin gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar göz önünde tutularak her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır (m:28).

Bütçe hazırlanması sürecinde oluşan sorunlar bütçe temel büyüklüklerini etkilemekte ve ödenek kullanımında aksaklıklara neden olmaktadır. Karşılaşılan sorunlardan bazıları şunlardır;

- Bütçenin makroekonomik bir çerçeveye entegre edilmemesi ve makro ekonomik temel göstergelerin gerçekçi olarak belirlenmemesi.
- Ödenek taleplerinin bir pazarlık mekanizması sonucu belirlenmesi ve sonra hiçbir kısıt altında kalmadan şişirilmesi.
- Ödenğin mevcut işler için mi kullanılacağını belirlenmemesi.
- **Kuruluşların anlamlı bir hizmet ve iş programı ile hizmet önceliklerine ilişkin bilgi sunmamaları ve bunu yapabilmeleri için gerekli olan stratejik bir yönetim anlayışına sahip olmamaları** (Gedikli, 2001:173).

Başlangıç ödeneklerinin yetersizliğine örnek olarak 2000 yılı Devlet Su İşleri bütçe ödenek talebini gösterebiliriz. DSİ yatırım programları 223 sulama projesi içermekte ve bunların maliyeti yaklaşık 28.6 milyar \$ olarak tespit edilmiştir. 2000 yılı sonu itibariyle süregelen sulama projelerinin tamamlanması için gerekli kaynak KDV dahil yaklaşık 20.3 milyar \$'dır. 2000 yılında DSİ sulama yatırımı için 2.9 milyar \$ ödenek istemiş, ancak sadece 384 milyon \$, istenilen ödenğin %13.2'si kadar, ödenek verilmiştir. Bu oranda

verilen ödeneye göre, projelerin tamamlanması başlangıçta planlanana göre %75 daha yavaş olacaktır (World Bank Report no: 22530-TU s. 40).

II.I. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda (KMYK) Bütçe ve Ödenek

Bu Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması;

- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak şekilde,
- Kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde,
- Stratejik planları,
- Performans ölçütlerine,
- Fayda-maliyet analizine göre,

hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

- İzleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.
- Hükümetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.
- Kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca **uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya** tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- **Gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır (m:5).**

Sürdürülebilir kalkınma genelde bilinenin aksine sabit bir büyüme oranının yakalanması değil, ekonomide büyüme oranındaki değişmeyi sağlayabilmektir. Bu değişmeyi sağlayacak şokların ekonomiye verilebilmesi gereklidir. Bunun için de gerekli politikalar tasarrufu artırıcı ve beşeri

sermayeyi oluşturuıcı uygulamalardır. Örneğin, doğrudan sermaye yatırımlarının yararları ancak bunları beşeri sermaye oluşturarak içselleştirebildiğimiz ölçüde kalıcı olacaktır (Dulupçu).

KMYK’da belirtilen çok yıllık ve uluslararası standartlara uygun sınıflandırmaya tabi bütçe 2006 yılı bütçesidir. KMYK’nın 9’uncu maddesinde *“Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar”* denilmektedir. Uluslararası sınıflandırmaya göre bütçe fonksiyonel sınıflandırmaya göre hazırlanmıştır. Devlet muhasebesi ise, raporlamaya uygun, bütün işlemleri kapsayan ve açıklayıcı şekilde tahakkuk esaslı tutulmaya başlanmıştır.

Stratejik plan, kurumların orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını kapsamalıdır. Ancak, kurumların kendi stratejik planları hazır olmadığı için **“...gider tahminleri(nin) ...raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır”** ilkesi 2006 yılı bütçesinde uygulanamamıştır denilebilir. Bundan dolayıdır ki, izleyen yıllarda gider tahminlerinin tutarlı yapılması açısından stratejik plan hazırlanması önem arz etmektedir.

Bütçe hazırlıkları başlangıcının Haziran/Temmuz aylarından Mayıs ayına çekilmesi, bütçe ödenek tavanlarının yine bu aylar içinde harcamacı kuruluşlara iletilmesi kuruluşların öngörülü bir ortamda bütçe yapmalarına imkan verecek şekildedir.

Bütçe hazırlıklarında idarelerin stratejik planlama anlayışı çerçevesi içinde bütçelerin hazırlanmasının hükme bağlanması da ödenek tavanları içinde kalınarak önceliklerin daha iyi belirleneceği altyapıyı sağlaması açısından kanunun eskisine oranla doğru bir çizgide olduğunu göstermektedir (Emil & Yılmaz, 2004: 42).

II.II. Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Bütçelerde belirtilen ödeneklerin aşılmasına yine çeşitli kanunlarda yer verilmektedir. MUK’un 48’inci maddesine göre bazı hizmetler için yılı bütçesine konulan ödeneklerin yetmemesi durumunda ilave harcama yapılmasına Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Bu harcamalar; belirli satış aidatı, oranı kanunla saptanmış ödenti ve ikramiyeler, geri verilecek paralar ve

mahkeme harçlarıdır. Bu ödemeler için yeterli ödeme emrinin mevcut olup olmadığına bakılmaksızın ödenmesi ve gerekli ödeme emrinin sonradan istenilmesi gerekmektedir (Tosun, 2001: 92). Yine çeşitli kanunlarda ödenek üstü harcamaya yetki verilmektedir (Bkz. Tosun, 2001: 92-93).

Kanunlarla verilen ödenek üstü harcama yapma yetkisi dışında gider karşılığı olarak ödeme yaparken sayman giderin kendisine verilen yetki içinde olup olmadığını, giderin bütçedeki tertibine uygunluğunu, giderin kanunlar, tüzükler ve kararlar hükümlerine uygunluğunu kontrol etmek zorundadır (MUK m:81).

KMYK'nun 20'nci maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları hükmü yer almaktadır. 32'inci maddeye göre bütçeden ödeme yapılabilmesi için harcama yetkilisinin içerisinde hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği gibi hususlar olan harcama talimatı vermesi gereklidir. Ödenğin aşılması durumunda, 70'inci maddede *"kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki **ödenek miktarını aşan** harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zım ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir"* denilmektedir.

ABD, Almanya ve Fransız sistemlerinde toplam bütçe üzerinde harcama yapılmasına izin verilmez. İngiliz sisteminde fazla harcamalar cezalandırılmakla birlikte sonradan yasama tarafından onaylanarak yasallaştırılır (Gedikli, 2001: 97).

III. Bütçe Tahminlerinin Aşılması

Bütçe hedeflerinin aşılması ve ilave ödeneye ihtiyaç duyulmasının sebepleri olarak aşağıdakiler gösterilebilir;

- **Başlangıç Ödeneklerinin yetersizliği:** Devlet hizmetlerinin karşılığı olarak bütçede öngörülen ödenekler, başlangıçta bütçeye yetersiz olarak konulmuştur. Bütçe gelirleri yüksek gösterilirken, bütçe giderleri de özellikle düşük tutulmuş olabilir.
- **Yıl İçerisinde Ortaya Çıkan İhtiyaçlar:** Bütçenin uygulandığı yıl içerisinde ortaya çıkan deprem, su baskını gibi olağanüstü haller, kamu personelinin maaş ve göstergelerinde yapılan ek

düzenlemeler, ilave yatırım ihtiyacı gibi nedenlerle ek ödenek ihtiyacı doğmuş olabilir.

- **Ekonomik Hedeflere Ulaşılamaması:** Bütçeyle birlikte öngörülen temel ekonomik hedeflere ulaşamaması ve bu hedeflerdeki sapmalar nedeniyle de ek ödenek ihtiyacı doğmuş olabilir (Darıcı).

Yukarıdaki üç durumda bütçe hazırlanmasındaki risklerdir. Bu riskleri karşılamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine Düşünülmeyen Giderler Ödeneği konulmaktadır. Bu ödenek bütçeye bütçenin hazırlanması sırasında öngörülemeyen ve tahmin edilemeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı olarak konulmaktadır (Tosun, 2001: 117).

Teorik olarak bakıldığında bu ödenegin yukarda belirtilen durumlar için yeterli olması veya yıl içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların büyük bir kısmını karşılaması gerekmektedir. Bu ödenegin varlığı durumunda başlangıç ödeneklerinin yetmediğinden ve yıl içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması için ek ödenek alımından söz etmek pek doğru olmasa gerekir. Ancak, yıl içerisinde maliyeti yüksek bir gelişme veya doğal afet olması durumu kabul edilebilir; örneğin 1999 Gölcük depremi ve 2001 ekonomik krizi.

Başlangıç ödenekleri yüksek belirlendiğinde bütçe açığı da yüksek olmakta ve bu durum siyasi olarak iyi değerlendirilmemektedir. Kamu harcamalarının kısılması düşüncesinin bir uzantısı olan daha küçük bütçe hazırlamaya yönelik politikalar 1990'lı yıllarda uygulanmaya çalışılmış ancak başarı sağlanamamış ve ekonomik sorunlar büyüyerek artmaya devam etmiştir (Saka, 2003:70). 1992 yılında önceki yıla göre başlangıç ödenegi %116 artırılmıştır, ancak buna rağmen hedeflenen bütçe açığı yine de (15.3 trilyon TL) aşılmıştır. Bu yılda ilave ödenegin başlangıç ödenegine oranı %3,7 olmuştur. Gider bütçe tahmini tutturulmuş denilebilir.

Büyük açık veren bir bütçe hazırlanmak istenmediği için bütçe açığının gerçek boyutu Meclis ve kamuoyundan gizlenmektedir. Ancak, başlangıçta düşük gösterilen bütçe açıkları yıl içinde çeşitli yöntemlerle ödenek aşıldığından gerçek büyüklüğüne ulaşmaktadır (Gedikli, 2001:174).

1996 yılında başlangıç ödenegi önceki yıla göre %163,8 oranında artırılmıştır. Ancak hedeflenen bütçe açığı yine yakalanamamış ve gerçekleşen açık başlangıç bütçe açığından %43,2 fazla olmuştur. Dolayısıyla bu açığı karşılamak için ilave ödenek alınmıştır.

Buradan şu sonuçlar elde edilmektedir:

- **Bütçe hazırlanması sürecinde kamu ihtiyaçları doğru tespit edilememekte;** bütçe ödenekleri doğru tahsis edilmemektedir. Bütçe uygulamasında ilave ödenek kullanılmaktadır. 1997 yılında alınan ilave ödeneğin başlangıç ödeneğe oranı %31,4'tür. 2001 yılında bu oran %68,9'dur.
- **İhtiyaçlar doğru tespit edilse bile yeterli ödenek verilmemekte;** ödeneklerin yıllara göre değişimi çok farklılıklar göstermekte ve yılı içerisinde ilave veya yıl sonunda tamamlayıcı ödenek alınmaktadır.
- **Temel bütçe ilkelerinden doğruluk, dürüstlük ilkelerine uyulmadan bütçe hazırlanmaktadır.**

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçe Hareketleri (Milyar TL)

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Ek ve O.üstü Ödenek	Gelirsiz Ödenek	Gelirli Ödenek	Toplam Ödenek	Baş.Öde Top.Öde %	İlave Ödenek/ Baş. Ö. %*
1988	19.694	-	2.541	898	23.133	85,1	12,9
1989	30.284	2.500	5.405	1.671	39.860	76	26,1
1990	59.672	-	6.804	2.305	68.781	86,8	11,4
1991	96.065	21.191	13.282	3.413	133.951	71,7	35,8
1992	207.867	-	7.854	6.075	221.796	93,7	3,7
1993	397.181	85.000	14.629	11.078	507.888	78,2	25
1994	818.840	100.000	25.377	13.356	957.573	85,5	15,3
1995	1.330.921	380.000	68.460	29.084	1.808.465	73,6	33,6
1996	3.510.989	447.000	99.138	57.020	4.114.147	85,3	15,5
1997	6.254.921	1.835.000	132.756	141.553	8.364.230	74,8	31,4
1998	14.789.475	-	1.101.480	302.713	16.193.668	91,3	7,4
1999	27.143.467	500.000	599.225	424.906	28.667.598	94,7	4
2000	46.713.341	-	1.715.874	1.102.778	49.531.993	94,3	3,6
2001	48.360.006	30.640.000	2.689.109	1.132.706	82.821.821	58,4	68,9
2002	98.131.000	-	18.732.733	4.270.646	121.134.379	81	19
2003	145.949.120	3.648.681	820.505	4.328.788	147.449.732	99	-
2004	150.507.794	-	-	5.880	150.513.674	99	-

Kaynak: Kamu Hesapları Aylık Bülteni Aralık 2003, Ocak 2005. Muhasebat Genel Müdürlüğü.

* Bu orana gelirli ödenek dahil edilmemiştir. Çünkü adından da belli olduğu gibi bu ödeneğin geliri mevcuttur. Ek, olağanüstü ve gelirsiz ödenekler toplamının başlangıç ödeneğe oranıdır.

Konsolide bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasında sürekli farklılıklar oluşmuştur. İki büyüklük arasındaki sapma bazı yıllar, örneğin 1991’de ve 1997’de olduğu gibi %30’a ulaşmıştır. Bu durum bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında açıklık ve dürüstlük ilkesine uyulmadığının açık bir göstergesidir. Hükümet kendisine verilen yetkiyi aşmaktadır. Meclis’te bütçenin uygulanışını ciddi biçimde denetlememektedir (Şahin, 2000: 419).

IV. Kamu Harcamalarına İlişkin Yapılan Düzenlemeler

24 Ocak 1980 kararlarında; istikrar programı ile birlikte başta cari harcamaların azaltılması, yatırım harcamalarının enerji gibi belli altyapı alanları ile sınırlı tutulması, transfer harcamalarının ise yeni iktisadi ve mali amaçlı sübvansiyonlardan kaçınılarak azaltılması yönünde kararlar alınmıştır.

5 Nisan 1994 kararlarında; kısa vadede kamu açıklarını disipline edecek uygulamalara gidilmesi ve uzun dönemde istikrarlı bir büyüme hedeflenmiştir, *kamu harcamalarını kıstamak için maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması planlanmıştır, kamu açıkları indirgenerek bu açıkların finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmasının durdurulması hedeflenmiştir.*

1999 İstikrar Programında; temel olarak enflasyonun önlenmesi olan bu programda *bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması, vergi gelirlerinin arttırılması ve harcamaların kontrol altına alınarak faiz dışı fazlanın yükseltilmesi* hedeflenmiştir.

15 Nisan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında; yeniden yapılanma çerçevesinde kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık, hesap verilebilirliğin sağlanması ve iyi yönetişimin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede;

- ✓ Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak şekilde güçlendiren düzenlemeler; bütçe kanunu değişiklikleri, görev zararlarını kaldıran kararname, bütçe içi ve dışı fonların kaldırılması ile ilgili yasalar çıkarılması, kamu ihale yasası vb.
- ✓ Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılması,
- ✓ Kamu harcamalarının disiplin altına alınarak azami tasarrufun sağlanması ve Kamu Tasarruf Genelgesinin titizlikle uygulanması,

- ✓ Kamu harcamalarındaki artışın kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nın yüzde 1,5'i kadar tasarruf sağlanması,
- ✓ Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış taleplerinin dikkate alınmaması,
- ✓ Zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmaması ve yıllara yaygın ihalelere gidilmemesi,
- ✓ Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiçbir önerinin gündeme alınamaması,
- ✓ Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınması,
- ✓ Kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması,

yollarına başvurulmuştur.

5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubunda;

- ✓ Kamu kuruluşlarının personel harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ve yeşil kart kapsamındaki sağlık harcamaları gibi bazı kalemlerin ödeneklerin üstünde gerçekleştirilebilmesi yetkisini kaldırılmakta,
- ✓ Dış kredi ile finanse edilen projelerin revizyonlarını sıkı bir şekilde sınırlandırmakta,
- ✓ Yedek ödenek kullanımı istisnai durumlarla sınırlandırılmakta,
- ✓ Kurum bütçeleri veya yatırım projeleri içinde yapılan ödenek aktarmaları, kaynakların transfer edildiği kalem için en başta tahsis edilen ödenegin %10'u ile sınırlandırılmaktadır.

Bu düzenlemelerin ortak özelliği mali disiplinin sağlanması üzerinde durmalarıdır. Bunu gerçekleştirmek için de kamu harcamalarının kontrol edilmesi gerektiği belirtilmekte ve kamu harcamalarında gereksiz artışların önüne geçilmeye çalışılmaktadır ve bu bağlamda;

- Cari harcamaların azaltılması,
- Yatırım harcamalarının belli altyapı alanları ile sınırlandırılması,
- Harcamalarda bütçe ödenekleri içerisinde kalınması ve yedek ödenek kullanımının sınırlandırılması, ödenek aktarmalarının sınırlandırılması,

- **Kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık sağlanması ve hesap verilebilirliğin ve iyi yönetişimin sağlanması,**
 - **Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılması,**
- hedeflenmiştir.

V. Ekonomik Etkileri

Kamu açıklarından en önemlisi birincil açıktır. Temel açık olarak da adlandırılan birincil açık; bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkartıldıktan sonra kalan ve hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını gösteren açıktır. Konsolide bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları kamu otoritesinin takdirine bağlı olan açıklar değil, daha önce bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. (Sakal, 2003:104). Birincil açık kavramı yüksek enflasyon ortamında faiz oranı enflasyon oranını yansıttığından faydalıdır (Parasız, 2001: 88).

Bütçe açıklarının ne şekilde finanse edileceği kadar bu açıkların sürdürülebilirliği de önemlidir. Çünkü bu açıkların büyük ölçüde normal kamu gelirleriyle finanse edilememesi kamu kesimi iç ve dış yükünün artışlarına neden olmakta ve bu artış ekonomide temel olarak fiyatları ve faiz oranlarını arttırıcı etki taşımaktadır (Sakal, 2003: 105).

Kamu kesimini oluşturan bütün birimlerin toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi (KKBG) olarak adlandırılır. KKBG kamu kesiminin elde ettiğinden daha fazlasını harcadığını gösterir.

Ödenek üstü harcamalar bütçede hedeflenen büyüklüklerden sapma anlamına geldiğinden ve dolayısıyla da bütçe açıklarında da farklılıklar meydana getireceğinden KKBG de değişecektir. Ödenek üstü harcamaların ekonomideki etkilerini kamu açıklarının ekonomideki etkileri içerisinde değerlendirmek gerekecektir.

Aşağıdaki tablodan (Tablo: 2) da görüleceği üzere bütçe için başlangıçta öngörülen bütçe açığıyla gerçekleşen bütçe açığı arasındaki fark ekonomide beklenmedik enjeksiyon yani ilave kamu harcaması şeklinde etkisini gösterecektir. Ekonomik aktörler bütçede belirtilen rakamlara göre kararlarını almaktadırlar. Diğer taraftan bütçe hedeflerinden sapmalar beklendiği için ve bu sapmaların ne kadar olacağı belli olmadığı için ekonomide belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Piyasaları beklentiler yönlendirir.

Bir şeyi sadece iyi yapmak değil, gelecekte de iyi yapacağı beklentisini oluşturmakta önemlidir (Potter).

Tablo 2: Konsolide Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar TL)

Giderler					Açık		
Başlangıç Ödenegi	Artış %	Gerçekleşme	Başl. Gerç. Aras. Sapma (%)	Başlangıç (A)	Gerçekleşme (B)	Fark (B-A)	
1990	59.672	97	68.355	14,6	-5.812	-11.782	-5.970
1991	96.065	60,9	132.401	37,8	-11.935	-33.316	-21.381
1992	207.867	116	225.398	8,4	-31.987	-47.328	-15.341
1993	397.181	91	490.438	23,5	-52.781	-133.105	-80.324
1994	818.840	106	902.454	10,2	-191.840	-150.839	41.001
1995	1.330.921	62,5	1.724.194	29,5	-197.921	-314.944	-117.024
1996	3.510.989	163,8	3.961.308	12,8	-860.989	-1.233.350	-372.361
1997	6.254.921	78	8.050.252	28,7	0	-2.235.153	-2.235.153
1998	14.789.475	136,4	15.614.441	5,6	-3.989.475	-3.803.376	186.099
1999	27.143.467	83,5	28.084.685	3,5	-9.113.467	-9.151.620	-38.153
2000	46.713.341	72	46.705.028	0	-14.128.341	-13.264.885	863.456
2001	48.360.006*	3,5	80.579.065	2	-29.699.962	-29.036.095	663.867
2002	98.131.000	102,9	115.485.633	17,7	-26.913.000	-39.085.183	-12.172.183
2003	142.300.439**	48,7	140.053.981	-2	-41.518.439	-39.815.859	

Kaynak: Kamu Hesapları Aylık Bülteni Aralık 2003. Muhasebat Genel Müdürlüğü.

* Ek bütçe ile verilen 30.640 milyar TL dahil edilmemiştir. Ancak, bu tutar bütçe açığı hesaplamasına dahil edilmiştir.

** Revize edilmiş hedef. Başlangıç bütçe açığı da revize hedefe göre yeniden düzenlenmiştir.

İlave ödeneklerin hacminin daha iyi değerlendirilebilmesi için bunların GSMH'ya oranlarına bakılabilir. 1995 yılında bu oran yüzde 5,7, 1996'da 3,6, 1997'de 6,6, 1998'de 2, 2000 ve 2001 yıllarında yaklaşık 1,3 olmuştur. 1997 yılında oranın yüksek olması yine bütçe gideri tahminine dayanmaktadır. Bu yıl başlangıç ödenegi önceki yıla göre yüzde 78 artırılmıştır. Uygulama sonucunda ilave ödenek ihtiyacı yüksek olduğundan 1998 başlangıç ödenegi 1997 yılındaki ödenekten yüzde 136,4 fazla belirlenmiştir.

Bütçe açığının başlangıçta öngörülen ile gerçekleşen tutarların 1994 yılından sonra, ekonomik kriz yaşanmasına rağmen izleyen üç yılda artması dikkate değerdir. 1998 yılında zaten bütçe açığı önceki yıllara göre oldukça yüksek belirlenmiştir. Bütçe ile öngörülen değerler ile bütçe uygulamaları arasında tutarlılık sağlanamamıştır.

Kesin hesap kanunlarında bütçedeki ödenek eksiklikleri ve yapılan ödenek üstü giderler bir zorunlulukmuş gibi tartışılmadan yasalaştırılmaktadır. Tamamlayıcı ödenek verilmesi samimi olmayan bütçelere uygulamada geçerlilik kazandırmaktadır (Gedikli, 2001: 174).

Tablo 3: Tamamlayıcı Ödenekler (Milyar TL)

Yılı	Tamamlayıcı Ödenek Miktarı
1998	69.877
1999	835.622
2000	261.441
2001	1.371.568
2002	1.284.524
2003	865.920

Ülkemizdeki mali kesimle reel kesim arasındaki dengeyi bozan kamu açıkları ve onun finansman ihtiyacı, ülkede enflasyonu, faizi ve döviz kurlarını olumsuz etkilemektedir. Ekonomik faaliyetlerin bozulması kamu açıklarını daha da arttırmaktadır (Bulut, 2002: 284). Bütçe uygulamalarındaki dalgalanmaların etkilerini ilgili yılda veya izleyen yıllarda görmekteyiz. Bütçe ile uygulama arasındaki tutarsızlık ekonomide oldukça etkin olmuştur.

Ekonomik dengelerdeki bozulma geleceğe yönelik enflasyonist beklentileri yükselttiği için ekonomik karar birimleri geleceğe yönelik finans ve yatırım planlarını bu beklentilere göre yapmaktadır (Sakal, 2003: 72).

Bütçe açıkları vergiler, emisyon, iç borçlanma ve dış borçlanma üzerinden enflasyon ve faiz oranlarını etkilemektedir.

Bütçe açıkları vergi maliyetlerini artırır ve maliyetlerdeki artış üretim artışını azaltacağından uzun dönemde talep enflasyonuna neden olabilir. Finansal işlemler üzerine konacak vergiler de faizleri etkileyecektir. Ekonomik işlemler üzerindeki vergi artışları yabancı yatırımcıların kararlarını olumsuz etkileyecek ve ülkedeki döviz miktarı azalacaktır.

Şayet kamu açıkları emisyonla finanse edilirse emisyon sonucu yerli paranın değeri düşecektir ve emisyon dolayısıyla artan gelir talebi de artıracaktır. Ekonomide nominal faiz oranının enflasyon oranında artması olan Fisher etkisi meydana gelecektir (Bulut, 2002: 288). İç borçlanma ile

karşılana n kamu açıkları üretim maliyetini artırıcı etkisi olan faizlerde artışa neden olacaktır. Ayrıca, para talebindeki artışlarda faizleri artıracaktır. Faizlerdeki artış sonucu ülkeye döviz girişı artacak ve yerli para değ erlenecektir ve bu da ülkenin dış ticaretini olumsuz etkileyecektir. Kamu borçları cari ödemeleri cari gelirleriyle ilişkili olmayan yabancılar ya da kurumlardan (emeklilik fonları, hayat sigortaları vb.) yapılmış sa faiz ödemelerinin çok fazla genişletici etkisi olmayacaktır (Parasız, 2001: 88).

Dışardan gelen kaynaklar ek talep oluşturarak talebin artmasına neden olacağından dış borçlanma ile karşılanan kamu açıkları enflasyonu artırıcı etki oluşturacaktır. Devlet dış kaynak bulmada sıcak para mekanizmasını işletebilmek için faizleri arttırmak zorundadır. Dış kaynaklar döviz talebini azaltmakla beraber bu kaynaklardan spekül atif amaçlı olanların ani çıkışı ile krizler olabilmektedir; 1994 ve 2001 krizleri. Dış borçların geri ödenmesinde sadece gelecekteki gelir artışı yeterli olmayacaktır, borçlanma yabancı para cinsinden olduğu için gelir yabancı para olarak da arttırılmalıdır (Parasız, 2001: 89).

VI. Sonuç

Bütçe hedefleri oluşturulurken şeffaf bir süreç içerisinde ve gerçekçi bir planlamaya dayanarak kamu birimlerinin ihtiyaçları tespit edilmelidir. Bütçede uygulamaya konulacak politikalar açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bu şekilde ödenek üstü harcamanın önüne geçilebilir.

Ancak, olağanüstü durumların her zaman meydana gelebileceği unutulmamalı ve bütçeye düşünülmeyen giderler ödeneğinin konulmasına devam edilmelidir. Bütçede mümkün olduğu kadar temel mali riskler ve belirsiz harcamalar (mali yeniden yapılanmalar vb.) maliyetleri tanımlanmalı ve miktarı belirtilmelidir.

Bütçe açıkları, piyasalardaki koordinasyonu olumsuz etkilemektedir. Piyasa koşulları ile ilgili her yatırımcının aynı algılamaya sahip olması finansal piyasaların etkinliğini arttırdığı gibi işleyişinin de daha sağlıklı olmasını sağlamaktadır. Yatırımcıların algılarının ve beklentilerinin farklılaşması oranında piyasalarda spekülasyon ve buna bağlı olarak arbitraj imkanları doğmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanının yol açacağı ekonomik etkilerle ilgili yatırımcıların zihinlerinde oluşacak farklı senaryolar, piyasalara ayrı bir yük getirecektir.

Kaynaklar

- BAĞCI, Hamdi, **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını Yayın No: 135, ANKARA, Haziran 2001.
- BULUT, Cihan, **Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**, Der Yayınları, İSTANBUL 2002.
- DARICI, Haldun, *Bütçe Niçin Ek Ödenek İster*, Maliye Dergisi, Sayı:139, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı
- DULUPÇU, Murat Ali, *Sürdürülebilir Kalkınma Politikasına Yönelik Gelişmeler*, (<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/OCAK2001/politika.htm>. (21.12.2005)
- EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H.Hakan., **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, Şubat 2004.
- GEDİKLİ, Bülent, **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite – Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi**, C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ocak 2001.
- KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan., **Türkiye Ekonomisi**, 13. Basım, Remzi Kitabevi, Ocak 2003.
- PARASIZ, İlker, **Enflasyon-Kriz-Ayarlanmalar**, Ezgi Kitabevi, Mart 2001.
- POTTER, Barry, *The IMF Transparency Code*, February 23, 1999, Cape Town (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm>) (06.02.2006).
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Gazi Kitabevi, ANKARA 2003.
- ŞAHİN, Hüseyin, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, BURSA 2000.
- TOSUN, Hikmet, **Açıklamalı Genel Muhasebe Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları No: 2, ANKARA 2001.
- TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, ANKARA 1996.
- World Bank, *Turkey; Public Expenditure and Institutional Review*, Document of the World Bank, Report No. 22530-TU, August 2001.
- YELDAN, Erinc, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İSTANBUL 2001.

KONSOLİDE BÜTÇEDEN KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNE YAPILAN TRANSFERLER (1995-2004)

Ebru AYYILDIZ (SAYIN)*

I. Giriş

Ekonomideki rolleri yıllar itibariyle değişmekle birlikte KİT'ler, yatırım, istihdam ve üretime etkilerinden dolayı birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de ekonomik kalkınma sürecinde önemli görevler üstlenmişlerdir.

Ekonomideki yerleri ve önemleri ülkelere ve zamana göre değişen KİT'ler, Devletin yüklediği ekonomik ve sosyal görevleri yerine getirerek Devletin ekonomiye dolaylı ya da doğrudan müdahale etme aracı olmuşlardır.

Ülkemizde 1930 yılından itibaren uygulanmaya başlanan “Devletçilik” politikasıyla benimsenen içe dönük ekonomi politikası gereği çok sayıda KİT kurulmuştur.

Devletçilik politikası uygulamalarına ağırlık verilmesiyle ekonomideki yerleri ve önemleri belirginleşen KİT'lerin kuruluş amaçlarını;

- ekonomik kalkınmayı sağlamak,
 - tekelleri devlet eliyle işletmek,
 - özel sektörün girişemediği işleri yapmak,
 - ekonomiye yön vermek,
 - özel sektöre öncülük etmek,
 - gelir dağılımında adaleti sağlamak,
- şeklinde özetlemek mümkündür.

İzlenen ekonomi politikalarına uygun olarak verilen görevler çerçevesinde KİT'ler, bir yandan devletin ekonomiyi yönlendirmesinde bir araç olarak kullanılırken, diğer yandan ülkenin kalkınmasında üreticilik görevini üstlenmiş, izledikleri yatırım ve fiyat politikalarıyla da sermaye birikimine ve özel kesimin gelişmesine katkıda bulunmuşlardır.

* Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı

Son yıllarda KİT'ler, Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomideki payının küçültülmesi yönünde geliştirilen liberal politikaların bir yansıması olan özelleştirme uygulamaları ile daha fazla gündeme gelmektedirler.

Gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin gündemindeki en önemli konu haline gelen özelleştirme, devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması böylece ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve benzeri çok yönlü amaçlar için bir yöntem ve politika olarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

KİT'lerin görev zararları ve finansman açıklarının konsolide bütçe üzerinde yük oluşturması, kimi çevrelerce KİT'lerin özelleştirme kapsamında gündeme gelmesinin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Faaliyetleri sonucu finansman açığı veren KİT'ler bu açıklarını çeşitli şekillerde finanse etmektedirler. Konsolide bütçeden yapılan transferler de, KİT'lerin finansman yöntemlerinden biridir.

Her yıl bütçeden KİT'lere sermaye, görev zararı ya da yardım başlıklarıyla transfer yapılmaktadır.

1995-2004 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin incelenmesini amaçlayan bu çalışmada öncelikle, KİT kavramı ve genel KİT tanımına değinilecek, Anayasamızda ve diğer mevzuatta geçen KİT kavram ve tanımları üzerinde durulacaktır.

Daha sonra transfer harcamalarının tanımı ve bütçe sınıflandırmasındaki yeri gibi temel bilgilere kısaca değinildikten sonra çalışmanın esas konusunu teşkil eden, 1995-2004 yılları arasında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler konusu ağırlıklı olarak yer verilecek tablo ve grafiklerle desteklenerek ele alınmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ise bütçeden transfer yapılan KİT'lerden kamu bankaları ayrı bir bölümde ele alınarak, kısaca değerlendirilecektir.

II- KİT Kavramı ve Tanımları

KİT kavramının çeşitli tanımları bulunmakla birlikte literatürde ortak bir tanımda uzlaşamadığı görülmektedir.

En basit tanımıyla ve genel olarak KİT, “kamu kaynaklarını kullanarak mal ve hizmet üreten işletmeciler kuruluştur” olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımda ise KİT; “müteşebbis olarak Devletin, toplumun bir takım ihtiyaçlarını karşılamak üzere mal ve hizmet üretimi için gerekli üretim faktörlerini bir araya getirdiği, sürekli ve bağımsız olan ekonomik bir birim” olarak ifade edilmektedir.

KİT kavramını karşılamak üzere çeşitli ülkelerde farklı ifadeler kullanılmaktadır. İngiltere’de “ulusallaştırılmış endüstri”, Fransa, ABD, Kanada ve Avustralya’da “kamu teşebbüsü” ifadeleri KİT kavramının yerini almaktadır.

Eski adıyla AET Komisyonu Şeffaflık Direktifi kamu teşebbüsünü; “üzerinde kamu otoritelerinin dolaylı veya dolaysız olarak hakim bir etki yapabilecekleri herhangi bir teşebbüs” olarak tanımlamıştır.

Avrupa KİT Merkezi (CEEP) ise KİT’i; “mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan ve bunlar tarafından denetlenen girişimler” olarak tanımlamaktadır.

Ülkemizde, 1982 Anayasasında, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda KİT kavramlarına yer verilmiş ve her birinde KİT tanımları farklı şekillerde yapılmıştır.

Ülkemizde 1961 yılına kadar “İktisadi Devlet Teşekkülü” deyimiyle anılan KİT kavramı, 1961 Anayasasında 127 nci maddede “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.” hükmüyle yer almıştır.

1982 Anayasasında, her ne kadar 1961 Anayasasında ki gibi Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında sayılan “Devletçilik” ilkesine yer verilmese de, Anayasada özel girişim korunup güvence altına alınmakla birlikte, özel sektöre öncelik tanınmadığı, tam tersine ağırlıkla kamu kesimine yer verildiği görülmektedir.

Anayasada KİT’lerle ilgili düzenlemelere; 128, 135, 161 ve 165’inci maddelerde yer verilmiştir.

Anayasa’nın 128’inci maddesine göre, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yanı sıra KİT’ler eliyle de yürütülebilecektir.

Anayasa'nın "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi" başlıklı 165'inci maddesinde ise, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği" hükme bağlanmaktadır. Bu maddede "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak devlete ait kamu kurum ve kuruluşları.." ifadesine yer verilerek KİT tanımı yapılmış olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Anayasa'nın 128 ve 165'inci madde hükümleri, KİT'lerin devlet düzeni içerisindeki varlığını ve sürekliliğini teyit eder niteliktedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi KİT'lerin anayasal statüsünü kabul ederken, 128 ve 165'inci maddelerin yanısıra 135'inci maddenin ikinci fıkrasına da dayanmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu fıkradaki "kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların..." ifadesindeki "asli ve sürekli görevler" deyiminin, asli ve sürekli kamu hizmetini belirttiği sonucuna varmıştır.¹

Türk mali sisteminin temel ilkesi olan Anayasanın 161. maddesinde ise, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının, yıllık bütçelerle yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu madde hükmüyle de Anayasa KİT'leri kamu tüzel kişilerinden biri olarak saymaktadır.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan 233 sayılı KHK'da yer alan, KİT'lere ilişkin genel tanımlar ise şöyle özetlenebilir:

Kamu iktisadi teşebbüsü "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu kuruluşunun ortak adıdır.

Teşekkül; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

İDT'lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olması gerekmektedir. Bunun tek istisnası bankacılık alanındaki İDT'lerdir. Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren KİT'lerin sermayelerinin en az % 91'inin devlete ait olmak üzere ve "A.Ş." şeklinde kurulabilecekleri hükme bağlanmıştır.

1 Ayrıntılı bilgi için bkz. 309 sayılı KİT personel rejimine ilişkin KHK ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararı: 22.12.1998 tarih ve E: 1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, Sayı: 24, s. 496-497.

İDT'lerin amacı, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır.

Kuruluş; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

KİK'lerin faaliyetlerine egemen olan temel ilke, İDT'lerin aksine kârlılık olmayıp, sadece verimlilik ilkesidir. KİK'lerin asıl amacı, toplum için önem taşıdığı kabul edilen temel mal ve hizmetleri üretmek, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yürütmek ve böylece toplumun gereksinimlerini karşılamaktır.

Müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Müesseseler, İDT veya KİK'lerin ticari, sınai veya mali konularda faaliyet gösteren birimleridir. Müesseseler bir İDT ya da KİK'e bağlı olmakla birlikte onlardan ayrı bir tüzelkişiliğe ve malvarlığına sahiptirler. İlgili teşekkül veya kuruluş genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulu kararı ile kurulurlar. Müesseseler, statülerinin ticaret siciline kayıt ve ilanı ile ilk hesap dönemi başlangıcı itibarıyla tüzel kişilik kazanırlar.

Bağlı ortaklıklar; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Bağlı ortaklıklar Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar. Bağlı ortaklık; bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi (bu Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile olmaktadır.) ya da bir İDT veya KİK'in bir şirkette sahip olduğu hissenin %50'nin üstüne çıkması ya da bir İDT veya KİK'in sermayesinde %50'sinden fazlasına sahip olduğu yeni bir şirketin kurulması ile meydana gelmektedir.²

İştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip bulundukları anonim şirketlerdir.

İşletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

2 Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 475.

Son olarak 3346 sayılı Kanunda yer alan bir hükümle farklı bir KİT tanımına yer verildiği görülmektedir. 3346 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankasının, 3346 sayılı Kanunla konulan denetime tabi olduğu hükme bağlanmaktadır. Böylece bu Kanun KİT'i; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar olarak tanımlamaktadır.

III- KONSOLİDE BÜTÇEDEN KİT'LERE YAPILAN TRANSFERLER

A-Transfer Harcamaları ve Transfer Harcamalarının Bütçe Sınıflandırmasındaki Yeri

TÜRK (1999), kamu harcamalarını iktisadi kıstaslara göre sınıflandırırken 3 gruba ayırmaktadır:

- reel harcamalar-transfer harcamaları
- cari harcamalar-yatırım harcamaları
- verimli harcamalar-verimsiz harcamalar

İlk sınıflandırmada yer alan reel harcamalar, Devletin geleneksel fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalardır. Bir başka ifadeyle, Devletin asli fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalar, örneğin askeri harcamalar, eğitim harcamaları reel harcamalardır.

Transfer harcamaları ise, satınalma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Transfer harcamalarına borç faizleri, sosyal yardımlar, sübvansiyonlar, sosyal güvenliğe ilişkin harcamalar, vergi iadeleri, mahalli idarelere yapılan ödemeler ve KİT'lere yapılan transferler örnek gösterilebilir.

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir. Tüketim, birikim ve üretim üzerinde

yönlendirici etkiler yapabilen transfer ödemeleri, herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir.³

Ülkemizde 1973 yılında, klasik bütçe uygulamasından vazgeçilip program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Program bütçe uygulamasında kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır.

Personel harcamaları ve diğer cari harcamaları olmak üzere iki kısma ayrılan cari harcamalardan diğer cari harcamalar, yolluklar, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları gibi harcama kalemlerini içermektedir.

Yatırım harcamaları; makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerinden oluşmaktadır.

Transfer harcamaları ise kamulaştırma ve bina satınalımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve fon ödemeleri kalemlerini içermektedir.

Program bütçe sınıflandırmasında transferler harcama kalemi;

- Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri
- İktisadi transferler ve yardımlar
- Mali transferler
- Sosyal transferler
- Borç faizleri
- Diğer borç ödemeleri (ücretlilere vergi iadesi ödemeleri dahil)
- Fon ödemeleri
- Kamulaştırma ve bina satınalımları
- Diğer transfer harcamaları

ayrıntı kodlarından oluşmaktadır.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler program bütçe kod yapısında iki farklı ayrıntı kodunda yer almaktadır. Katılma payı yani sermaye

3 Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, ss. 71-74.

adıyla yapılan transferler “920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri” ayrıntı kodundan, görev zararı ve yardım amaçlı yapılan transferler ise “930-İktisadi Transferler ve Yardımlar” ayrıntı kodundan ödenmektedir.

Program bütçe sınıflandırmasının, sınıflandırma sistematüğini kaybetmesi, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arasında geçişmeler olması, sınıflandırmanın olması gereken standartları koruyamaması, uluslar arası karşılaştırmalara imkan vermemesi gibi nedenlerle yeni bütçe kodlamasına ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı karşılamak üzere 2004 yılı başından itibaren Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla yeni bir bütçe kodlama sistemine geçilmiştir.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılacak transferler için, program bütçe kod yapısında olduğu gibi ABS'de de ayrı ekonomik kodlara yer verildiği görülmektedir.

ABS'de KİT'lere görev zararı ödemeleri için konsolide bütçeden yapılacak transferler; sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerin yer aldığı “05-Cari Transferler”in altında yer alan “05.1-Görev Zararları” ekonomik kodundan yapılmaktadır.

Sermaye mahsubu amacıyla yapılacak ödemeler ise; bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri içeren “07-Sermaye Transferleri” ekonomik kodunun altında yer alan “07.1-Yurtiçi Sermaye Transferleri” ekonomik kodu başlığıyla gider kaydedilmektedir.

Son olarak KİT'lere yapılacak ödemelerden borç verme niteliğinde olanlar; bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde sermaye katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsayan “08-Borç Verme” ekonomik kodunun altında yer alan “08.1 Yurtiçi Borç Verme” bölümünün alt detayından ödenmektedir.

B- KİT'lere Konsolide Bütçeden Yapılan Transferler (1995-2004)

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin yasal dayanağını, 233 sayılı KHK ve KİT'lere görev veren Bakanlar Kurulu Kararları oluşturmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 30 uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkanlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevleri verilmesi halinde bu görevlere ilişkin ve öz kaynaklardan karşılanması gereken

kısımın Devlet bütçesinden sermaye olarak yılı içinde karşılanacağı, 35 inci maddesinde ise görev zararlarının genel bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 233 sayılı KHK'nın 37 nci maddesinde; kuruluşların yatırım ve finansman açıklarının Hazinece karşılanacağı, finansman fazlasının da Hazineye devredileceği hükme bağlanmıştır.

Yine 233 sayılı KHK, teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürüteceklerini ve teşebbüslerin yatırım ve finansman programlarının Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından Hazine Müsteşarlığının görüşü alınarak hazırlanacağını da hükme bağlamıştır.

Teşebbüslere ait Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı Temmuz-Ağustos aylarında teşebbüs, DPT Müsteşarlığı, ilgili Bakanlık ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu temsilcilerinin katılımıyla, Hazine Müsteşarlığı yetkililerinin koordinatörlüğünde yapılan toplantılar sonucunda hazırlanmaktadır. Bu toplantılarda Program, uygulanacak makroekonomik varsayımlara göre önce kuruluş bazında düzeltilmekte daha sonra bütün KİT'leri kapsayacak şekilde genişletilerek hazırlanmaktadır. Daha sonra program taslağı Eylül ayında Yüksek Planlama Kurulu'nda yatırımlar açısından ele alınarak düzeltilmekte ve takvim yılı başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı haline getirilen Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı teşebbüslere tebliğ edilmekte ve teşebbüsler bu programda öngörülen hedeflere uygun olarak işletme ve yatırım bütçelerini hazırlamaktadırlar.

Programlar Hazine ve DPT yetkilileri tarafından gerekirse yılda 1-2 kez, genellikle Nisan-Mayıs aylarında revizyona tabi tutulmaktadır.

KİT finansmanı için temel belge niteliğinde olan Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı hazırlanırken ve yıl içinde revize edilirken çok dikkatli ve gerçekçi olunması, KİT'lerin başarısı için oldukça önem taşımaktadır.

Teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerine dayanak teşkil eden yıllık genel yatırım ve finansman programının tespit edildiği Bakanlar Kurulu Kararları ekine ilişkin cetvellerden, varlıklar ile kaynaklar arasındaki fark ile

yatırımlar toplamının teşebbüslerin yıllık finansman ihtiyacını verdiği görülmektedir.

KİT'ler finansman ihtiyaçlarını; yedekler, amortismanlar, karşılıklar gibi bünye içi fonlarla ya da bütçe transferleri, dış proje kredileri, borçlanma gibi kurum dışı finansman kaynakları ile finanse ederler.

KİT'lerin kurum dışı finansman kaynaklarından biri olan bütçe transferleri sermaye, görev zararı ve yardım adlarıyla yapılmaktadır.

Bu durumda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler üç kısımdan oluşmaktadır.

1. Sermaye: *Hazine tarafından KİT'lere taahhüt edilen sermaye hissesinden ödenmeyen kısımlara mahsup edilmek üzere kuruluşlara aktarılan meblağlardır.*

Devletin KİT'lere sermaye ödemesi iki şekilde olmaktadır. İlkinde bütçede yer alan ödenekten nakden ya da mahsuben (vergi gibi borçlarına karşılık) ödeme yapılmakta, ikincisinde ise bir alacaktan vazgeçilmekte ve bu işlem bütçeleştirilmektedir.

Alacaktan vazgeçilmesi ve bunun bütçeleştirilmesi suretiyle sermaye ödemesi işlemi şu şekilde olmaktadır:

Bir KİT'in yıl sonunda kâr elde etmesi durumunda, bu kârdan yasal indirim yapılacak ve kalanı ortaklara dağıtılacaktır. Bir ortak sıfatıyla Devlet, kendisine isabet eden kâr payını teşebbüs bünyesinde bırakarak ödenmemiş sermaye payına mahsup ettirebilmektedir. Böylece Devlet bir alacağından vazgeçmiş ve karşılığında aynı miktarda sermaye taahhüt borcu azalmış olmaktadır. Bu husus 233 sayılı KHK'nin 36 ncı maddesinde; "...4- Yukarıdaki indirimler yapıldıktan sonra kalan kâr, müesseselerde teşekküle, teşekküllerde ise ödenmemiş sermayeye mahsup edildikten sonra bakiyesi Hazineye devredilir." şeklinde hükme bağlanmıştır. ⁴

2. Görev Zararı: *Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan bir diğer transfer kalemi, görev zararı ödemeleri amacıyla yapılan transferlerdir.*

Dar anlamda görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerinin ve piyasa fiyatlarının altında belirlenmesi sonucu oluşmaktadır. Bu anlamıyla görev zararı, maliyet ile fiyat arasındaki farka kuruluşun söz konusu mal ve

4 Mahfi Eğilmez, "Türkiye'de KİT'lerin Finansmanı" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990, s. 56.

hizmetleri piyasada satması halinde elde edeceği varsayılan kâr oranı ile hükümet tarafından KİT'lere özel görev verilmesi nedeniyle oluşan zarar toplamı olarak tanımlanmaktadır⁵

Geniş anlamda ise görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, siyasi otorite tarafından müdahale edilmesi ve bu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyeti ile uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki negatif fark olarak tanımlanabilir.

Görev zararlarının karşılanması için bütçeden yapılan transferler kamu harcaması niteliğindedir. Kamu harcamaları kamu gelirleriyle finanse edilmektedir. Ancak, kamu gelirleri kamu giderlerini karşılayamıyorsa aradaki fark borçlanmayla karşılanmaktadır. Bu durumda bir kamu harcaması olan görev zararlarının da borçlanmayla finanse edilmesi söz konusu olabilir. Bu da görev zararlarının Devlete bir faiz yükü getirebileceği sonucunu vermektedir. O halde görev zararının finansmanı için katlanılacak olan faiz de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

Ayrıca, kamu bankalarının yüklendikleri görevler sonucunda doğan görev zararlarının zamanında ödenmemesi nedeniyle bunlara tahakkuk ettirilen faizler de görev zararlarının finansmanı için katlanılan bir maliyettir. Kamu bankaları için özellik arz eden bir diğer durum da, bankaların görev zararları nedeniyle ödemek zorunda kaldıkları BSMV'ni de görev zararlarıyla birlikte Devletten tahsil etmek istemeleridir. Kamu bankalarının görev zararları nedeniyle talep ettikleri faiz ve BSMV'ler de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

Geniş anlamda görev zararı kapsamına giren bir diğer husus ise, Devletin görev zararı ödemek için yarattığı kaynağın alternatif maliyetidir. Örneğin; bir kamu harcaması olarak görev zararları vergilerle finanse edilmişse, söz konusu verginin kişilerden alınmaması durumunda bireylere sağlayacağı fayda, görev zararı harcamalarının alternatif maliyetini oluşturmaktadır. Benzer şekilde görev zararı harcamalarının borçlanmayla finanse edilmesi halinde, bireylerin paralarını borç vermemeleri halinde elde edecekleri fayda da, görev zararının alternatif maliyetini oluşturacaktır. Ayrıca görev zararının borçlanmayla finanse edilmesi halinde özel firmaların kredi ve

5 Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 126.

sermaye piyasalarından dışlanması ve yükselen kredi faiz oranları da görev zararının fırsat maliyeti içinde değerlendirilmelidir.⁶

Görev zararı doğuran faaliyetler, belli iktisadi ve sosyal amaçlarla devletin siyasi otoritesini kullanarak, bünyesinde bulunan bir takım kuruluşlar aracılığıyla, çeşitli iktisadi birimleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

233 sayılı KHK'nın "Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri" başlıklı 35 inci maddesinde; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespit etmekte serbest oldukları, ancak gerektiğinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca tespit edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu madde hükmüne göre; Bakanlar Kurulunca tespit olunan fiyatların maliyetlerin altında bulunması halinde oluşan zarar ile birlikte mahrum kalınan kâr, ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanacaktır. Ayrıca, mahrum kalınan kâr tutarı mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenecektir.

Daha önceki uygulamalarda (440 sayılı Kanun, 60 sayılı KHK ve bu KHK'yi düzenleyen 2929 sayılı Kanunda) görev zararı, yalnız mal ve hizmetlerin maliyeti ile söz konusu mal ve hizmetlerin hükümet tarafından belirlenen fiyatları arasındaki farka göre belirlenmekteydi. Ancak 233 sayılı KHK'da ise daha önceki uygulamalardan farklı olarak, mal ve hizmetlerin maliyetleri ile fiyatları arasındaki farka ilave olarak %10'luk kâr payı miktarı eklenmektedir. Böylelikle KİT'lerin fiyatları Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen mal ve hizmetleri piyasa koşulları ile satamamaları nedeniyle ortaya çıkan kâr kaybı da görev zararına eklenmiş olmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 35 inci maddesi ayrıca, teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulunca görev verilebileceğini, gerektiğinde bu görev için yapılacak ödeme miktarının Bakanlar Kurulu Kararında belirtileceğini ve bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kârın Hazine'ce karşılanacağını hükme bağlamıştır.

6 Eren Çaşkurlu, Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002, s. 7.

Bu durumda 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi hükmünden görev zararının iki durumda ortaya çıkabileceği anlaşılmaktadır:

Birinci durumda; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyetin altında olması halinde, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen %10 kâr payının toplamı görev zararı tutarını oluşturmaktadır.

Diğer durumda ise; KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınması durumunda bunların toplam tutarı kadar görev zararı oluşacaktır.

3. Yardım: *Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin sonuncusu yardım adı altında yapılmaktadır. Yardım başlığıyla yapılan transferler, bir karşılık beklenilmeksizin KİT'lere aktarılan kaynaklardır.*

Geçmiş yıllarda Geliştirme ve Destekleme Fonundan mevzuatı gereği Türkiye Elektrik Kurumu'na yapılan ödemeler, konsolide bütçeden yardım amaçlı yapılan transferlere örnek gösterilebilir.

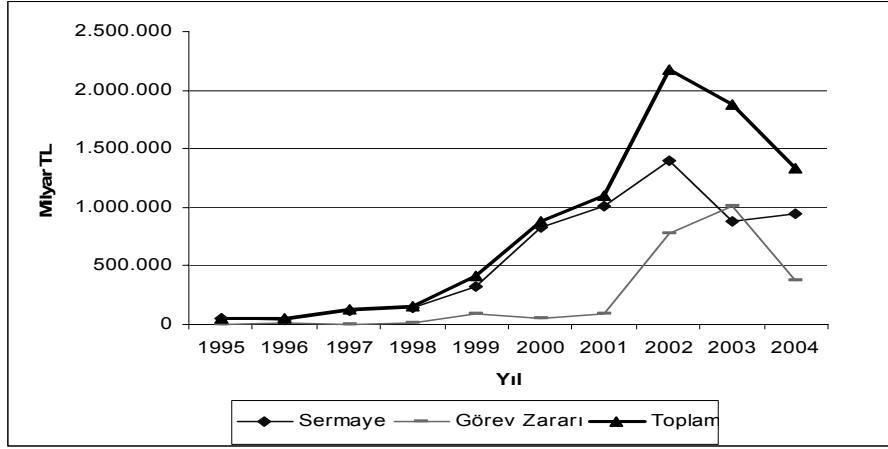
Tablo 1; 1995-2004 yılları arasında yapılan transfer tutarlarını ve bu transferlerin kendi içindeki dağılımını, Tablo 2; bu transferlerin KİT'ler itibariyle dağılımını ve Tablo 3; KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre artış oranlarını göstermektedir.

Tablo 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler

Yıl	1995		1996		1997		1998		1999	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	45.440	100	41.673	83	121.400	98	145.000	91	323.800	78
Görev Zararı	-		8.572	17	2.050	2	14.960	9	93.000	22
Toplam	45.440	100	50.245	100	123.450	100	159.960	100	416.800	100
Yıl	2000		2001		2002		2003		2004	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	827.852	93	1.011.600	91	1.398.000	64	877.000	47	948.742	71
Görev Zararı	58.056	7	95.481	9	772.000	36	1.004.000	53	380.629	29
Toplam	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

Kaynak: 1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları, 2004 yılı rakamları için Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılmıştır.

Grafik 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler



Milyar TL

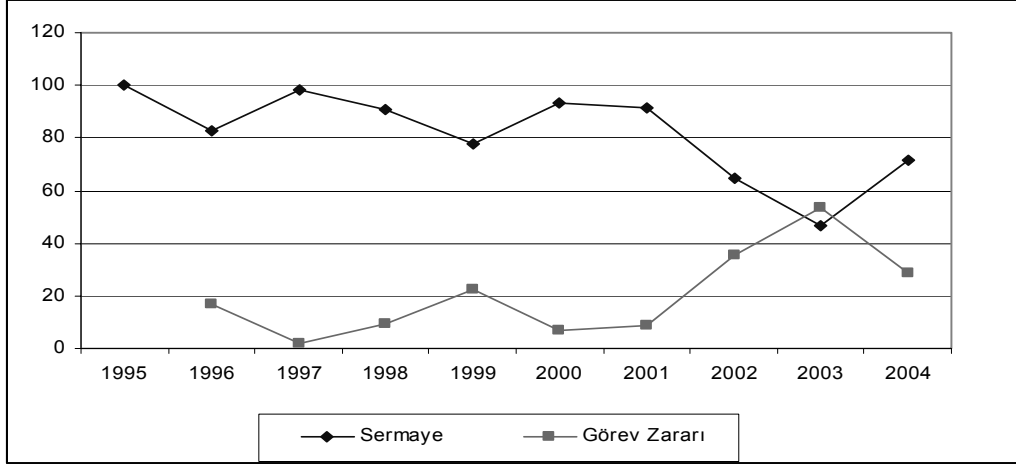
Yıl	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
Kurum	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%
T.Demir ve Çelik İst. Gen. Müd.	1.530	3,3	3.093	6,1	2.388	1,9	700	0,4	6.100	1,5	8.300	0,9					0,0			
T.Taşkömürü Kurumu Gen. Müd.	14.285	31,1	14.879	29,3	26.853	21,5	39.133	24,5	94.860	22,8	250.958	28,3	259.400	23,4	357.000	16,5	380.550	20,2	382.300	28,8
T.Elektrik Üretim İletim A.Ş.					1.205	1,0					88.000	9,9	125.000	11,3			0,0			
T.Elektirik Dağıtım A.Ş.	450	1,0			430	0,3					3.200	0,4			25.000	1,2	369.393	19,6	65.286	4,9
TETAŞ															35.000	1,6	50.607	2,7	85.000	6,4
TPAO																	0,0			
BOTAŞ													7.000	0,6	250.000	11,5				
T.Şeker Fabrikaları A.Ş. Gen. Müd.			3.850	7,6	20.830	16,7	34.021	21,3	100.000	24,0	149.000	16,8	250.000	22,6			16.000	0,9	34.843	2,6
Toprak Mahsulleri Ofisi Gen. Müd.			1.000	2,0											602.000	27,7	408.000	21,7		
TEKEL Genel Müdürlüğü																				
T.C. Devlet Demiryolları Gen. Müd.	17.970	39,1	20.448	40,3	45.455	36,4	80.296	50,2	171.650	41,2	324.500	36,6	349.500	31,6	561.500	25,9	575.043	30,6	637.812	48,0
TCZDK							995	0,6												
SEKA							1.600	1,0									8.390	0,4		
Sümer Halı							1.215	0,8	2.690	0,6	3.450	0,4	6.000	0,5	8.745	0,4	4.983	0,3	2.000	0,2
Posta İşletmeleri							2.000	1,3												
ÇAYKUR Gen.Müd.									32.000	7,7	33.000	3,7	41.181	3,7	267.600	12,3			18.014	1,4
TİGEM									9.500	2,3	25.500	2,9	43.000	3,9	23.200	1,1	54.192	2,9	40.800	3,1
MKEK													26.000	2,3	39.955	1,8	4.683	0,2	3.316	0,2
Çay İst.Gen.Müd.																	9.159	0,5		
TKİ																			60.000	4,5
Diğer Kuruluşlar	11.706	25,5	7.531	14,8	27.619	22,1														
İşletmeciler KİT Toplamı	45.941	100	50.801	100	124.780	100	159.960	100	416.800	100	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

1995, 1996 ve 1997 yılları verileri DPT Yılı Programları "İşletmeciler KİT Özet Finansal Göstergeleri" başlıklı tablolardan alınmış olup, bilgi mahiyetindedir. Bu yıllarda işletmeciler KİT toplamı; 233 sayılı KHK'ya ve 4046 sayılı Kanuna tabi kuruluşlar ile Türk Telekomun toplamını göstermektedir.

1998-2003 yılları verileri ise Kesin Hesap Kanunları verileriyle tutarlı olup, kesin verilerdir.

2004 yılı verileri Hazine Müsteşarlığından temin edilmiştir.

Grafik 2- KİT Transferlerinin Sermaye&Görev Zararı Dağılımı



Tablo 3- KİT'lere Yapılan Transferlerin Bir Önceki Yıla Göre Seyri

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye		-8	191	19	123	156	22	38	-37	8
Görev Zararı		-	-76	630	522	-38	64	709	30	-62
Toplam		11	146	30	161	113	25	96	-13	-29

Tablo 4- TEFE ve TÜFE Oranları

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TEFE Yıllık Ortalama	86	75,9	81,8	71,8	53,1	51,4	61,6	50,1	25,6	11,1
TEFE Yıl Sonu	65,6	84,9	91	54,3	62,9	32,7	88,6	30,8	13,9	13,8
TÜFE Yıllık Ortalama	89,1	80,4	85,7	84,6	64,9	54,9	54,4	45	25,3	10,6
TÜFE Yıl Sonu	76	79,8	99,1	69,7	68,8	39	68,5	29,7	18,4	9,3

Tablo 3’de yer verilen KİT transferlerinin bir önceki yıla göre artış oranları yıllar itibariyle fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen değişikliklerle birlikte değerlendirildiğinde; KİT’lere yapılan transferlerin 1996-1998 arasında reel olarak bir düşüş gösterdiği, 1999 ve 2000 yıllarında reel bir artış eğiliminin başladığı görülmektedir. 2001 yılında tekrar düşüş gösteren eğilim 2002 yılında artmıştır. 2003 yılı gerçekleştirmeleri KİT’lere yapılan transferlerin yeniden düşmeye başladığını göstermektedir. 2004 yılında da görülmektedir ki, düşüş trendi devam etmiştir.

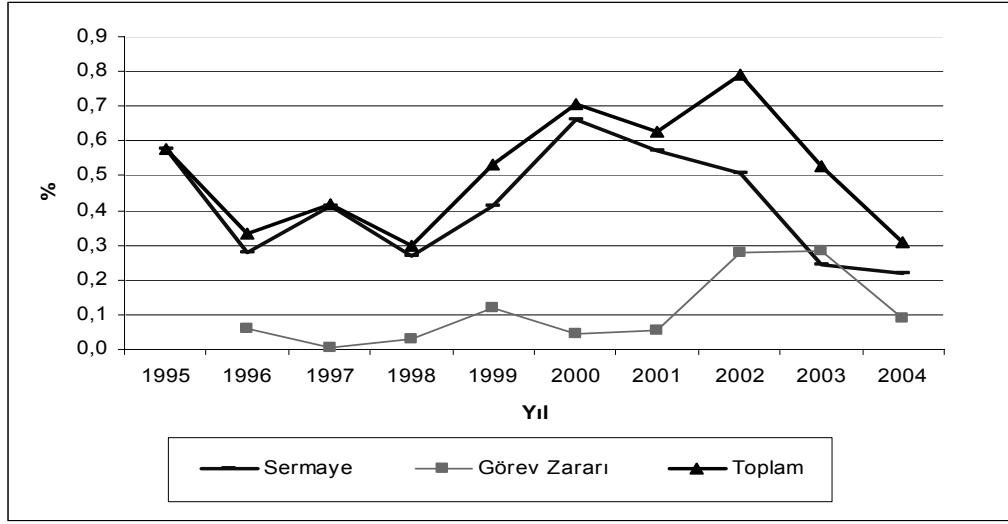
5 no’lu tabloda KİT’lere yapılan transferlerin GSMH’ya oranına bakıldığında, 1995 yılında binde 6 olan oranın 2002 yılında binde 8’e kadar yükseldiği görülmektedir. 2003 yılında ise oran binde 5’e gerilemiştir. 2004 yılında düşüş trendi devam ederek, oran binde 3’e kadar düşmüştür.

Transferlerin detayına bakıldığında ise, yıllar itibariyle görev zararı ödemelerinin GSMH’ya oranının, sermaye mahsubu amaçlı ödemelerin GSMH’ya oranına kıyasla düşük seyrederken, son yıllarda artış eğilimine girdiği ve 2003 yılında binde 3’ü bulduğu görülmektedir. Ancak bu oran 2004 yılında tekrar azalış eğilimine girerek binde 1’e gerilemiştir. Sermaye mahsubu amaçlı yapılan transferlerin GSMH’ya oranı ise, 2000 yılında binde 7’ye kadar yükselmişken bu yıldan sonra azalma eğilimine girerek 2003 yılında binde 2’ye gerilemiştir. 2004 yılında ise aynı düzeyde kalmıştır.

Tablo 5- KİT’lere Yapılan Transferler/GSMH

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6	0,5	0,2	0,2
Görev Zararı		0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1
Toplam	0,6	0,3	0,4	0,3	0,5	0,7	0,6	0,8	0,5	0,3

%

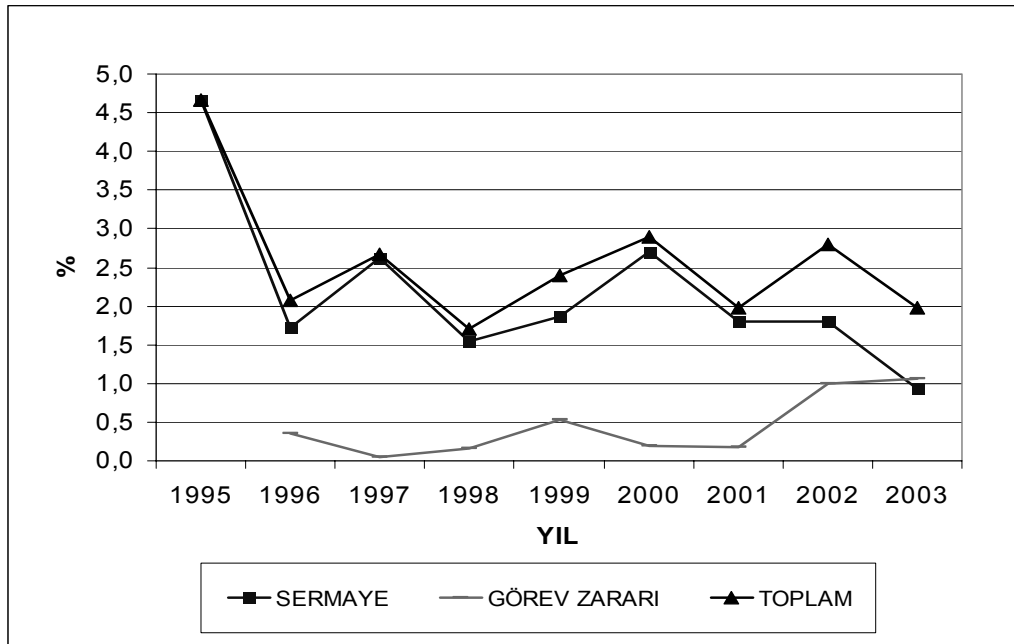
Grafik 3- KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH

Toplam transfer harcamaları içinde KİT transferlerinin payına bakıldığında ise; dokuz yıllık süreçte en yüksek oranın %4,7 ile 1995 yılında sağlandığı, en düşük orana ise %1,7 ile 1998 yılında ulaşıldığı görülmektedir. Genel olarak inişli-çıkışlı bir seyir izleyen oran, 2003 yılında %2 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında, 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle KİT'lere görev zararı amaçlı transfer yapılmamıştır. Bu nedenle 1995 yılında KİT'lere yapılan transferlerin tamamı sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerden oluşmuştur. 1995 yılında sermaye teşkili amacıyla yapılan transferler toplam transferlerin %4,7'sini oluşturmuştur. İzleyen yıllarda sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerin seyrine bakıldığında oranın, inişli-çıkışlı bir grafik sergilediği görülmektedir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transfer harcamalarının %0,9'u oranında sermaye teşkili amaçlı transfer yapılmıştır. KİT'lere görev zararlarının finansmanı amacıyla yapılan transferlerde dokuz yıllık süreçte inişli çıkışlı bir grafik izlemiş, son yıllarda artış eğilimine girmiştir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transferlerin %1,1'i oranında görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. (Tablo 6, Grafik 4)

Tablo 6- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı

%

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	4,7	1,7	2,6	1,5	1,9	2,7	1,8	1,8	0,9
Görev Zararı		0,4	0,0	0,2	0,5	0,2	0,2	1,0	1,1
Toplam	4,7	2,1	2,7	1,7	2,4	2,9	2,0	2,8	2,0

Grafik 4- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı

Son olarak KİT'lere yapılan transferlerin toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payına bakıldığında, 1995 yılında %2,6 ile en yüksek değerine ulaşan bu oranın, 1998 yılında %1 ile en düşük seviyesine indiği, 2003 yılında da %1,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sermaye mahsubu amacıyla yapılan ödemelerin 1997, 1999 ve 2000 yıllarında artış eğilimi içinde olduğu, diğer yıllarda ise sürekli azalış eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Nitekim 1995 yılında sermaye mahsubu amacıyla yapılan transferler toplam

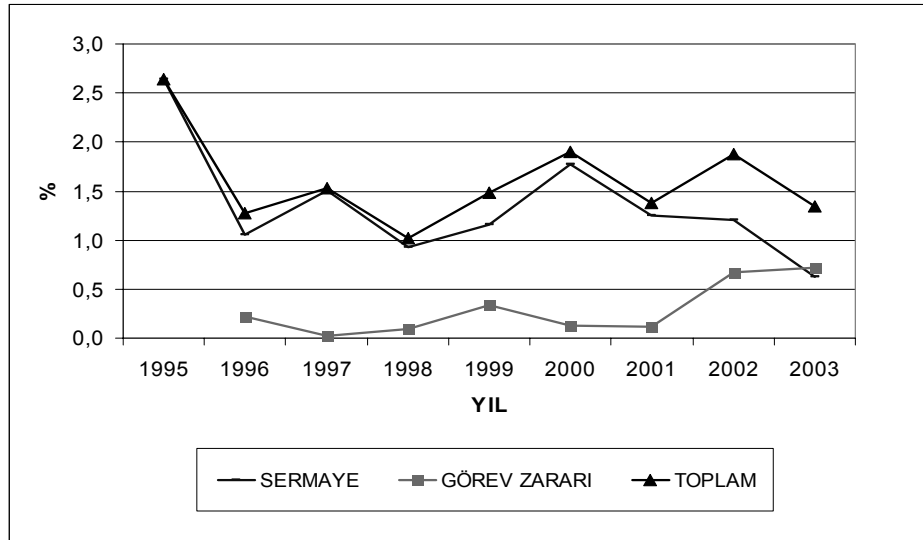
konsolide bütçe harcamalarının %2,6'sını oluştururken, 2003 yılında bu oran %0,6'ya düşmüştür. Görev zararı amaçlı yapılan transferler ise 1996 yılında konsolide bütçe harcamalarının %0,2'sine denk gelirken, bu oran 2003 yılında artarak %0,7'ye yükselmiştir.(Tablo 7, Grafik 5)

Tablo 7- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	2,6	1,1	1,5	0,9	1,2	1,8	1,3	1,2	0,6
Görev Zararı		0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,7	0,7
Toplam	2,6	1,3	1,5	1,0	1,5	1,9	1,4	1,9	1,3

%

Grafik 5- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı



Sonuç itibariyle incelemeye alınan 10 yıllık sürecin ilk ve son yıllarına bakıldığında, KİT'lere yapılan transferlerin GSMH, konsolide bütçe harcamaları ve toplam transfer harcamaları içindeki payının azalış eğilimi içinde olduğu, son iki yılda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre azaldığı ifade edilebilir.

Son yıllarda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerde yaşanan düşüşün en önemli nedenlerinden birinin, özelleştirme uygulamaları sonucu KİT sayısında görülen azalma olduğu söylenebilir.

Ayrıca, istihdam sayı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı tedbirler paralelinde KİT kârlarında meydana gelen artışın KİT borçlanma gereğinde meydana getirdiği azaltıcı etki de KİT'lere yapılan bütçe transferlerinin azalmasında etkili olmuştur.

Bunun yanı sıra, KİT fiyat politikalarının enflasyon ve döviz kuru değişiklikleri ile uluslararası piyasalarda yaşanan ekonomik gelişmelere paralellik taşıması, KİT'lerin zararlarını ortadan kaldırmaya ya da azaltmaya yardımcı olmakta, böylelikle KİT'lerin bütçeden ihtiyaç duyacakları transfer ihtiyacını azaltmaktadır.

C- Konsolide Bütçeden Transfer Yapılan KİT'lerden Kamu Bankalarına Genel Bir Bakış

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler, 233 sayılı KHK kapsamında yer alıp da genel yatırım ve finansman programına dahil olan KİT'lerle sınırlı değildir.

Bu KİT'ler dışında genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan ve kendilerine sermaye ve görev zararı ödemeleri amacıyla konsolide bütçeden transfer yapılan tasarrufçu KİT olarak adlandırılan kamu bankaları bulunmaktadır.

Bu bankalar; T.C. Ziraat Bankası A.Ş.ve T. Halk Bankası A.Ş.'dir.

Yapısal değişim sürecindeki kamu bankaları; T.C.Ziraat Bankası A.Ş., T.Halk Bankası A.Ş. (kapatılan T. Emlak Bankası A.Ş.) Türkiye'de bankacılık sektörünün yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır.

Bankacılık sektörünün mevduat ve aktifler bakımından ağırlıklı bir kısmını oluşturan kamu bankalarının faaliyetleri, geçmişten günümüze çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle klasik anlamdaki bankacılık faaliyetlerinin dışına taşmıştır.

1863 yılında Memleket Sandığı olarak kurulan ve 2004 yılında 141 inci faaliyet yılını tamamlamış olan Ziraat Bankasının temel amacı, tarım kesimine finansal destek sağlanması ve her türlü bankacılık işlemlerinin yapılması şeklinde belirlenmiştir.

1933 yılında kurulmasına karşın 1938 yılında faaliyete başlayabilen ve 2004 yılında 66 ncı faaliyet dönemini tamamlayan T. Halk Bankası ise; esnaf,

sanatkar, küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) ile diğer sanayi kuruluşlarını kredilendirmekle görevlendirilmiştir.

1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası adı altında kurulan T. Emlak Bankasına, 1992 yılında Denizcilik Bankasının devredilmesiyle, Banka'nın konut ve dış ticaret bankacılığı misyonuna, denizcilik sektörü bankacılığı da eklenmiştir.

Kamu Bankaları çeşitli kanunlara göre faaliyet göstermiş olup daha sonra kuruluş kanunları ve değişiklikleriyle 3460, 23,440, 468 ve 2929 sayılı Kanunlar ile 233 ve 399 sayılı KHK hükümlerine tabi KİT'ler olarak çalışmalarını sürdürmüşlerdir.⁷

T.C. Ziraat ve T. Halk Bankalarının özellikle son yıllardaki en büyük sorunu görev zararı alacakları olmuştur. Başlangıçta bu alacakların büyük bir kısmı, devletin tarımsal kesime ve esnaf ve sanatkarlara, bütçeden kaynak ayırmadan kredi sübvansiyonu yapması sonucu oluşmuştur. Bir başka ifadeyle görev zararı, söz konusu bankalara devletçe piyasa koşulları dışında kredi açmaları görevi verildiği ve bu görev sonucu zarar ettikleri halde, bu zararın devlet bütçesinden ödenememesinin birikimi sonucu oluşmuştur. Böylece, özellikle 1990'ların başından bu yana yetersiz bütçe imkanları nedeniyle ödenemediğinden biriken görev zararı alacakları 2000 yılının sonu itibarıyla bankaların aktiflerinin yaklaşık %50'sini (Halk Bankası için %50'den fazlasını) oluşturmuştur. Bankalar bu alacakları borçlanmayla finanse etmek durumunda kalmışlardır.⁸

Ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanma ile finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle çeşitli kararnamelerle tespit edilen ve görev zararı alacaklarına yürütülen nispeten yüksek oranlı faizler sorunu çözmek yerine daha da büyütülmüştür. Çünkü ödenmeyerek kapitalize edilen faizlerin etkisiyle her dönem sonunda bilanço aktifinde yeralan (ödenemeyen) alacaklar reel olarak artmış ve faiz giderleri de bununla doğru orantılı olarak artış göstermiştir. Böylece, bilançolar ve dolayısıyla bankalar hızlı büyümüş görünmekle birlikte donuk olan görev zararı alacaklarının borçlanarak finanse edilmesi nedeniyle

7 Güldoğan Selvi, "Kamu Bankalarının Özelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri", **YDK Dergisi**, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.2.2005.

8 T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "**Kamu Bankalarında Reform**", www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004.

sağlıksız olan bu büyümenin bedeli faiz giderleri olarak yansımış ve bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalına yol açmıştır. Ancak, tahakkuk eden faizler nakde dönüşemediğinden bankaların nakit sıkıntıları devam etmiş ve giderek toplam faiz gelirleri içindeki, kredi faiz gelirlerinin payı azalırken görev zararı alacaklarına yürütülen faiz gelirleri ağırlık kazanmıştır.⁹

İki kamu bankasının toplam görev zararı alacakları 1996 yılında GSMH'nın %3'ü düzeyindeyken, bu oran 2000 yılında %12 civarına yükselmiştir.

Genel olarak kamu bankalarının görev zararlarının nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:¹⁰

- bazı tarımsal ürünler için prim ödenmesi,
- destekleme alımlarının finanse edilmesi,
- doğal afetler nedeniyle kullanılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi,
- küçük esnaf ve sanatkarların desteklenmesi,
- deprem felaketi dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlanması.

Kamu bankalarının, yıllardan beri bütçe kısıtları sebebiyle tahsil edemediği birikmiş görev zararı alacaklarının yarattığı finansman (likidite) ihtiyacının oluşturduğu baskı, para piyasalarında ortaya çıkan yüksek faiz hadlerinin belirleyicisi olmuştur. Bu durum hem bankaların faiz giderlerinin artmasına hem de para piyasalarında yüksek faiz beklentisiyle birlikte özel sektörün finansal piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. (crowding-out effect - dışlama etkisi)

Bütün bunların sonucunda, bankaların temel işlevlerinden olan finansal aracılık fonksiyonu kamu bankalarınca tam ve etkin olarak yerine getirilemez olmuştur. Ayrıca görev zararları için yapılması gerekli ödemelerin de bizzat bütçe kanunları ile bütçe dışında muhasebeleştirilmeleri sonucu, kamu açığının doğru ölçülememesi ve buna uygun politikalar oluşturulamaması gibi olumsuzluklar da yıllar içinde kendini göstermiştir.

⁹ Nuran Çelebi ve Ayşe Efendi, "Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi" Poster Bildirisi, -1980 Sonrası Mali Politikalar- **XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s. 292.

¹⁰ Çaşkurlu, **a.g.e.**, s. 80.

Yaşanan bütün gelişmeler ve krizler sonucunda kamu bankalarını yeniden yapılandırmak amacıyla bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Ziraat, Halk ve Emlak Bankası'nın yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesine ilişkin olarak 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla anılan bankaların çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmaları ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ve hisselerinin tamamının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu Kanun ile anılan bankalar, KİT'lere ilişkin 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılıp, Bankalar Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır.

20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile 4603 sayılı Kanunun bazı maddelerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda bu bankaların TBMM denetimine tabi olmasını teminen, 4603 sayılı Kanun metninden, 3346 sayılı KİT'ler ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun bankalar hakkında uygulanmayacağına ilişkin hüküm çıkarılmıştır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik program, öncelikle finansal ve operasyonel yapının iyileştirilmesi, nihai olarak ise bu bankaların özelleştirilmesi hedefi çerçevesinde yürütülmektedir.

Bankaların finansal açıdan yeniden yapılandırılması; görev zararı alacaklarının tasfiyesi, kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması, sermaye desteği sağlanması, mevduat faizlerinin piyasa faizleri ile uyumlu hale getirilmesi ve kredi portföyünün etkin yönetimini kapsamaktadır.

Yeniden yapılandırma programı çerçevesinde kamu bankalarının mali yapılarının güçlendirilmesi ve mali sistem üzerinde yarattığı yükün hafifletilebilmesi amacıyla görev zararları karşılığı, özel tertip DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) ve dövize endeksli senetler verilmiştir.

Bu şekilde bir yandan söz konusu bankaların görev zararı karşılığı birikmiş alacakları ve bunlara tahakkuk etmiş faizler banka bilançolarından tasfiye edilirken, bir yandan da bu bankaların gecelik piyasalarda yarattığı yük ortadan kaldırılmıştır. Bu çerçevede; Ziraat ve Halk Bankasına Mayıs/2001 ayında 23 katrilyon lira tutarında özel tertip DİBS verilmiştir.

Bankalara verilen tahviller dört kategoride ihraç edilmiştir;

- 1- 'TÜFE'ye endeksli, yılda bir faiz ödemeli tahviller,
- 2- TCMB repo faizine endeksli 3 ayda bir faiz ödemeli tahviller,
- 3- Döviz cinsinden özel tertip tahviller,
- 4- İhale endeksli kağıtlar

Mevcut görev zararlarının tasfiyesinin yanı sıra, yeni görev zararı oluşumunun engellenmesine yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Bu çerçevede 30.04.2001 tarihinde yayımlanan 1/2312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile görev zararlarına ilişkin 100'e yakın Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunlardan kaynaklanan görev zararlarının kaldırılmasına yönelik kanuni düzenleme ise 03.07.2001 tarihinde 4684 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 4603 sayılı Kanunla, Bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemeyeceği de hükme bağlanmıştır.

Görev zararı alacaklarının tasfiyesi için Hazinece piyasa koşullarına uygun şekilde verilen DİBS'lerin repo ve doğrudan satışı yoluyla Merkez Bankasından sağlanan likidite, bunlardan erken itfaya tabi tutulanlar için yapılan ödemeler ile artırılan banka ödenmemiş sermayelerine mahsuben nakden ve menkul kıymetlerle yapılan ödemelerin, bankaların kısa vadeli yükümlülüklerini azaltması yanında bu kıymetler için ödenen faizler Ziraat Bankasının kârlılığını önemli şekilde yükseltirken, Halk Bankasının zararını azaltmıştır.

1995-2003 yılları arasında, genel yatırım ve finansman programına dahil olmamakla birlikte KİT statüsünde bulunan bankalara konsolide bütçeden sermaye ve görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. Bu transferler;

- Genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan KİT statüsündeki bankalara ve devletin iştiraki konumunda bulunan T. Kalkınma Bankası A.Ş. ve Eximbank'a olan sermaye taahhütleri,
- 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi gereğince KİT statüsündeki T.C.Ziraat Bankası, T. Halk Bankası, T.Emlak Bankası'na BKK ile verilen görevler nedeniyle ve Eximbank'ın ihraç etmiş olduğu düşük faizli tahvillere ilişkin ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla yapılan ödemeler

başlıklarıyla yapılmıştır.

Tablo 8, 1995-2003 yılları arasında konsolide bütçeden bu amaçla yapılan transferleri göstermektedir.

Milyar TL

TERTİP	AÇIKLAMA	1995					1996					1997				
		BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	3.000	2.292	5.292	5.292	100	21.000	3.950	24.950	24.950	99,99	34.000	146.371	180.371	180.371	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	8.000	1.640	9.640	9.640	100	27.000	-2.795	24.205	24.205	100	36.000	13.200	49.200	49.200	100
		1998					1999					2000				
		BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	30.000		30.000	30.000	100	195.000	-18.500	176.500	176.443	99,9	200.000	52.200	252.200	248.200	98,4
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	50.000	-43.000	7.000	7.000	100	0,1		0,1			725.000	-561.325	163.675	145.400	88,8
		2001					2002					2003				
		BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/ DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	190.000	323.150	513.150	513.150	99,9	40.000	-15.000	25.000	25.000	100	60.000	-20.000	40.000	40.000	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	0	400.574	400.574	388.391	96,9	50.000		50.000	50.000	100	75.000	-25.000	50.000	50.000	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

Bu transferler dışında, konsolide bütçeden kamu bankaları aracılığıyla aşağıdaki başlıklarla da transfer yapılmıştır.

- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1999 tarih ve 99/13798 sayılı Kararı ile pamuk üreticilerine ve 26.11.1998 tarih ve 98/12122 sayılı Kararı uyarınca da diğer ürünlerin desteklenmesiyle görevlendirilen T.C. Ziraat Bankasının söz konusu faaliyeti nedeniyle ortaya çıkan zararın karşılanması amacıyla yapılan ödemeler.*
- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1985 tarih ve 85/10151 sayılı, 29.04.1987 tarih ve 87/11705 sayılı, 23.12.1994 tarih ve 94/6422 sayılı, 18.11.1997 tarih ve 97/10244 sayılı Kararları ile gübre ve diğer tarımsal girdilerin teşvik edilmesi amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilerek kabulüne dair Kanun uyarınca; Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin destekleme alımlarından dolayı ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *4106 sayılı "Çiftçilerin T.C.Ziraat Bankasına, Tarım Kredi Kooperatiflerine, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğüne, Türkiye Ziraat Donatım Kurumuna, Toprak Mahsulleri Ofisine, Orman ve Köy İşleri Genel Müdürlüğüne Olan Bir Kısım Borç Faizlerinin Silinmesine Dair Kanun"un 4 üncü maddesi uyarınca doğacak görev zararlarına ilişkin ödemeler*
- *2001 Mali Yılı bütçesinden 196 sayılı Kanun uyarınca Devlet nam ve hesabına alım yapan TEKEK Genel Müdürlüğü'nün destekleme alımlarının finansmanı için yapılan ödemeler.*

IV- Sonuç

Kamu teşebbüsleri oluşturmak suretiyle yani KİT'ler vasıtasıyla girişimci olarak ekonomiye giren Devlet, böylelikle elde ettiği ekonomiye müdahale edebilme imkanının karşılığında bir bedel ödemektedir. Bu bedelin en belirgin kısmını, KİT'lere bütçeden transfer yapılması suretiyle bütçe üzerinde meydana gelen yük oluşturmaktadır. Daha geniş kapsamlı düşünüldüğünde ise, zamanında ödenmeyen görev zararları için tahakkuk ettirilen faizler, KİT'lere ait olup da tahkim kanunları ile devralınan borçlar, Hazine'nin KİT adına garanti ettiği ve ödediği iç ve dış borçlar ve hatta görev zararı uygulamalarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler de söz konusu maliyetin içine dahil edilebilmektedir.

Esasen konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bütçe üzerinde yük teşkil etmesi, ilgili yıllarda taahhüt edilen sermaye paylarının yada görev zararı uygulamaları sonucu ödenmesi gereken tutarların zamanında yada tam ya da hiç ödenmemesinden kaynaklanmakta, böylelikle ödenmeyen bu tutarlar katlanarak büyümektedir. Ayrıca geçmiş yıllarda yapıldığı gibi KİT'lerin borçlarının alacaklarına mahsup edilmesi yönünde yapılan uygulamalar soruna çözüm getirmemiş, aksine sorunu bir başka boyuta da taşıyarak bütçe büyüklüklerinin ve buna bağlı olarak kamu kesimi borçlanma gereği gibi bazı ekonomik değerlerin olduğundan daha küçük görünmesine neden olmuştur.

Öte yandan özellikle görev zararı uygulamaları bütçenin samimiyet ilkesinden sapmalara yol açan, bütçe disiplini bozan ve bütçenin saydamlığı ilkesiyle de bağdaşmayan uygulamalar arasında sayılmaktadır.

Ancak görev zararı uygulamalarının bütün bu olumsuz etki ve özelliklerine rağmen, sosyal fayda yaratmak üzere gelirin adaletli dağılımına katkıda bulunmak, çeşitli sektörleri desteklemek, üretimi ve yatırımı teşvik etmek gibi amaçları yerine getirmek üzere sisteme sokulduğu da unutulmamalıdır.

Bu nedenle özelleştirme uygulamalarının son sürat ilerlediği bu günlerde; bir yandan KİT'lerin kuruluş amaçları, günümüz koşullarındaki gereklilikleri, yukarıda ifade edildiği üzere görev zararı uygulamalarıyla yaratılmaya çalışılan sosyal fayda vb. unsurlar terazinin bir kefesine konulmalı, diğer yandan KİT'lerin ve finansman açıklarının gerek bütçe gerekse ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri diğer kefeye konulmalı, gerekli değerlendirme ve analizler yapılarak her bir KİT'in geleceği, ülkemiz açısından en iyi sonucu verecek şekilde karara bağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan Abdurrahman, Kamu Maliyesi, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
- Ayyıldız (Sayın) Ebru, Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara-2005.
- Baklacıoğlu Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri -Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye’de-, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, 1.Basım, Ankara.
- Çaşkurlu Eren, Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002.
- Çelebi Nuran ve Efendi Ayşe, “Hazine’nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi” Poster Bildirisi, -1980 Sonrası Mali Politikalar- XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.
- Eğilmez Mahfi, “Türkiye’de KİT’lerin Finansmanı” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990.
- Efe Şeref, “Yarı Mali İşlemler -Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar-” XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001
- Gülen Fikret, “Bütçe ve Saydamlık”, www.saydamlık.org.tr/makaleler, Erişim Tarihi: 10.3.2005.
- Günday Metin, İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- Kepenek Yakup, 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 1990.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, Ankara, Mayıs 2004.
- Özkan Mustafa, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları İçin Hazırlanan “Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Tabi Olduğu Mevzuat ve TBMM’ce Denetlenmesi Hakkında Mevzuatla İlgili Ders Notu.”, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.1.2005.

Sağlam Dünder, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 1.Basım, Ankara, 1967.

Selvi Güldoğan, “Kamu Bankalarının Özelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri”, YDK Dergisi, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.2.2005.

Türk İsmail, Kamu Maliyesi, 3.Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.

1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, “Kamu Bankalarında Reform”, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004.

OSMANLI DÖNEMİNDE RÜŞVET VE SAHTEKÂRLIK SUÇLARI VE BUNLARA VERİLEN CEZALAR ÜZERİNE BAZI BELGELER

Dr. Kemal DAŞCIOĞLU*

Rüşvet, bütün insan topluluklarında geçmişten günümüze varlığını sürdüren en eski sosyal dertlerden birisidir. Lügatlarda rüşvet, yaptırılmak istenen bir işte yasa dışı kolaylık veya çabukluk sağlanması için bir kimseye mal veya para olarak sağlanan çıkar olarak tanımlanmaktadır.¹ Günlük kullanımda rüşvet kavramı, hem rüşvet vereni hem de alanı kapsayan bir suç ifade etmektedir. Nitekim Türk Hukuk Lügatı'nda da "...memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için ... kanunca verilmesi icabetmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin etmesi, yahut para, mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir." şeklinde rüşvet suçu tarif edilmektedir.

Genel manasıyla rüşvet, yetkili birisine, başkası tarafından toplumun usul ve kaidelerine aykırı bir biçimde menfaat sağlanarak bir işin yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. Rüşvet suçunun geri kalmış veya gelişmiş bütün toplumlarda var olduğu görülmektedir. Çünkü her insan önce kendi menfaatlerini düşünür. Bu da rüşvet suçu için önemli psikolojik sebeplerden birisidir. Bununla birlikte gelişmiş toplumlarda rüşvet suçunun daha az işlendiği, ancak tamamen ortadan kalkmadığı görülmektedir.²

Her suç gibi rüşvet de insanla alakalı sosyal bir olaydır. Bu nedenle özellikle sosyal düzenin bozulduğu dönemlerde bu suçun arttığı görülür. Büyük ekonomik krizler, savaşlar vb. olaylar toplum hayatını temelden etkilediği için, bu tür suçların artmasını sağlar. Böylece ekonomik şartların ağırlığı veya hafifliği rüşvet suçunun işlenmesini artırıp çoğaltmaktadır.³

İlkçağlardan itibaren bütün toplumlarda görülen rüşvet suçunun Osmanlı toplumunda da var olduğu bilinmektedir. Osmanlı Devleti kendi

* Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi

¹ *Türkçe Sözlük*, C. 2, 9. Baskı, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara 1998, s. 1872.

² Mumcu, Ahmet, *Osmanlı Devleti'nde Rüşvet*, II. Baskı, İnkılâp Kitabevi, İstanbul 1985, s. 1-2.

³ Mumcu, *a.g.e.*, s. 18-20.

kendine oluşmuş sosyal bir organizma değildir. Tarihteki her devlet gibi, kendinden önce kurulan devletler ile komşu devletlerden etkilenmiştir. Dolayısıyla bir kısım özellikler etkileşim neticesinde Osmanlı Devleti'ne sirayet etmiştir⁴ Osmanlı Devleti'nin temellerinin başlangıçtan itibaren Selçuklu yönetim kurallarıyla geliştiği, sonraları İlhanlı etkisinin de görüldüğü bilinmektedir.⁵ Bu devletlerde de rüşvet ve benzer suçların varlığı bilindiğine göre, Osmanlı Devlet ve toplum hayatında bu tür bozuklukların var olduğu söylenebilir.⁶

Osmanlı Devleti'nin daha ilk dönemlerinde rüşvetin olduğuna dair Neşri Tarihi'nde bilgiler vardır. Orhan Bey zamanında askeri teşkilatın ilk adımı sayılan yaya sınıfı kurulurken Bursa kadısı Çandarlı Kara Halil Paşa'nın rüşvet aldığı söylenir. Bununla ilgili olarak, "... *Padişah hizmetinde olalum deyü çok kişiler kadiya rüşvetler virüb yalvardılar: beni yaz didiler*" şeklinde söylentilerin çıkması, bunun doğru olmasa bile rüşvet kavramının ilk devirlerden itibaren bilindiğini göstermesi bakımından önemlidir.⁷ I. Bayezid döneminde rüşvetin adalet teşkilatına kadar girdiği görülmektedir. Özellikle kadıların rüşvetçiliğinin arttığı, bunun için devletin tedbirler aldığı görülmektedir.⁸ Kanuni'nin son dönemlerinde ise rüşvetin devletin bütün mekanizmalarına hâkim olduğu söylenebilir. Bundan sonra devlet yönetiminde rüşvetin yaygınlaştığı görülmektedir.

XVII. yüzyıldan itibaren devlet-toplum hayatındaki iktisadi ve sosyal gerilemeye bağlı olarak rüşvetin de iyice arttığı söylenebilir.⁹ Özellikle devlet hizmetlerinin para ile satılması, rüşvetin artmasında etkili olmuştur. Naima, Osmanlı Devleti ve diğer devletlerde kamu makamlarına tayin için her zaman akçe almanın alışılmış bir durum olduğunu ve âlemden bunu def etmenin mümkün olmadığını belirtmektedir. Ayrıca rüşvetin devletin içine iyice yerleştiğini ve her makamın bir ücreti olduğunu söylemektedir.¹⁰

XVIII. yüzyılda da durum aynı şekilde devam etmiş, kamu hizmetlerine liyakatli kişiler değil çok para veren kişiler atanmıştır. Bu durum

⁴ Mumcu, a.g.e., s. 47–48.

⁵ Fuad Köprülü, *Osmanlı Devleti'nin Kuruluşu*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1999, s. 110.

⁶ Mumcu, a.g.e., s. 83.

⁷ Mehmet Neşri, *Kitâb-ı Cihannümâ-Neşri Tarihi*, (Yay: Faik Reşit Unat-Mehmet A. Köymen), c. I, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1995, s. 155; Mumcu, a.g.e., s. 84.

⁸ Lütü Paşa, *Tevarih-i Al-i Osman*, (Yay: Kayhan Atik), Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara 2001, s. 68–69; Neşri, a.g.e., s. 335–339.

⁹ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Tarihi*, c. III/I, s.228–229; Mumcu, a.g.e., s. 85.

¹⁰ Mustafa Naima, *Tarih-i Naima*, c. IV, s. 284–285; Mumcu, a.g.e., s. 88.

XIX. yüzyılda da hükmünü kaybetmemiştir. Bu dönemde rüşvetin hediye şeklinde verilmesinin de yaygınlaştığı görülmektedir.¹¹ Bunun haricinde eşkiyalık yapanlar dahi soydukları malların ve paraların bir bölümünü yöneticilere verirlerdi ki, kendilerinin barınabilecekleri bir yerleri olsun. Bu durum yöneticilerin rüşvet karşılığında eşkiyaları koruması anlamına gelmektedir.¹² Kısaca rüşvet devletin bütün teşkilatlarına sirayet ettiği anlaşılmaktadır. Tabi ki devlet bunu önlemek için tedbirler almış ancak tam anlamıyla başarı elde edememiştir.

Rüşvet tespit edildiği takdirde değişik cezaların uygulandığı görülmektedir. Bu cezalar görevden almaktan katle kadar gidebilmektedir. Aşağıda rüşvet ve sahtekârlık gibi suçlara verilen sürgün cezalarıyla ilgili örneklerle yer verilecektir.

Osmanlı Devleti'nde gerek devlet hizmetinde çalışanlar gerekse esnaf, tüccar ve benzeri meslek grubundan insanlar, rüşvet ve bununla bağlantılı sahtekârlık gibi suçlardan dolayı sürgün cezalarına çarptırılmıştır. Bunlarla ilgili olarak, İstanbul'da Çarşamba pazarında Simitçi Hasan, dört paralık simidi on beş dirhem noksan halka satmaya cesaret ettiğinden, Seddülbahir'e sürgün edilmiş ayrıca orada kalebent olunmasına da karar verilmiştir. Kaleye geldiği ve burada kalebent olunduğuna dair kale dizdarından da haber alınmıştır.¹³ Yine İstanbul'dan hür ve azade kadınları Anadolu'ya götürüp esir gibi satan Çolak İsmail ve oğlunun bir daha İstanbul'a gelmemek üzere Bursa'ya sürgün edilmesine hüküm verildiği görülmektedir. Bu o dönemde bir nevi esir ticareti yapanların olduğunu ve onların da bazen hadlerini aştıklarını göstermektedir.¹⁴

Diğer yandan adli bir takım sahtekârlıkların yapıldığına dair örnekler de vardır. Kuzât (kadılar) taifesinden Zağra-i atık muvakkili (fermanlara tuğra çeken kimse) Mehmet Bey'in sahte ferman tahrir eylediğinden Limni Adasına sürgün edilerek cezalandırılması hakkında hüküm verildiği anlaşılmaktadır.¹⁵

Ulema sınıfından bazı kimselerin de bu tür suçları işledikleri ve gerekli cezalara çarptırıldıkları belgelerden anlaşılmaktadır. Örneğin, Bursa'da

¹¹ Mumcu, *a.g.e.*, s. 99–100.

¹² M. Çağatay Uluçay, *XVIII ve XIX. Yüzyıllarda Saruhan'da Eşkiyalık ve Halk Hareketleri*, İstanbul 1955, s. 58.

¹³ *Başbakanlık Osmanlı Arşivi, Cevdet . Zabtiye*, nr. 119 / 25.R.1134 (12.02.1722).

¹⁴ *BOA, C. ZAB.* nr. 768 / 26.B.1204 (11.04.1790).

¹⁵ *BOA, C. ZAB.* nr. 202 / 5.Ca.1118 (15.08.1706).

Alaaddin Bey camiinde imamlık yapan ulema sınıfından Hamza Efendi, mahallesindeki bir parça yeri zapt etmek için, İstanbul'a şeyhülislâmın mührünü taklit ederek sahte mühürlü mektup yazmış, bununla birlikte rüşvet almaya da cüret ettiği için Limni Adası'na sürgün edilmesine karar verilmiştir. Bir başka belgede ise İstanbul'da Koca Mustafa Paşa Camii müezzini ve kandilcisi olan İbrahim Efendi mahallesinde sakin Şerife Hafize adlı bir kadını gerekli tetkikleri yapmadan Halil adındaki kimseye nikâh ettiği için Bursa'ya sürgün edilmiştir. Aynı belgenin devamında "... *kimesnem olmayub öksüz kaldığım ecilden hall-i perişâniyetime merhameten pederim mezkûr kullarının her ne kadar cürmi var ise dahi afv ve Sene-i cedîd hürmeten ıtlâk buyrulması...*" şeklindeki cümleden bir af isteğinin olduğu da anlaşılmaktadır. Bu cümleden olarak, çocuklarına merhameten af isteğinin bir yıl sonra gerçekleştiği görülmektedir.¹⁶ Yine Erzurum müftüsü Abdurrahman Efendinin kötü işleri ve rüşvetten dolayı sürgün edildiğini ve taraftarlarının da te'dib edilmesi hakkında hüküm verildiği anlaşıyor.¹⁷ Benzer bir sürgün de Gelibolu müftüsüne uygulanmıştır.¹⁸ Bir başka belgeden anlaşıldığına göre, Rusçuk mahkemesi başkâtibinin yalan ilamlar vererek oranın kadı ve naiblerini aldattığı ve bu şekilde ahalinin hukuki haklarını iptal ettiği için Vidin'e sürgün edilerek terbiye edilmesi hakkında hüküm verilmiştir.¹⁹

Bazı durumlarda sürgün cezasının *katle bedel* verildiği görülmektedir. Bu konuyla ilgili olarak, Mısır valisi ve çavuşbaşına yazılan hükümde, İstanbul'da kâğıt tacirliği yapan bunun yanında fesat ve kötülüğü ile bilinen Burdurlu El-Hac Salih efendinin şekavet, sahtekârlık, hıyanet ve rüşvet suçlarından emsaline örnek olsun diye katline hüküm verilmişken, merhameten cezası hafifletilip Mısır'a sürgün edilmesine ve orada ikamet ettirilmesine karar verilmiştir. Ayrıca çavuşbaşına verilen emirle hapsedilerek götürülmesi istenmiştir. Bunun haricinde hükümde "*fimâ bâ'd Der-aliyye'me ayak basmamak ve her ne zaman gelur ise ele geçtiği saat katl ve idâm olunmak şartıyla Mısır-ı Kahire'ye tard ve teb'idi fermânım...*"²⁰ şeklindeki ifadede adı geçen kişinin

¹⁶ BOA, C. ZAB. nr. 232 / Evâhir Z. 1173 (Temmuz 1760), Affedildiği tarih 19 M. 1174 / 31.08. 1760 olarak verilmiştir

¹⁷ BOA, Hatt-ı Hümayun, nr.12410 / 1209 (1794).

¹⁸ Yolsuzluk yaptığından dolayı Rumeli Kazaskerinin maruzatı üzerine Bozcaada'ya sürgün edilmiştir. Aynı zamanda kalebent edilmesi de emredilmiştir. BOA, C. ZAB. nr. 1005 / Evâsıt Ca. 1120 (Temmuz 1708).

¹⁹ BOA, C. ZAB. nr. 4227 / 7.C.1203 (05.03.1789).

²⁰ BOA, C. ZAB. nr. 1584 / Evâhir Ra. 1190 (Mayıs 1776).

şayet İstanbul'a dönerse katl edileceği de anlaşılmaktadır. Bu şekilde devlet, suçları oldukça kabarık olanları merkezden uzaklaştırarak huzur ve güveni tesis etmeye çalışmaktadır. Ayrıca burada katl işi yapılmayarak o kişiye bir şans daha verilmiş olmaktadır. Ancak devlet böyle davranarak benzer işlerle istigal edenlere de gözdağı vermiş olmaktadır.

Rüşvet ve sahtekârlık gibi suçları sadece devlet görevlileri işlememektedir. Normal halktan insanların da bu tür olaylar yüzünden cezalandırıldıkları olmaktadır. Örneğin İstanbul'da oturan Ümmügülsüm adlı bir kadın hile, dalavere ve rüşvet gibi suçlardan dolayı Bursa'ya sürgün edilmiş ve orada ikamet ettirilmesine karar verilmiştir.²¹

Osmanlı Devleti'nin merkez teşkilatlarında bulunan görevlilerin sahtekârlık gibi bir takım suçlardan sürgün edildikleri görülmektedir. Mesela, Divan kalemi kâtiplerinden Seyyid İbrahim kendi halinde olmadığı, sadakatten uzaklaştığı, kanun ve hükümlere ilaveler yaptığı için görevinden azledilerek Limni Adasına sürgün edilmiştir.²² Daha sonra af edilse dahi yaptığı bu sahtekârlıktan dolayı bir daha kalem dairesine uğramaması da emredilmiştir. Devlet böyle kişileri bir daha kamu görevinde çalıştırmamaktadır. Bununla birlikte bazen merkez dışında görevlendirilen kişilerin de bu tür suçları işledikleri ve oradaki ahaliye zulmettikleri için benzeri cezaların verildiği görülmektedir. Bununla ilgili olarak Hassa silahdarlarından Hacı İshak Ağa Vidin'e kapıcıbaşı olarak atanmış ancak burada halka hizmet edeceği yerde fesatlık yayarak ve harici bağ ve bahçelerde ziyafetler düzenleyip; bir de rüşvet aldığından dolayı görevinden azledilerek başka bir yere sürgün edilmesine karar verilmiştir. Ayrıca defalarca kendisine Der-saadet'e dönmesi konusunda haberler gönderilmesine rağmen geri gelmemiş ve Eflak taraflarına gitmiştir.²³ İşte devlet böyle söz dinlemeyen ve fenalıklarına devam eden görevlileri bir şekilde cezalandırmıştır.

Rüşvet ile ilgili başka bir sürgün cezası da Kalyonlar halifesi Ahmet Efendi ile Peksimetçibaşıya verilmiştir. Bunların rüşvetten başka kötü hareket, hıyanet ve şekavetlerinin olduğu da belirtilmiştir. Her ikisi de azledilerek yerlerine başkaları atanmış ve devlete vermekle yükümlü oldukları meblağların tahsil edilmesinden sonra Kıbrıs'a sürgün edilmiştir.²⁴ Dolayısıyla

²¹ BOA, C. ZAB. nr. 3315 / 12.Z.1203 (03.09.1789).

²² BOA, C. DAH. nr. 2440 / Evâil Z.1205 (Ağustos 1791).

²³ BOA, HH. nr. 10380 / 1213 (1798).

²⁴ BOA, HH. nr. 9671 / 1206 (1791).

devlet, herhangi bir alacağı var ise onu tahsil edip ondan sonra sürgünü gerçekleştirmektedir. Yine benzer bir belgeden Anapa muhafızı Mustafa Paşa ile Sarı Baba namında bir zimmî ile birlikte hareket ederek kötü işlere sebep oldukları anlaşılmıştır. Bunun üzerine Mustafa Paşa'nın azledilmesine emval ve eşyasının zabt edilerek müsadere edilmesine ve yanında bulunan zimmînin de idamına karar verilmiştir. Bu kişiler, önce Sinop'a sürgün edilmişler; buradan da Mustafa Paşa bir adaya sürgün edilmiş, yanındaki zimmî ise katledilmiştir. Burada dikkatimizi çeken husus görevinden azledilen ve vezirliği alınan Mustafa Paşa'nın mallarının da müsadere edilmiş olmasıdır. Bu Osmanlı idari sisteminin uygulamalarından biridir.²⁵

Yukarıda anlatılanlardan, rüşvetin sadece Osmanlı Devleti'nde görülen sosyal bir bozukluk olduğu anlaşılmamalıdır. Osmanlıların çağdaşı olan, hem batı devletlerinde hem de diğer İslâm devletlerinde rüşvetin oldukça yaygın olduğu bilinmektedir.²⁶ Hemen her dönemde ve her toplumda görülen rüşvet, Osmanlı Devleti'nde de sosyal ve ekonomik alanda başlayan sıkıntılar sebebiyle artmıştır. Devlet bunu yok etmek için çareler aramışsa da her geçen gün kötüleşen sosyo-ekonomik yapı buna izin vermemiştir. O günlerden bugünlere kadar rüşvet ve yolsuzluklar toplumumuzda sosyal bir hastalık olarak varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Son olarak, yukarıdaki belgelerden rüşvet ve yolsuzlukların, Osmanlı'nın özellikle son dönemlerinde oldukça yaygınlaştığı anlaşılmaktadır. Bunun en büyük etkeni iktisadi, askeri ve sosyal alanlarda baş gösteren bozulmalardır. Tarihi süreç bir devamlılık gösterir. Dolayısıyla rüşvet ve yolsuzluk gibi olguların yeni kurulan Türk Cumhuriyetine de sirayet etmesi kaçınılmaz bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı döneminden farklı olarak, gerek iletişim gerekse teknolojik gelişmeler sayesinde rüşvet ve yolsuzlukların yöntem ve metotlarında bazı değişimler olmuştur. Bu hastalıktan kurtulmanın ya da hafifletmenin yolunun, refah düzeyimizin ve ahlaki değerlerimizin yükseltilmesine bağlı olduğu kanaatindeyiz. Ayrıca hakim güçlerin de yolsuzluk ve rüşvet olaylarında daha etkin rol almaları ve kararlı tutumları bunları önlemede etkili olacaktır. Netice itibarıyla bu devletin bir zaafıdır, dolayısıyla bunu çözecek olan da devlettir.

²⁵BOA, HH. nr. 10132 / 1211(1796); Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. M. Ali Ünal, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Müsadere", *Osmanlı Devri Üzerine Makaleler-Araştırmalar*, Kardelen Kitabevi, Isparta 1999, s. 1-16.

²⁶ Daha geniş bilgi için bkz. Mumcu, *a.g.e.*, s. 105 vd.

YÖNETİMDE YENİ BİR PARADİGMA: ÖRGÜTSEL BAĞLILIK

Levent BAYRAM*

Giriş

Örgütsel bağlılık, işgörenin çalıştığı örgüte karşı hissettiği bağın gücünü ifade etmektedir. Örgütsel bağlılık duygusunun, örgütsel performansı pozitif yönde etkilediğine inanılmakta, bu çerçevede, örgütsel bağlılığın işe geç gelme, devamsızlık ve işten ayrılma gibi istenmeyen sonuçları azalttığı, ayrıca ürün veya hizmet kalitesine olumlu yönde katkıda bulunduğu ileri sürülmektedir.

Günümüzde örgütsel bağlılık kavramı, gerek akademisyenler gerekse uygulayıcılar tarafından ilgiyle karşılanmasına rağmen henüz net olarak tanımlanamadığı ve çeşitli açılardan kavram kargaşasının yaşandığı görülmektedir.

Örgütsel bağlılık kısaca, işgörenin örgüte karşı olan sadakat tutumudur ve çalıştığı örgütün başarılı olabilmesi için gösterdiği ilgidir. Örgüte bağlılık tutumunda; yaş, örgüt içi kıdem gibi bireysel değişkenler ve iş dizaynı, yöneticinin liderlik vasıfları gibi örgütsel değişkenler önemli rol oynamaktadır.

Bununla birlikte örgütsel yapı ve olumlu örgüt iklimi, iş güvenliği, kararlara katılabilme fırsatları, işte sorumluluk ve özerkliğe sahip olabilme işgörenin örgüte bağlılığı üzerinde etkili olmaktadır.

Bu çalışmada, örgütsel bağlılık kavramı ile örgütsel bağlılığın işlev ve önemi üzerinde durulmuştur. Bu doğrultuda örgütsel bağlılık kavramı, sınıflandırması, örgütsel bağlılığı oluşturan unsurlar ile örgütsel bağlılığı etkileyen faktörler tartışılmış ve doyurucu cevaplar aranmıştır.

Örgütsel Bağlılık Kavramı

Örgütün yaşaması, işgörenlerin örgütten ayrılmamalarına bağlıdır. İşgörenler, örgüte ne kadar bağlıysa örgüt de o derecede güçlenmektedir.

* Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Bölümü

Örgüt, yaşamını devam ettirmek için işgörenlerin örgütten ayrılmasını önlemeye çalışır. Bunu yaparken ücret arttırma, yükselme olanağı sağlama, özendiriciler sunma gibi yollar izlemektedir (Çetin, 2004: 90).

Örgütsel bağlılık, beş nedenden dolayı örgütler için yaşamsal bir konu haline gelmiştir. Bu kavram; ilk olarak işi bırakma, devamsızlık, geri çekilme ve iş arama faaliyetleri ile; ikinci olarak iş doyumu, işe sarılma, moral ve performans gibi tutumsal, duygusal ve bilişsel yapılarla; üçüncü olarak özerklik, sorumluluk, katılım, görev anlayışı gibi işgörenin işi ve rolüne ilişkin özelliklerle; dördüncü olarak yaş, cinsiyet, hizmet süresi ve eğitim gibi işgörenlerin kişisel özellikleriyle ve son olarak, bireylerin sahip olduğu örgütsel bağlılık kestiricilerini bilmeye yakından ilişkilidir (Balay, 2000: 1).

Örgütsel bağlılık, örgütlerin varlıklarını koruma uğraşlarının hem temel etkinliklerinden hem de nihai hedeflerinden biridir. Çünkü örgütsel bağlılığı olan bireyler daha uyumlu, daha doyumlu, daha üretken olmakta, daha yüksek derecede sadakat ve sorumluluk duygusu içinde çalışmakta, örgütte daha az maliyete neden olmaktadır (Balcı, 2003).

Bağlılık duyan işgörenler, örgütün amaç ve değerlerine güçlü bir biçimde inanır, emir ve beklentilere gönüllüce uyarlar. Bu üyeler ayrıca, amaçların istenen şekilde gerçekleşmesi için asgari beklentilerin çok üstünde çaba ortaya koyar ve örgütte kalmada kararlılık gösterirler. Bağlılık gösteren işgörenler, içsel olarak güdülenirler. Bunların içsel ödülleri, başkaları tarafından denetlenen koşullardan çok, eylemin kendisinden ve başarılı sonuçlarından gelmektedir (Balay, 2000: 3).

Örgütsel amaçlara bağlılık, sadece belli bir rolün başarı derecesini nitelik ve nicelik yönünden yükselterek devamsızlığın ve işgücü devrinin azalmasına katkıda bulunmakla kalmayıp; aynı zamanda bireyi, örgütsel yaşam ve en üst düzeyde sistem başarısı için gerekli birçok gönüllü eyleme yöneltmektedir (Katz ve Kahn, 1977: 436).

Örgütsel bağlılığın tarihçesine baktığımızda, 1950'li yıllardan günümüze pek çok araştırmacının, örgütsel bağlılığın değişik boyutlarını inceleyen çalışmalar yürüttüğünü görmekteyiz. Bu çalışmalar günümüzde, giderek artan bir önem kazanmıştır. Bunun bazı nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Özsoy, 2004):

- 1- Örgüte bağlılığın, arzu edilen çalışma davranışı ile ilişkisi,

2- Örgüte bağlılığın işten ayrılma nedeni olarak, iş doyumundan daha etkili olduğunun araştırmalarla ortaya konması,

3- Örgütsel bağlılığı yüksek olan kişilerin, düşük olanlara göre daha iyi performans göstermeleri,

4- Örgütsel bağlılığın, örgütsel etkililiğin yararlı bir göstergesi olması,

5- Örgütsel bağlılığın, fedakârlık ve dürüstlük gibi örgüt vatandaşlığı davranışlarının bir ifadesi olarak dikkat çekmesidir.

Örgütsel bağlılık, bireyin örgütle özdeşleşmesi ve ona katılmasının göreceli gücüdür. Örgütsel bağlılık, üç faktörle karakterize edilmektedir (Balcı, 2003):

1- Örgütün amaç ve değerlerine güçlü bir inanç ve kabul gösterme.

2- Örgüt adına anlamlı çaba göstermeye isteklilik gösterme.

3- Örgütte üyeliğin sürdürülmesine güçlü bir arzu duyma.

Buradan da anlaşılacağı üzere örgütsel bağlılık, işgörenlerin örgüte basit bir inanış ve bağlılıklarından daha fazlasını ifade etmektedir.

Örgüte bağlılık özünde, bireyle örgüt arasındaki karşılıklı değişim sürecinde gerçekleşmektedir. Birey örgütten belli ödül ya da çıktılar sağlarsa, karşılığında kendini örgüte adanmaktadır. Diğer bir anlatımla birey ve örgüt arasındaki değişimde, birey kendisini örgüte adaması karşılığında belli ödül ve/veya çıktılar beklemektedir (Balcı, 2003: 27–28).

Örgüte bağlanmanın, işgörenin davranışını etkilemesiyle ilgili dört tür çıktıdan söz edilebilmektedir (Balcı, 2003: 28):

1- Örgütün amaç ve değerlerine tam olarak kendini adayanlar, örgütsel etkinliklere aktif olarak katılırlar.

2- Kendilerini örgüte adayan işgörenler, genelde örgütte kalmaya ve örgütün amaçlarına ulaşmasına katkıda bulunmaya güçlü istek duyarlar.

3- Örgüte bağlılık ile işten ayrılma arasında tutarlı ters bir ilişki bulunmaktadır.

4- İşten doyum, işten ayrılmanın başlangıç döneminde önemli kestiricisi iken, zaman geçtikçe bağlılık, işten ayrılmanın doyumdan daha güçlü bir kestiricisi olmaktadır.

Görülüyor ki işgörenler, örgütlere yeteneklerini kullanacak iş ortamı beklentisiyle belirli ihtiyaçlar, istekler, arzular, becerilerle gelmektedirler.

İşgörenler, kendilerini örgütleri ile tanımlamaya başladıkça, işlerine daha çok katılmakta ve örgütün bir parçası haline gelmektedirler.

Örgütsel Bağlılık Tanımları

Örgütsel bağlılık kavramı, modern yönetim kavramları arasında en fazla ilgi toplayan kavramlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. İşgörenlerin işle ilgili tutumlarından biri olan örgütsel bağlılık, özellikle son 50 yılda üzerinde fazlaca durulan bir konu olmasına rağmen, henüz bu kavramın tanımı üzerinde fikir birliğine varılamamıştır (İnce ve Gül, 2005).

Bunun en önemli nedeni, sosyoloji, psikoloji, sosyal psikoloji ve örgütsel davranış gibi farklı disiplinlerden gelen araştırmacıların konuyu kendi uzmanlık alanları temelinde ele almalarıdır (Çöl, 2004).

Bu nedenle örgütsel bağlılık literatürü incelendiğinde, birbirinden farklı birçok bağlılık tanımına rastlamak mümkündür.

Örgütsel bağlılığı Yüksel (2000), “sadece işverene sadakat demek değil, örgütün iyiliği ve başarısının sürmesi için örgüte dâhil olanların düşüncelerini açıklayıp, çaba gösterdikleri bir süreçtir” şeklinde tanımlarken, Celep (2000) de örgütsel bağlılığı, “bir örgütün bireyden beklediği formal ve normatif beklentilerin ötesinde, bireyin bu amaç ve değerlere yönelik davranışlarıdır” şeklinde tanımlamaktadır.

Ayrıca Özsoy (2004) örgütsel bağlılığı, bireyin örgüt çıkarlarını kendi çıkarlarından üstün görmesi olarak tanımlarken, Balay (2000) örgütsel bağlılığı, bireyin örgütteki yatırımları, tutumsal nitelikteki bir bağlılıkla sonuçlanan davranışlara yönelimi ve örgütün amaç ve değerler sistemiyle özdeşleşmesi olarak tanımlamıştır.

Çöl (2004) de örgütsel bağlılık ile ilgili olarak yaptığı çalışmalarda örgütsel bağlılığı, “işgörenin çalıştığı örgüt ile özdeşleşerek, örgütün ilke, amaç ve değerlerini benimsemesinin, örgütsel kazançlar için çaba göstermesinin ve örgütte çalışmayı sürdürme isteğinin ölçüsü” olarak tanımlamıştır.

Yapılan tanımlar ışığında örgütsel bağlılık kavramının tanımını; işgörenlerin örgütte kalmak istemeleri, örgütün tüm etkinliği, çıkarı ve başarısı ile kimliklenme, işgörenin örgüte karşı olan sadakat tutumu ve çalıştığı örgütün başarılı olabilmesi için gösterdiği ilgi şeklinde özetlememiz mümkün olabilecektir.

Örgütsel bağlılık üzerine yapılan bütün tanımlar, bağlılığın ya tutumsal ya da davranışsal bir temele dayandığı fikrinde birleşmektedir. Diğer bir ifadeyle işgörenler tutumsal veya davranışsal bir sebep geliştirerek örgüt üyeliğini devam ettirmektedirler. Bu nedenle bağlılık; davranışsal ve tutumsal olmak üzere iki ana başlık altında incelenmektedir (Çöl, 2004):

Davranışsal bağlılık: Davranışsal bağlılık, bireylerin geçmiş deneyimleri ve örgüte uyum sağlama durumlarına göre örgütlerine bağlı hale gelme süreci ile ilgilidir. Davranışsal bağlılık, bireylerin belli bir örgütte çok uzun süre kalmaları sorunu ve bu sorunla nasıl başa çıktıklarıyla ilgili bir kavramdır. Davranışsal bağlılık gösteren işgörenler, örgütün kendisinden ziyade, yaptıkları belli bir faaliyete bağlanmaktadır.

Davranışsal bağlılık, örgütten daha çok bireyin davranışlarına yönelik olarak gelişmektedir. Örneğin birey bir davranışta bulunduktan sonra bazı etmenler nedeniyle davranışını sürdürmekte ve bir süre sonra sürdürdüğü bu davranışa bağlanmaktadır. Zaman geçtikçe söz konusu davranışa uygun veya onu haklı gösteren tutumlar geliştirmekte, bu da davranışın tekrarlanma olasılığını yükseltmektedir.

Tutumsal bağlılık: Bu yaklaşıma göre bağlılık, bireyin çalışma ortamını değerlendirmesi sonucu oluşan ve bireyi örgüte bağlayan duygusal bir tepkidir. Diğer bir ifadeyle bağlılık, bireyin örgütle bütünleşmesi ve örgüte katılımının nispi gücüdür (Çöl, 2004).

Özsoy (2004), tutumsal bağlılık kavramının işgörenlerin örgütleriyle olan ilişkilerine odaklandığını vurgulamıştır. Bu bağlılık türünde işgörenin kendi değer ve hedeflerinin, örgütün değer ve hedefleriyle uyum göstermesi gerekmektedir. Tutumsal bağlılık, üç bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; örgüt amaç ve değerleri ile özdeşleşme, işle ilgili faaliyetlere yüksek katılım ve örgüte sadakatle bağlanma şeklinde ifade edilmektedir.

Örgütsel Bağlılık Sınıflandırmaları

Örgütsel bağlılık ile ilgili literatürde geçen sınıflandırmalar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

Etzioni'nin sınıflandırması: Örgütsel bağlılığı sınıflandırma ile ilgili yapılan ilk çalışmalardan biri Etzioni'ye aittir. Etzioni, üç tür bağlılık sınıflandırması yapmıştır (Akt. Balay, 2000).

1- Ahlâki bağlılık: Örgütün amaçları, değerleri ve normlarını içselleştirme ile otoriteyle özdeşleşme temeline dayanmaktadır. Bireyler,

toplum için faydalı amaçları takip ettiklerinde örgütlerine daha çok bağlanmaktadır.

2- Hesapçı bağlılık: Örgüt ile üyeleri arasındaki alışveriş ilişkisini temel almaktadır. Üyeler, örgütlerine katkıları karşılığında elde edecekleri ödüllerden dolayı bağlılık duymaktadırlar (Güney, 2001).

3- Yabancılaştırıcı bağlılık: Bireyler, davranışların sınırlandırıldığı durumlarda oluşan ve örgüte doğru olumsuz bir yönelimi ifade etmektedir. Birey, psikolojik olarak örgüte bağlılık duymamakta fakat üyeliğini devam ettirmektedir.

Ahlâki açıdan yakınlaşma, örgütün amaçları, değerleri ve normlarının içselleştirilmesi ile örgüte pozitif ve yoğun bir yöneliştir. Hesapçı bağlılıkta, örgütle daha az yoğun bir ilişki söz konusu iken yabancılaştırıcı bağlılıkla, bireysel davranışın sınırlandırılması sonucu örgüte karşı takınılan olumsuz tutum temsil edilmektedir (Varoğlu, 1993).

O'Reilly ve Chatman'ın sınıflandırması: Örgütsel bağlılığı, bireyin örgütü için hissettiği psikolojik bağ olarak tanımlayan O'Reilly ve Chatman (1986), bir örgüte bağlılığı üçe ayırmaktadır:

1- Uyum bağlılığı: Bağlılık, paylaşılmış değerler için değil, belirli ödülleri kazanmak için oluşmaktadır. Bu bağlılıkta, ödülün çekiciliği ve cezanın iticiliği söz konusudur.

2- Özdeşleşme bağlılığı: Bağlılık, diğerleriyle doyum sağlayıcı bir ilişki kurmak veya ilişkiyi devam ettirmek için meydana gelmektedir. Böylece birey, bir grubun üyesi olmaktan gurur duymaktadır.

3- İçselleştirme bağlılığı: Tümüyle bireysel ve örgütsel değerler arasındaki uyuma dayanmaktadır. Bu boyuta ilişkin tutum ve davranışlar; bireylerin, iç dünyalarını örgütteki diğer insanların değerler sistemiyle uyumlu kıldığında gerçekleşmektedir.

Balcı'nın sınıflandırması: O'Reilly ve Chatman'ın sınıflandırmasına benzer bir sınıflandırma yapan Balcı, örgütsel bağlılık ile ilgili olarak üç boyut ve aşamadan bahsetmektedir. Bunlar; uyum, özdeşleşme ve içselleştirme. Kısaca özetlemek gerekirse (Balcı, 2003, 28–29):

Uyum: Örgüte yüzeysel bir bağlılığı ifade etmektedir. Uyum, adanmışlığın ilk aşamasıdır. Uyumda bireyin bir şeyi, gerçekten inandığı için değil de ceza korkusu ya da ödül beklentisi içinde kendisini mecbur hissettiği için yapması söz konusudur. Uyumda bir çıkar ilişkisi bulunmakta olup birey,

örgütte diğerlerinin etkilerini bir çıkar karşılığında kabul etmektedir. Birey beklediği ödeme, yükselme ya da benzeri çıkarlar karşılığında uyum göstermektedir.

Özdeşleşme: Bağlılığın ikinci aşamasıdır. Bireylerin örgüte ve işgörenlerine yakın olma isteklerine dayalıdır. Özdeşleşmede birey kendini ifade edebilme imkanı yaratıldığı ve insanlarla kurduğu ilişkilerin sürdürülme olanağı tanındığı oranda başkalarının etkilerini kabul etmektedir. Özdeşleşme, bireyin değer verdiği şey ya da şeyler karşılığında örgütü ile bir anlamda bir kişilik bütünleşmesine girmesidir.

Örgütle özdeşleşmiş işgörenin, gönül gücü ve işten doyumunu yüksek, buna karşılık görevi ile ilgili belirsizliğe ve ikircikliğe karşı hoşgörüsü düşüktür. Örgütle özdeşleşen işgören, örgütün başarısını kendi başarısı, başarısızlığını da kendi başarısızlığı olarak benimser. Özdeşleşme, ussal olmaktan çok duygusaldır. İşgören, başlangıçta gereksinimleri karşılandığı, işten doyumunu sağlandığı, içten güdülendiği için örgütüne bağlıyken, giderek bu nedenler ortadan kalktığında da bağlılığını sürdürüyorsa bu bağlılık, bağımlılığa ve özdeşleşmeye dönüşür (Başaran, 2000, 233).

İçselleştirme: Bağlılığın son aşamasıdır. Birey ve örgütsel değerlerin karşılıklı uyumunu ifade etmektedir. İçselleştirme, bireyin değerlerinin örgütsel değerlerle uyum içinde olması ve örgütsel değerlerin bireyin tutum ve davranışlarında etkili olmasıdır. İçselleştirmede bireyin, örgütün değer ve normlarını, kendi değer ve normları olarak, zorlama olmaksızın içten kabulü ve benimsemesi söz konusudur.

Katz ve Kahn'ın sınıflandırması: Katz ve Kahn (1977), örgüte bağlılığın bir örgüt ortamındaki kişileri, rollerinin gereklerini yerine getirmeye yani onları örgüte bağlılık duymaya yönelten farklı ödüllere dayalı devreler olduğunu ileri sürmüştür.

İşgörenlerin sistem içindeki eylemleri, hem iç ödüller hem de bazı dış ödüllerin birleşiminin bir sonucudur. İç ödüller anlatımsal devreyi, dış ödüller ise araçsal devreyi ifade etmektedir. Anlatımsal ve araçsal devreler ayırımı, kişilerin kendilerini sisteme verişlerinin/adayışlarının niteliğini belirtmektedir. İçsel bakımdan ödüllendirici olduğu durumlarda, anlatımsal devre söz konusudur. Buna benzer dış ödüllerin güdüleyici olduğu durumlarda ise araçsal devreden bahsedilmektedir (Katz ve Kahn, 1977).

Mowday'ın sınıflandırması: Yapılan sınıflandırma ile tutum olarak bağlılık ve davranış olarak bağlılık ayırımı yapılmıştır. Tutumsal bağlılık,

kişinin örgütsel amaçlarla özdeşleşmesini ve bunlar doğrultusunda çalışma istekliliğini bildirmektedir. Davranışsal bağlılık ise, kişinin davranışsal faaliyetlere bağlılığından kaynaklanmaktadır. Yapılan çalışmalarda da her iki tür bağlılık arasında dönüşümlü (dairese) bir ilişkinin olduğu ileri sürülmüştür. Buna göre bağlılık tutumu, bağlılık davranışlarına götürürken, bu davranışlar da dönüşte bağlılık tutumlarını kuvvetlendirmektedir (Akt. Çöl, 2004).

Wiener'in sınıflandırması: Söz konusu sınıflandırmayla, araçsal bağlılık ve örgütsel bağlılık (normatif-moral bağlılık) ayırımına dayanan kuramsal bir model oluşturulmuştur. Araçsal bağlılık; hesapçı, yararcı, kendi ilgi ve çıkarlarına dönük olmayı ifade ederken, örgütsel bağlılık ise değer veya moral temeline dayanan güdüleme ile gerçekleşmektedir. Bu örgütsel bağlılığı oluşturan inançlar, içselleşmiş baskılar yaratmak suretiyle kişinin, örgütsel amaç ve çıkarları karşılayacak biçimde davranmasını sağlamaktadır. Böylece araçsal güdüleyici eylemler, kişinin kendisine yönelimli iken, örgütsel bağlılık eylemleri örgütsel eğilimler taşımaktadır (Akt. Balay, 2000).

İşgören ile örgüt arasında değişimsel bağlılık olarak da adlandırılan bu bağlılık türünde örgüt, işgörenin bazı güdülerini doyururken; dönüşte işgörenden örgüte katkı yapmasını beklemektedir. Değişim ilişkisi, bir dereceye kadar dengede veya işgörenin lehine olduğu sürece işgören, örgütten ayrılmayı istemeyerek ona bağlılık duyacaktır (Akt. Balay, 2000).

Örgüte Bağlılığı Oluşturan Unsurlar

Örgüte bağlılığı oluşturan unsurları Çetin (2004), duygusal bağlılık, devamlı bağlılık (devam etme isteği) ve normatif (zorunluluk) bağlılık olmak üzere üç değişik şekilde ifade etmektedir. Bununla birlikte, örgüte bağlılığı oluşturan unsurlar aşağıdaki şekilde açıklanabilecektir (Balay, 2000; Wasti, 2000: 201–202):

Duygusal bağlılık: İşgörenlerin örgütlerinin değerlerini, hedeflerini ve amaçlarını benimsedikleri oranda hissettikleri bağlılıktır. Bu durumda işgören, örgütün değerlerini güçlü bir şekilde kabul eder ve örgütün bir parçası olarak kalmayı ister. Bu durum, işgörenin örgüte bağlılığının en iyi şeklidir. Aslında bu kişiler, her işverenin hayalini kurduğu, gerçekten kendini örgüte adanmış ve sadık işgörenlerdir. Böyle işgörenler, işe karşı olumlu tutum sergilerler ve gerektiğinde ek çaba göstermeye hazırdırlar.

Devamlı bağlılık: İşgörenlerin, örgütlerine yaptıkları yatırımların sonucunda gelişen bağlılıktır. Bu durumda işgören, örgüte fazlasıyla zaman ve çaba harcadığını, yatırım yaptığını ve bunun sonucu olarak da örgütte kalmasının bir zorunluluk olduğunu düşünmektedir.

Örgüte devamlı bağlılık duyan bir kişi, örgütten ayrılması halinde daha az seçeneği olacağı fikrine sahiptir. Bu kişilerden bazıları, başka iş bulamadıklarından dolayı örgütte kalırlar. Bazılarının ise işi sevmekten çok sağlık, aile meseleleri ya da emekliliğe yakın olma durumları gibi zorlayıcı sebepleri vardır. Kötü iş alışkanlıkları yanında olumsuz tavır sergilerler ve yöneticiler için bir sorun kaynağı oluştururlar.

Normatif bağlılık: Kişinin örgütte çalışmayı kendisi için bir görev olarak görmesi ve örgütüne bağlılık göstermenin doğru olduğunu hissetmesi olup, örgütten ayrılma sonucunda ortaya çıkacak kayıpların hesaplanmasından etkilenmemektedir.

Kişiler, bir minnettarlık duygusu sonucu örgütte kalırlar. Bunun sebebi, işverenlerin onları gerçekten çok ihtiyaçları olduğu bir zamanda işe alması ya da işverenleriyle kalmalarının en doğru şey olacağı yolunda değer yargılarına sahip olmalarıdır. Böyle kişiler, örgütün kendilerine iyi davrandığını ve bundan dolayı da kendilerinin örgütte bir süre çalışmalarının örgüte karşı borçları olduğu kanısındadırlar.

Sonuçta her bağlılık türü, bireyi bir şekilde örgüte bağlamaktadır. Özellikle yoğun duygusal bağlılığı olan işgörenler istedikleri için, güçlü normatif bağlılığa sahip olan işgörenler zorunlu oldukları için, daimi bağlılığı güçlü olan işgörenler ise ihtiyaç duydukları için işlerinde kalırlar. Nedenleri farklı olduğundan her bağlılığın farklı etkisi ve sonucu ortaya çıkmaktadır (Çetin, 2004: 91–92).

Örgütsel bağlılığın sınıflandırmaları incelendiğinde farklı birtakım adlandırmalarla karşı karşıya kalmaktayız. Ancak bu adlandırmaların, bireylerin kendilerini örgüte adama ve onunla bütünleşme derecelerini yansıttığı anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere; örgütsel bağlılık ile ilgili olarak Etzioni; ahlâki bağlılık, hesapçı bağlılık ve yabancılaştırıcı bağlılık olarak bir sınıflandırmaya giderken, Katz ve Kahn; araçsal devre–anlatımsal devre, Mowday; davranışsal bağlılık–tutumsal bağlılık, Wiener; araçsal bağlılık–normatif bağlılık ve O'Reilly ve Chatman da örgütsel bağlılık ile ilgili olarak uyum bağlılığı, özdeşleşme bağlılığı ve içselleştirme bağlılığı olarak bir ayırma gitmiştir.

Örgüte Bağlılığı Etkileyen Faktörler

İşgörenlerin örgüte bağlılık hissetmesi, kendi iş verimlerini arttırarak örgüt için olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Dolayısıyla bir örgütün, işgörenlerin örgüte bağlılığını arttırabilecek ya da azaltabilecek faktörlerin farkında olması önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örgütsel bağlılığı etkileyen ve belirleyen çeşitli faktörler vardır. İşgörenlerin örgüte bağlılığını etkileyen bu faktörler şöyle sıralanmaktadır (Balay, 2000; Çetin, 2004, 99):

- 1- Yaş, cinsiyet ve deneyim.
- 2- Örgütsel adalet, güven, iş tatmini.
- 3- Rol belirliliği, rol çatışması.
- 4- Yapılan işin önemi, alınan destek.
- 5- Karar alma sürecine katılım, işin içinde yer alma.
- 6- İş güvenliği, tanınma, yabancılaşma.
- 7- Medeni durum, ücret dışında sağlanan haklar.
- 8- Çaresizlik, iş saatleri, ödüller, rutinlik.
- 9- Terfi olanakları, ücret, diğer işgörenler.
- 10- Liderlik davranışları, dışarıdaki iş olanakları, işgörelere gösterilen ilgi.

Örgütsel bağlılığı etkileyen faktörler üzerinde yapılan bir araştırmada Oliver (1990), demografik faktörlerin örgütsel bağlılık üzerindeki etkilerinin nispi olarak daha az; örgütsel ödüller ve iş değerlerinin ise, örgütsel bağlılıkla daha güçlü bir ilişki içinde olduğunu gözlemlemiştir. Bu bağlamda, güçlü katılımcı değerler sergileyen işgörenlerin daha yüksek düzeyde örgütsel bağlılık gösterdikleri sonucuna ulaşılmıştır.

Bir başka çalışmada Mathieu ve Zajac (1990), örgütsel bağlılıkla 48 değişken arasında ilişki bulunduğunu belirtmişlerdir. Ancak bunlardan sadece medeni durum, yetenek, ücret, yetenek çeşitliliği ve faaliyet alanı, görev bağlılığı, lider iletişimi ve katılımcı liderlik kavramlarının bağlılıkla doğrudan ilişkili olduğunu test edebilmişlerdir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, örgütsel bağlılığı etki eden birçok faktör bulunmaktadır. Ancak, sözü edilen bu faktörlerin hangisinin bağlılığı

daha iyi ya da daha güçlü şekilde kestirdiği yönünde kesin ifadelerde bulunmak yanıltıcı olabilecektir.

Örgütsel Bağlılık Sonuçları

Örgüte bağlılığın sonuçları, bağlılığın derecesi ile ilgili olarak olumlu ya da olumsuz olabilmektedir. Örgütsel amaçlar kabul edilebilir olmadığında, üyelerin yüksek düzeydeki bağlılığı örgütün dağılmasını hızlandırabilirken, amaçlar makul ve kabul edilebilir olduğunda yüksek düzeyde bir bağlılığın etkili davranışlarla sonuçlanması ihtimali bulunmaktadır (Balay, 2000).

Örgütsel bağlılığın sonuçlarına ilişkin olarak, davranışsal sonuçların bağlılıkla en güçlü ilişkiler içinde olduğu bulunmuştur. Bunlardan özellikle iş doyumunu, güdülenme, katılım ve örgütte kalma arzusu örgütsel bağlılıkla olumlu, iş değiştirme ve devamsızlık ise bağlılıkla olumsuz bir ilişki içerisindedir (Balay, 2000).

Örgütsel bağlılık ile ilgili olarak yaptığı çalışmada Randall (1987), bağlılık düzeyleri ile bu düzeylerin bireye ve örgüte yönelik olumlu ve olumsuz sonuçlarını irdelenmiştir.

Bu bağlamda ortaya çıkan düşük, ılımlı ve yüksek örgütsel bağlılık kavramları aşağıda ifade edilmiştir (Güney, 2001; Randall, 1987; Balay, 2000; Varoğlu, 1993):

Düşük örgütsel bağlılık: Bu bağlılık düzeyinde birey, kendisini örgüte bağlayan güçlü tutum ve eğilimlerden yoksun olmakla birlikte bireyin yaratıcılığı ve gelişmeye açıklığı ortaya çıkabilir. Ayrıca birey, örgüte düşük düzeyde bağlılık duyduğu için alternatif iş olanaklarını araştıracağından bu durum, insan kaynaklarının daha etkili kullanımını sağlayabilir. Örgüt, içten gelen ve informal olan bu iletişim sisteminden zamanında yararlanabilirse, kendisine pahalıya mal olabilecek sorunların üstesinden gelebilecektir (Balay, 2000).

Bununla birlikte, örgüte düşük düzeyde bağlılık gösteren işgörenler, bireysel görevle ilişkili çabalarda geri oldukları gibi, grup bağlılığının sağlanmasında da en az çaba gösterirler. Bu yüzden bunlar, örgüt içinde “duygusuz işgörenler” olarak tanımlanmaktadırlar. Düşük örgütsel bağlılık; söylenti, itiraz ve şikâyetlerle sonuçlandığından örgütün adına zararlar gelmekte, müşterilerin güveni kaybolmakta, yeni durumlara uyum sağlanamamakta ve gelir kayıpları meydana gelmektedir. Örgütte yayılan

informal zararlı iletişim, örgütün otorite yapısını tehdit etmekte ve üst yönetimin meşruluğunu sorgulanır hale getirmektedir (Randall, 1987).

İlımlı örgütsel bağlılık: Birey deneyiminin güçlü, fakat örgütsel özdeşleşmenin ve bağlılığın tam olmadığı bağlılık düzeyidir. İlımlı bağlılık düzeyinde yer alan işgörenler, sistemin kendilerini yeniden şekillendirmesine karşı çıkmakta ve bu yüzden birey olarak kimliklerini korumak için çaba göstermektedirler. Bu düzeydeki işgörenler, örgütün bütün değil ancak bazı değerlerini kabul etme yeterliğine sahip olmakta, örgütün beklentilerini karşılarken, bir yandan örgütle bütünleşmeyi bir yandan da kişisel değerlerini korumayı sürdürmektedirler.

Bunun yanında örgüte ılımlı düzeyde bağlılık, her zaman olumlu sonuçlar ortaya çıkarmayabilir. Bu düzeydeki işgörenler, topluma sorumluluk ile örgüte sadakat arasında bir bocalama ya da çatışma yaşarlar. Bu durum, kararsızlığa ve örgütün verimsiz işleyişine yol açabilecektir.

Yüksek örgütsel bağlılık: Bu bağlılık düzeyinde bireyler, örgüte güçlü tutum ve eğilimlerle bağlılık gösterirler. Yüksek örgütsel bağlılık bireye, meslekte başarı ve ücrette doyum sağlayabileceği gibi örgüt, işgörenin sadakatine karşılık ona yetki devrederek ve onu üst pozisyonlara getirerek bir şekilde ödüllendirmektedir (www.kariyer.com). Bu işgörenlerin; işin kendisinden, örgütteki geleceklerinden, denetimden, iş arkadaşlarından doyumları yüksektir. Bu kişilerin örgütten ayrılmaları; mutsuzluk, hayal kırıklığı, örgüt amaç ve kültürünün değişmesi, işten doyumsuzluk ve az ödülleniş veya mahrum bırakılmış hissine kapılmaları durumlarında gerçekleşmektedir.

Yüksek örgütsel bağlılık bazen, işgörenin gelişmesini ve hareketlilik fırsatlarını sınırlamaktadır. Bu durum, aynı zamanda yaratıcılığı ve yenileşmeyi bastırmakta, gelişmeye karşı direnç oluşturmaktadır. Yüksek bağlılık düzeyi, bazen de yaratıcılığın yok olması, iş dışı ilişkilerde fazla stres ve gerilim, zorlamayla sağlanan uyum, insan kaynaklarının etkisiz kullanımı gibi olumsuz sonuçları beraberinde getirmektedir.

Sonuç

Örgütsel bağlılık, örgütsel hedeflere ulaşmada kritik öneme sahip faktörlerin başında gelmektedir. Bu nedenle tüm örgütler, üyelerinin bağlılık düzeylerini artırmak istemektedirler. Bu konuda çağdaş örgütler, çeşitli çalışmalar ortaya koyarak çözüm yönünde politikalar üretmektedirler.

Örgüte bağlılığı yüksek olan işgörenlerin, görevlerini yerine getirmede ve örgütsel hedeflere ulaşmada ekstra çaba sarf ettikleri görülmekte, ayrıca bu tür işgörenlerin örgüt ile olumlu ilişkiler kurdukları ve daha uzun süre üyeliklerini devam ettirdikleri ifade edilmektedir.

Yukarıdaki tartışmadan da anlaşılacağı üzere, örgüt yöneticilerinin ve işgörenlerinin örgütsel bağlılığı oluşturma, sürdürme ve geliştirme adına atabilecekleri adımlar bulunduğu görülmektedir.

Yöneticilerin, işgörelere örgütün kıymetli birer elemanı oldukları mesajını vermeleri, karara katılmalarını cesaretlendirmeleri, örgüt içi iletişimi sağlıklı bir şekilde yürütmeleri arzu edilen örgütsel bağlılığın oluşması için esas yöntemler olacaktır. Benzer şekilde, işgörelenler örgütsel bağlılık kavramının yalnızca örgüte değil, kendilerine de fayda sağlayacağı yönünde bir anlayışa sahip olabilecekleri gibi; örgüt yönetiminin örgütsel bağlılığı destekleyici bir yönetim yaklaşımı sorumluluğu ve kendilerinin de bundan doğan hakları bulunduğunun farkında olarak, ideale yakın bir çalışma ortamı yaratmak konusunda yönetime yardımcı olabileceklerdir.

Bu noktada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ta şudur. Verimlilik kavramı genellikle bir örgütün ürettiği mal ya da hizmetin niceliğine atıfta bulunularak değerlendirilmekte, malı ya da hizmeti üreten işgörelenlerin insan olmaktan doğan hakları ve psikolojileri genellikle bu değerlendirmenin dışında tutulabilmektedir. Bu bağlamda, örgütsel bağlılığı sağlamak adına yapılan faaliyetlerin salt verimi arttırma gayesi ile değil, aynı zamanda hayatlarının önemli bir bölümünü o örgütte geçiren insanların kişilik, değer, inanç ve yargılarını da hesaba katan bir yaklaşımla gerçekleşmesi en doğru çözüm olacaktır. İnsana sadece insan olduğu için yapılan yatırım doğal olarak özelde çalıştığı örgüte, hemen ardından bu örgütün içinde bulunduğu topluma büyük katkılar sağlayabilecektir.

Yararlanılan Kaynaklar

- Balay, R. (2000). **Yönetici ve Öğretmenlerde Örgütsel Bağlılık**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Balcı, A. (2003). **Örgütsel Sosyalleşme Kuram Strateji ve Taktikler**, Ankara: Pegem A Yayıncılık.
- Başaran İ.E. (2000). **Örgütsel Davranış İnsanın Üretim Gücü**, Ankara: Bilim Kitap Kirtasiye.
- Baysal, A.C. ve Paksoy, M. (1999). Mesleğe ve Örgüte Bağlılığın Çok Yönlü İncelenmesinde Meyer-Allen Modeli, **İ.Ü. İşletme Fakültesi Dergisi**, C:28, Sayı:1. S. 7-15.
- Celep, C. (2000). **Eğitimde Örgütsel Adanma ve Öğretmenler**, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Çetin, M.Ö. (2004). **Örgüt Kültürü ve Örgütsel Bağlılık**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çetin, M.Ö. (2004). **Örgütsel Vatandaşlık Davranışı**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çöl, G. (2004). İnsan Kaynakları Örgütsel Bağlılık Kavramı ve Benzer Kavramlarla İlişkisi, Cilt. 6. Sayı:2. S. 4–11.
- Güney, S. (2001). **Yönetim ve Organizasyon**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- İnce, M. ve Gül, H. (2005). **Yönetimde Yeni Bir Paradigma. Örgütsel Bağlılık**, Konya: Çizgi Yayıncılık.
- Katz, D., Kahn, R.L. (1977). **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi**. (Çev: H. Can, Y. Bayar) Ankara: TODAİE 167.
- Mathieu, J.E. ve Zajac, D.A. (1990). A Review and Meta-analysis of the Antecedents, Corralates and Consequences of Organizational Commitment, **Psychological Bullettin**, vol:108, 2: 171-194.
- Oliver, N. (1990). Work Rewards, Work Values and Organizational Commitment in An Employee-owned Firm: Evidence From the U.K., **Human Relations**, vol:43, 6: 513-526.
- O'Reilly, C. ve Chatman, J. (1986). Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effect of Compliance, Identification

- and Internalization on Prosocial Behavior, **Journal of applied psychology** 71, 3: 492-499.
- Özsoy, A.S. (2004). Bir Yüksekokul Çalışanlarının Kuruma Bağlılık Durumlarının İncelenmesi, Cilt. 6. Sayı:2. S. 13-19.
- Randall, D.M. (1987). Commitment and Organization: The organization man revisited. **Academy of Management Review**. 12. 1: 460–471.
- Varoğlu, D. (1993). **Kamu Sektörü Çalışanlarının İşlerine ve Kuruluşlarına Karşı Tutumları, Bağlılıkları ve Değerleri** (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Wasti, A.S. (2000). **Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ankara: Türk Psikologlar Derneği Yayınları.
- Yüksel, Ö. (2000). **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- www.kariyer.com/cn/ContentBody.asp İndirme Tarihi: 12.04.2005

4686 SAYILI MİLLETLERARASI TAHKİM KANUNUNA GÖRE HAKEM KARARLARINA KARŞI KANUN YOLLARI

Hatice SARITAŞ*

I- Genel Olarak Kanun Yolları

Kanun yolu, davanın taraflarınca yanlış olduğu iddia edilen kararların, tekrar incelenmesi ve değiştirilmesini sağlamak amacıyla tanınmış bir hukuki imkandır¹. Mahkemelerin, karar verirken yanlışlık yapma ihtimali bulunduğundan her hukuk sisteminde kanun yolu müessesesi kabul edilmiştir. Ancak kanun yollarına başvurma imkanı sonsuz değildir. Medeni Usul Hukukunda bu yollar; istinaf, temyiz, karar düzeltme ve olağanüstü hallerde yargılamanın iadesi olmak üzere dört tanedir (HUMK m. 426/A vd.).

Hakem kararlarına karşı kanun yolları ise HUMK m. 533 vd. maddelerinde düzenlenmiş olup, hakem kararına karşı temyiz yolunun açık olduğu görülmektedir. HUMK çerçevesinde verilen hakem kararlarının icra kabiliyeti kazanabilmesi için tarafların hakem kararını temyiz etmemeleri ya da temyiz halinde Yargıtay'ca onanması gerekir. Yargıtay'ın verdiği onama veya bozma kararlarına karşı karar düzeltme yoluna gidilemez. Ancak şartların bulunması halinde yargılamanın iadesi talep edilebilir (HUMK.m.534).

II- Hakem Kararlarına Karşı Kanun Yolları

Yabancılik unsuru taşıyan ve tahkim yerinin Türkiye olduğu veya bu Kanun hükümlerinin taraflar ya da hakem veya hakem kurulunca seçildiği uyuşmazlıklarda uygulanmak üzere 21.06.2001 tarih ve 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

MTK'nın uygulanabilmesi için uyuşmazlığın yabancılik unsuru taşıması gerekmektedir. Söz konusu kanun yürürlüğe girmeden önce yabancılik unsuru kriterleri Yargıtay içtihatlarıyla belirlenmekteydi. MTK'nın 2 inci maddesinde yabancılik unsuru kavramının sınırları çizilerek konunun

* Avukat

¹ KURU, Baki/ ARSLAN, Ramazan/ YILMAZ, Ejder; Medeni Usûl Hukuku, Ankara 2000, s.572

kanuni bir dayanağa kavuşması sağlanmıştır. Kanun yabancılık unsuru kriterlerini genişletmiştir.²

MTK'nın, "Hakem Kararlarına Karşı Kanun Yolu" başlıklı 15. maddesinde, bu kanun kapsamındaki hakem kararlarına karşı başvurulabilecek tek kanun yolu olarak, iptal davası öngörülmüştür. Genel mahkeme kararları için geçerli olan istinaf, temyiz, karar düzeltme ve yargılamanın iadesi kavramlarına bu kanunda yer verilmemiştir.³

III- İptal Davası

Milletlerarası ticari tahkim merkezi olan ülkelerde hakem kararlarına karşı başvurulabilecek kanun yollarının azaltılması yönünde eğilim bulunmaktadır. Bu eğilimin temelinde hakem kararlarına karşı başvurulacak yolların kötüye kullanılması yatmaktadır. Aynı eğilim MTK'nın hazırlanmasında da dikkate alınmıştır⁴.

Hakem kararlarına karşı yalnızca iptal davası açılabilir (MTK.m.15/A). İptal, temyizden etkileri ve mahiyeti itibarıyla farklı bir kurum olup, hakem kararının bozulması ve dosyanın yeniden hakeme gönderilmesi söz konusu değildir. İptal usulünde mahkeme esasa girmeden ve maddi hukuk normu denetimi yapmadan tahkim sözleşmesine ve hakem kararına bakarak karar verir. Sadece MTK'da belirtilen iptal sebeplerine dayalı şekli inceleme ile yetinir. İptal ile, verilen hakem kararı ortadan kalkar. İptal usulünde hakem kararlarının denetlenmesinin oldukça sınırlı tutulması ve sadece belli şekli sebeplere inhisar ettirilmesi iptal sisteminin özelliğini teşkil etmektedir⁵. İptal sisteminin bu özelliği sebebiyle her ne kadar MTK'nın 15. maddesinin başlığı "kanun yolu" ise de; hakem kararlarının iptali yolunun bir müracaat yolu olduğu söylenebilecektir. Çünkü kanun yolu taraflarca yanlış olduğu iddia edilen kararların tekrar incelenmesi ve denetlenmesini sağlayan bir hukuki yoldur.

A- İptal Davasında Yetkili ve Görevli Mahkeme

Uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözümlendiği durumlarda mahkemeye başvurulmasının söz konusu olabileceği hususlar için hangi mahkemenin

² YILMAZ, Alper; Milletlerarası Tahkim Kanunu Uyarınca Yabancılık Unsuru, Ankara Barosu Dergisi, S. 2002/1, s.244.

³ AKINCI, Ziya; Milletlerarası Tahkim, Ankara 2003, s.181.

⁴ AKINCI, s.187.

⁵ KALPSÜZ, Turgut; Yeni Milletlerarası Tahkim Kanununun Değerlendirilmesi, Milletlerarası Tahkim Semineri, 5 Kasım 2001 Ankara, s.125

görevli ve yetkili olduğu MTK'nın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un anılan maddesinde; "Bu kanunda mahkeme tarafından yapılacağı belirtilen işlerde davalının yerleşim yeri ve olağan oturma yeri ya da iş yerinin bulunduğu yer Asliye Hukuk Mahkemesi; davalının Türkiye'de yerleşim yeri, olağan oturma yeri veya işyeri yoksa İstanbul Asliye Hukuk Mahkemesi görevli ve yetkilidir." denilmektedir.

MTK. m.15'e göre de, iptal davasında görevli mahkeme, Asliye Hukuk Mahkemesidir. Kanunda her ne kadar Asliye Hukuk Mahkemesi denmekteyse de iş bölümü açısından Asliye Ticaret Mahkemesi bulunan yerlerde, görevli mahkeme Asliye Ticaret Mahkemesidir⁶.

B- Dava Açma Süresi

MTK'nın 15. maddesinde dava açma süresi 30 gün olarak belirlenmiştir. Bu süre, hakem kararının veya düzeltme, yorum ya da tamamlama kararının taraflara bildirildiği tarihten itibaren işlemeye başlar.

Hakem kararının doğrudan hakem tarafından taraflara bildirilmesi mümkün olduğu gibi taraflar da kararın kendilerine mahkeme tarafından tebliğ edilmesini isteyebilirler. Ancak kararın doğrudan hakem tarafından bildirilmesinden sonra taraflardan birinin masrafları yatırarak hakem kararının tebliğini talep etmesi ilk tebliğin sonuçlarını ortadan kaldırmaz⁷.

MTK'nın 14. maddesi gereği, hakem kararında bulunan hesap, yazı ve diğer maddi hataların düzeltilmesi veya hakem kararının kısmen ya da tamamen yorumlanması için tarafların hakem veya hakem kuruluna başvurması halinde ise, iptal davası açma süresi hakem kararının taraflara tebliğ tarihinden itibaren değil, düzeltme yorum ya da tamamlama kararının taraflara tebliğ edilmesi ile başlar. İptal davası açılması hakem kararının icrasını kendiliğinden durdurur.

C- İptal Davasında Harç

MTK'da iptal davası açılması durumunda ödenmesi gerekli harçla ilgili olarak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle genel nitelik taşıyan Harçlar Kanunu'nun 3. maddesine başvurmak gerekir. Buna göre,

⁶ Bir yerde birden fazla aynı çeşit bulunması halinde bunlar arasındaki ilişkiye işbölümü ilişkisi denir. Ticaret Mahkemesi ile Asliye Hukuk Mahkemesi arasındaki ilişki kanuna dayanmaktadır.(Bkz. TTK'nın m.5)

⁷ AKINCI, s.188.

“Hakem kararlarının infazı lazım geldiğine dair mahkeme başkanı veya hakim tarafından verilen şerhlerden hakem kararının mahiyetine göre karar ve ilam harcı alınır. Yabancı hakem kararları ile kanun gereğince tahkim yolu ile halli mecburi olan davalardan da aynı surette harç alınır”. Konusu belli bir değerle ilgili bulunan davalarda esas hakkında hüküm verilmesi halinde dava konusu değer üzerinden nispi karar ve ilam harcı alınır. İptal davalarında mahkemenin esas hakkında karar vermesi söz konusu olmayıp sadece iptal nedenlerinin bulunup bulunmadığı incelendiğinden maktu harç alınacaktır⁸.

D- İptal Sebepleri

MTK’nın 15. maddesinde iptal sebepleri sayılmıştır. Bu maddede sayılan iptal sebeplerinin sınırlayıcı olarak kabul edilmesi ve bu maddede yer almayan bir sebeple yapılan iptal başvurusunun reddedilmesi gerekir. Bu durum milletlerarası alanda hakem kararlarına karşı başvurulacak yolların azaltılması yönündeki eğilime de uygundur⁹. 15 inci maddede sayılan iptal sebepleri, 1961 tarihli Cenevre Sözleşmesinde sayılan iptal sebepleri ile benzerlik göstermektedir.

MTK’daki iptal sebepleri, usule aykırılık sebepleri üzerine inhâsar ettirilmiştir. Usule aykırılık kavramı; hakem mahkemesi, hakem veya hakemlerin ya da uyuşmazlığın taraflarının yargılama usulüne ilişkin işlemlerde uyulması gerekli olan usul kurallarına aykırı hareket etmesini ifade eder. Ancak usule aykırılık kavramı hakem mahkemesinin kurulmasından önceki safhayı da kapsayacak şekilde hakem mahkemesinin oluşturulması, hakemlerin seçilmesi ve reddi gibi hakemlik usulüne ilişkin aykırılıkları da kapsayacak niteliktedir.

MTK’da iptal sebepleri taraflarca ileri sürülmesi gereken sebeplerle mahkemece resen dikkate alınması gereken sebepler olmak üzere iki kısımda düzenlenmiştir.

1- Mahkemece Resen Dikkate Alınacak İptal Sebepleri

a- Uyuşmazlığın Türk Hukukuna Göre Tahkime Elverişli Olmaması

Tahkim, taraflar arasında doğmuş veya doğabilecek uyuşmazlıkların genel mahkemeler yerine taraflarca belirlenen hakemler eliyle nihai olarak

⁸ AKINCI, s.188.

⁹ AKINCI, s.187

karara bağlanmasını ifade eder. Ancak taraflara, her türlü uyuşmazlığı kapsayacak şekilde tahkim yoluna başvurma serbestisi tanınmamıştır. Sadece belli konuların tahkim yoluyla çözülmesi mümkündür. Tahkime elverişlilik kavramı bir uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözülebilmesini ifade etmek için kullanılmıştır.

MTK'nın 15/2-a maddesine göre; hakem kararına konu uyuşmazlığın Türk Hukukuna göre tahkime elverişli olmadığı belirlenmesi durumunda hakem kararı iptal edilecektir. Kanunun, “amaç ve kapsam” başlığını taşıyan 1. maddesine göre; “Türkiye’de bulunan taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklara ilişkin uyuşmazlıklar ile iki tarafın iradesine tabi olmayan uyuşmazlıklar tahkime elverişli olmadıkları için kanunun kapsamı dışındadır”. Dolayısıyla MTK, bu iki konudaki uyuşmazlıklar söz konusu olduğunda uygulanmayacaktır.

Türkiye’de bulunan taşınmaz mallar üzerindeki aynı haklara ilişkin uyuşmazlıkların çözümü konusunda Türk Mahkemelerinin kamu düzenine dayanan yetkisi vardır. HUMK’un 13. maddesine dayanan bu yetki kesin yetki kuralıdır. Bu nedenle uyuşmazlığın taşınmaz üzerindeki aynı hakka ilişkin olması durumunda tahkim yoluna başvurulamayacaktır. Tescil davası, taksim ve izale-i şüyu ve irtifak davaları buna örnek olarak verilebilir.

MTK'nın 1. maddesine paralel olarak HUMK’un 518. maddesine göre, “yalnız iki tarafın arzularına tabi olmayan mesailde tahkim cereyan etmez”. Her iki maddede de tarafların ancak üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri konularda tahkim yoluna başvurabilecekleri belirtilmektedir. Buna göre, boşanma ya da iflas davasında tahkim söz konusu olmayacaktır. Aynı şekilde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar saklı kalmak kaydı ile, idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıklar için de tahkim yoluna gidilemeyecektir.

Yargıtay’a göre de, “Taraflar arasında doğmuş veya doğacak, adli yargının görev alanına giren her çeşit uyuşmazlıkların çözümünde kural olarak mahkemeler görevlidir. Ancak bir hak üzerinde uyuşmazlığa düşmüş olan iki tarafın kamu düzenine ilişkin olmayan konularda anlaşarak bu uyuşmazlığın çözümlenmesine mahkemeler yerine özel kişilere bırakmaları mümkündür”¹⁰. Kararda da görüldüğü üzere ancak kamu düzenine ilişkin olmayan konularda tahkim yoluna gidilebilir.

¹⁰ Yargıtay 15. HD., 26.12.1978 tarih ve 2090 E.-2486 K.

b- Kararın Kamu Düzenine Aykırı Olması

Kamu düzeni kavramı hem iç hukukta hem de milletlerarası özel hukukta yer alan bir kavram olmasına rağmen iki hukuk bakımından farklı içeriklere sahiptir. Kamu düzeni, niteliği gereği zamana ve yere göre değişen, içeriğinin tespiti zor bir kavramdır. İç hukuk bakımından kamu düzeni; Türk toplumunun temel yapısını ve temel kurallarını koruyan kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Gerek kamu hukukundan gerekse özel hukuktan kaynaklanan emredici nitelikteki kurallar iç hukuktaki kamu düzeni kavramını oluşturur. Milletlerarası özel hukuk bakımından kamu düzeni kavramı iç hukuktaki kapsamına nazaran daha dar ve sınırlıdır. Dolayısıyla iç hukukta kamu düzeni ihlali sayılan bir durum milletlerarası özel hukuk bakımından kamu düzeni ihlali sayılmayabilir.

Milletlerarası tahkim hukuku bakımından kamu düzeni; kendi yargılama usulüne göre verilmeyen bir hükmün uygulanması halinde yargılamanın konusu ile mukayese edilmeyecek ölçüde büyük ve önemli menfaatlerin zarar görmesini engellemek amacıyla bu menfaatlerin öncelikle ve mutlak olarak korunması anlamı taşımaktadır¹¹.

MTK'nın 15/2-b maddesine göre, hakem kararının kamu düzenine aykırı olduğunun tespiti halinde karar iptal edilecektir. Kamu düzeni kavramı, zamana ve mekana göre değişen bir kavram olduğu için, hakem kararının kamu düzenine uygunluğunun denetlenmesinde en uygun yol iptal davasına bakacak olan hakimlere bu konuda takdir hakkı tanımaktır. Bu nedenle iç hukuktaki bakış açısını bir tarafa bırakıp, kamu düzenine aykırılığı değerlendirirken milletlerarası tahkim uygulamasına uygun bir yaklaşım gösterilmesi daha yerinde olacaktır¹².

Taraflar tahkim sözleşmesinde tahkim yargılamasının tabi olacağı hukuku seçmişler ise hakem, tarafların bu vesile ile uygulanacak olan hukukun kamu düzenini de seçtiklerini kabul etmek durumundadır. Taraflar bu sözleşmede, seçtikleri hukukun iç kamu düzenine aykırı hükümler getirmişler ise, tarafların iradelerine uyma zorunluluğunun bulunuşu, hakemi seçilen kanunun kamu düzenine aykırı hükmünü bertaraf ederek tarafların akdi beyanlarını uygulamaya sevk edecektir¹³.

¹¹ KAPLAN, Yavuz; Milletlerarası Tahkimde Usûle Aykırılık, Ankara 2002, s.57.

¹² AKINCI, s.205.

¹³ DAYINLARLI, Kemal; İç Tahkim, Ankara 1997, s.64.

2- Başvuru Yapan Taraflarca İspatlanacak İptal Sebepleri

a- Taraflardan Birinin Ehliyetsiz olması veya Tahkim Anlaşmasının Geçersiz Olması :

aa. Ehliyetsizlik

Bir uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözümlenebilmesi için tarafların tahkim anlaşması yapmaları zorunludur. Bu anlaşmayı imzalayan tarafların ehil olması gerekir. Kişi, ehliyetsiz olduğu halde tahkim anlaşması imzalamış ise bunun sonucunda yapılan tahkim yargılaması ve verilen hakem kararı ehliyetsizlik nedeniyle iptal edilecektir. (MTK m. 15/1-a)

Tarafların ehliyetli olup olmadıklarının belirlenmesinde hangi hukukun uygulanacağı hususunda MTK’da hüküm yoktur. Bu nedenle tahkim usulüne Türk hukuku uygulanır ise ehliyetle ilişkin hukukun belirlenmesinde de Türk kanunlar ihtilafı kurallarının esas alınması uygun olacaktır¹⁴.

Türk hukukunda hak ve fiil ehliyetine hangi hukukun uygulanacağı MÖHUK md. 8’de düzenlenmiştir. Buna göre, bir kişinin hak ve fiil ehliyetine sahip olup olmadığı, o kişinin milli hukukuna göre belirlenecektir. Vatansızların ve mültecilerin ikametgahı yoksa, sakın oldukları yer onların milli hukuku sayılır. Şahsi statüsünün değişmesi kişinin daha önceden sahip olduğu hukuki işlem ehliyetini etkilemez. Milli hukukuna göre ehliyetsiz olup da Türk hukukuna göre ehil olan bir kimse Türkiye’de yaptığı hukuki işlem ile bağlıdır (MÖHUK m. 8/3). İşlem güvenliği ilkesi nedeniyle mili hukuka tabi olma kuralına böyle bir istisna getirilmiştir.

Tüzel kişilerin hak ve fiil ehliyeti ise onların statülerindeki idare merkezi hukukuna göre belirlenir.

bb- Tahkim Anlaşmasının Geçersiz Olması

MTK’nın 15 inci maddesine göre, tahkim anlaşmasının geçersiz olması hakem kararının iptali için bir sebep oluşturmaktadır. Tahkim anlaşmasının geçerliliği, öncelikle tarafların anlaşmanın geçerliliği hususunda tahkim anlaşmasında belirledikleri hukuka göre tayin edilir. Taraflar tahkim anlaşmasında gerek usul gerek maddi hukuk yönünden tahkimin tabi olacağı şartları kararlaştırabilirler ve bu durumda hakemler tarafların kararlaştırdıkları şartlara uymak zorundadır¹⁵. Taraflar tahkim anlaşmasının geçerliliğine ilişkin

¹⁴ AKINCI, s.207.

¹⁵ DAYINLARLI, s.109.

bir hukuk seçimi yapmamışlarsa, anlaşmanın geçerliliği Türk Hukukuna göre belirlenecektir.

Tahkim anlaşmasının şekli konusu MTK'nın 4/1-2. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, tahkim anlaşması yazılı şekil şartına bağlıdır. Ayrıca 4 üncü maddede belirtilen diğer şartlar da tahkim anlaşmasının geçerliliği için gereklidir. Tahkim anlaşmasının irade bozukluğu sebebiyle geçersiz olduğunun iddia edilmesi durumunda bu anlaşmanın geçerliliği 4 üncü madde mucibince tarafların tahkim anlaşmasına uygulanmak üzere seçtikleri hukuka, böyle bir seçim yapılmamışsa Türk Hukuku'na göre belirlenecektir.

MTK'nın 4. maddesinde tahkim anlaşmasının asıl sözleşmeden bağımsızlığı ilkesi belirlenmiştir. Bu nedenle asıl sözleşme ile tahkim sözleşmesinin şekil ve esas bakımından geçerlilikleri ayrı ayrı değerlendirilecektir. Çünkü asıl sözleşme ile tahkim sözleşmesi, konu ve amaçları itibari ile birbirinden farklıdır. Tahkim sözleşmesi geçersiz olduğu halde asıl sözleşme geçerli olabileceği gibi bunun tersi de mümkündür¹⁶. Yine 4 üncü maddeye göre dava dilekçesinde yazılı tahkim anlaşmasının olduğu ileri sürülmüş ve davalı cevap dilekçesinde buna itiraz etmemişse geçerli bir tahkim anlaşmasının var olduğu kabul edilecektir. Davalı taraf tahkim anlaşmasının bulunmadığını ileri sürmeyip, sadece esasa ilişkin itirazlarını ileri sürmekle uyuşmazlığın tahkim yolu ile çözümlenmesini zımnen kabul etmiş olmaktadır.

b- Hakem Seçiminin Usule Aykırı Olması

MTK'nın 15 inci maddesine göre, iptal davası açan tarafın “Hakem veya hakem kurulunun seçiminde, tarafların anlaşmasında belirlenen veya bu kanunda öngörülen usule uymadığını” ispatlaması halinde hakemin tahkim yargılaması sonucu verdiği karar iptal edilebilecektir. MTK md. 7'ye göre; “Taraflar, hakemlerin sayısını belirlemekte serbesttirler. Ancak bu sayı tek olmalıdır”. Bu durumda taraflar hakemlerin sayısını, tek olmak şartıyla, serbestçe belirleyebileceklerdir. Hakem seçimi konusunda üçüncü bir kişi veya kuruma da yetki verilebilir. Tarafların, hakemlerin seçimi konusunda anlaşmada belirledikleri yöntem aykırı olarak hakem seçilmesi durumunda hakem kararının iptali söz konusu olabilecektir. Taraflar, hakem sayısını belirlememişlerse, üç hakem seçilecektir.

¹⁶ ŞANLI, Cemal; Uluslararası Ticari Akitlerin Hazırlanması Ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları, İstanbul 2002, s.231-232.

MTK'nın 7 nci maddesine göre, taraflar tahkim anlaşmasında hakemin veya hakem kurulunda bulunan hakemlerin isimlerini belirtmişlerse hakemin, hakem kurulunun veya kurulun karar çoğunluğunu ortadan kaldıracak sayıda hakemin görevinin sona ermesi durumunda, tahkim sona erecektir. Buna göre taraflar, tahkim anlaşmasında hakemi ismen belirlemişlerse, uyuşmazlığın mutlaka bu hakem tarafından çözümlenmesi gerekmektedir. Ancak, bu hakemin görev yapmaması ya da yapamaması durumunda yeni bir hakem üzerinde anlaşabileceklerdir.

Tahkim anlaşmasında, hakem sayısı ve seçimine ilişkin bir düzenleme bulunmaması halinde hakem heyeti üç kişiden oluşacak ve tarafların seçtikleri birer hakem üçüncü hakemi seçecektir. Seçilen hakemlerin üçüncü hakemi seçmemeleri halinde ise, bu hakem MTK'nın 3. maddesi mucibince mahkemece atanacaktır. Bu usule aykırılık, 15. maddeye göre iptal sebebidir.

c- Kararın Tahkim Süresi İçerisinde Verilmemiş Olması

MTK'nın 10/B maddesine göre; "Taraflar aksini kararlaştırmadıkça tek hakemli davalarda hakemin seçildiği, birden çok hakemli davalarda ise hakem kurulunun ilk toplantı tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren 1 yıl içerisinde hakem veya hakem kurulunca esas hakkında karar verilir." Bu hükme göre, tahkim yargılamasında hakemler bir yıl içerisinde karar vermek durumundadırlar. İç hukuk kapsamındaki uyuşmazlıklar bakımından bu süre, HUMK md. 520 mucibince 6 aydır.

Tarafların, tahkim anlaşmasıyla, tahkim süresinin ne zaman başlayacağını belirlemeleri de mümkündür. Taraflar, bir düzenleme yapmamışlarsa tek hakemli davalarda; hakem, tarafların ortak iradeleriyle belirlenmişse hakemlik teklifinin hakeme iletildiği anda; hakemin seçiminin bir kuruma bırakılması durumundaysa bu kurumun hakemi atamasıyla tahkim süresi işlemeye başlayacaktır. Hakem seçimi için mahkemeye başvurulduğu durumlardaysa bu süre, hakemin mahkeme tarafından atanmasından itibaren başlayacaktır¹⁷. Gerek iç, gerek milletlerarası tahkim bakımından hakemlerin öngörülen süre içinde karar vermemeleri durumunda tahkim yoluna başvurma imkanı ortadan kalkacak ve dava görevli ve yetkili mahkemede açılacaktır.

Tahkim süresi işlemeye başladıktan sonra hakemlerin karar vermesini geciktiren hukuki ve fiili sebeplerin ortaya çıkması her zaman mümkündür. Hakemin reddi, bilirkişi incelemesi, tespit davası gibi durumların varlığı halin-

¹⁷ AKINCI, s. 214.

de bunların sonucunun beklenmesi gerekir. Buna benzer durumlarda hakemlerden taraflarca kararlaştırılan veya kanuni süre içerisinde hüküm vermelerini beklemek doğru olmaz ve tahkim süresinin uzatılması zorunlu hale gelir. Taraflar anlaşarak bu süreyi uzatabilirler. Şayet anlaşamazlarsa, taraflardan birinin başvurusu ile Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından bu süre uzatılabilir.

d- Hakemlerin Kendi Yetkilerine İlişkin Kararın Yanlış Olması

MTK'nın 7/3-H maddesinde, hakemlerin tahkim anlaşmasının mevcut veya geçerli olup olmadığına ilişkin itirazlar da dahil olmak üzere kendi yetkileri hakkında karar verebilecekleri belirtilmektedir. Kanuna göre bu karar verilirken sözleşmede yer alan tahkim şartı, sözleşmenin diğer hükümlerinden bağımsız olarak değerlendirilecek ve hakemlerin asıl sözleşmenin geçersizliğine karar vermeleri kendiliğinden tahkim anlaşmasının hükümsüzlüğü sonucunu doğurmayacaktır. Bu durum, MTK'da tahkim anlaşmasının asıl sözleşmeden bağımsız olduğu ilkesinin benimsenmesinin bir sonucudur. Gerçekten bu kanunun 4 üncü maddesinin son fıkrasında tahkim anlaşmasına karşı asıl sözleşmesinin geçerli olmadığı veya tahkim anlaşmasının henüz doğmamış olan bir alacağa ilişkin olduğu itirazında bulunulamayacağı belirtilmektedir.

MTK'nın 7/3-H maddesinin ikinci fıkrasında hakem kurulunun yetkisizliğine ilişkin itirazın en geç ilk cevap dilekçesinde yapılacağı belirtilmektedir. Taraflar, hakemlerin seçilmelerine katılmış veya onları bizzat seçmiş olsalar bile hakem veya hakem kurulunun yetkisine itiraz etme hakkına sahiptirler. Taraflar hakemlerin yetkilerini aştığına ilişkin itirazlarını derhal ileri sürmezlerse daha sonra bu iddiaları dinlenmeyecektir. Ancak, hakem kurulu, gecikmenin haklı bir sebebe dayandığı sonucuna varırsa sonradan ileri sürülen itirazı kabul edebilecektir. MTK'ya göre hakemler, yetkisizlik itirazını önsorun olarak inceleyecek ve karara bağlayacaktır. Hakemlerin yetkili olduklarına karar vermeleri durumunda yargılama devam edecektir. Taraflar, hakemlerin kendi yetkileri hakkında verdikleri kararın hukuka aykırı olduğunu açtıkları iptal davasında ispat ederlerse, hakem kararı m. 15/d'ye göre iptal edilecektir.

e- Hakemlerin Yetkilerini Aşması veya İstemin Tamamı Hakkında Karar Vermemesi

MTK'ya göre hakemlerin yetkilerini aşmaları, hakem kararının iptali sebebidir. Buradaki yetkiden maksat, yer itibarıyla yetki değil, hakemlerin

görev alanlarıyla ilgili yetkidir¹⁸. Taraflar, tahkim anlaşmasıyla uyuşmazlığın çözümü konusunda hakemi yetkili kılarken bu yetkinin kapsamını da belirlemiş olmaktadır. Hakemler, tarafların tahkim anlaşmasıyla yaptığı konu bakımından yetkili olarak hakemlik yapacaklar ve hakemlik yetkilerini tahkim anlaşmasında belirlenen usul ve sınırlar içerisinde kullanacaklardır. Aksine davranış hakem açısından yetki aşımı olarak değerlendirilir. Yargıtay da, tarafların uyuşmazlığın çözümü için maddi hukuk kurallarında anlaşmış olmalarına rağmen hakemlerin bu kurallar dışına çıkarak karar vermesini yetki aşımı olarak nitelendirmiş ve temyiz sebebi olarak kabul etmiştir¹⁹.

Hakem veya hakem kurulu taraflarca tahkim anlaşmasında kararlaştırılan usul hukuku ve maddi hukuk kurallarına uymak zorundadır. Çünkü bu kurallar hakemlerin yetki sınırlarını oluşturmakta ve bu sınırların dışına çıkılarak karar verilmesi, hakemlerin yetkilerini aşması sonucunu doğurmaktadır.

Tahkim anlaşması ile yetkilendirilen hakemler iki tarafın da talep ve iddialarını tek tek inceleyerek uyuşmazlık ile ilgili karar vereceklerdir. Hakemlerin taraflarca talep edilen bir konu hakkında karar vermemiş olmaları 15/1-e. maddeye göre iptal sebebidir. Bundan kasıt, hakemin taraf talebi doğrultusunda karara varmaması değil, olumlu veya olumsuz olsun talep edilen konu ile ilgili bir karar vermemiş olmasıdır. Talebin tamamı hakkında karar verilmemesi iç hukuk bakımından ise, HUMK'un 533/4. maddesi mucibince temyiz sebebidir.

f- Hakem Kararında Esasa Etki Eden Usule Aykırılık Sebeplerinin Bulunması

MTK'nın 15/1-f. maddesine göre; “tahkim yargılamasının, usul açısından tarafların anlaşmasına veya bu yönde bir anlaşma bulunmaması halinde bu kanun hükümlerine uygun olarak yürütülmediğini ve bu durumun kararın esasına etkili olduğunu” kanıtlaması durumunda hakem kararı iptal edilebilecektir. Tarafların yetki verdikleri hakemler, tahkim yargılamasını belirlenen usule uygun olarak; taraflar yargılamaya ilişkin usul kuralları belirlememişler ise usule uygulanması gereken kanuna uygun olarak yürütmek zorundadır. Aksi halde hakem kararı iptal edilebilecektir²⁰.

¹⁸ KURU Baki; Hukuk Muhakemeleri Usûlü, C.6, Ankara 2001, s. 6098.

¹⁹ Yargıtay İBK, 28.01.1994 T, 1993/4 E.-1994/1 K.

²⁰ AKINCI, s.223.

Kanuna göre hakem kararının usule aykırılık sebebi ile iptal edilebilmesi için tahkimin usule uygulanması gereken kuralları ile yürütülmemesi yetmemekte, usule aykırılığın kararın esasına etkili olması da gerekmektedir.

MTK'nın 8/A. maddesine göre “Taraflar, hakem veya hakem kurulunun uygulayacağı yargılama kurallarını, bu kanunun emredici hükümleri saklı kalmak kaydı ile, serbestçe kararlaştırabilir ya da bir kanuna, milletlerarası veya kurumsal tahkim kurallarına yollama yaparak belirleyebilirler”. Taraflar her hangi bir belirleme yapmamış ise, MTK hükümleri uygulanacaktır.

Hakem kararının usule aykırılık sebebi ile iptal edilebilmesi için ihlal edilen bir usul kuralının varlığı gerekir. Maddi hukuk kurallarının yanlış uygulanması usul kurallarına aykırılık olarak değerlendirilemeyecektir²¹. İptal davasında da incelemenin, şekli esasa dayalı olarak yapılması gerekir. Türkiye’de gerçekleşecek bir tahkimde tarafların belirledikleri usul hukuku kuralları MTK’nın emredici kurallarına aykırı olursa kararlaştırılan usul hukuk kuralları uygulanmayacaktır.

Tahkim yargılamasında taraflara savunmalarını yapabilme imkanı verilmesi zorunlu olduğundan, tarafların tahkim usulü hakkında bilgi sahibi olabilmeleri gerekmektedir. Taraflara tebligatlar yapılmamış ve kendilerini yeterli ölçüde savunma imkanı verilmemişse bu durum temel bir usul ihlali sayılacak, hakem kararı bu ihlal nedeniyle iptal edilebilecektir. Eksik bilgiler içeren bir tebligat da yargılamanın gidişatını etkileyebileceği için iptal sebebi olabilecektir²². Usul kurallarına aykırılığın hakem kararlarına etki edip etmediği de somut olayın özelliklerine göre belirlenecektir. Örneğin; taraflar tahkim yargılamasında tebligatın nasıl yapılacağını kararlaştırmışlarsa, hakemlerin bu usule göre tebligat yapmamaları, hakem kararının esasına etki edebilecek boyutta bir aykırılık oluşturur²³. Tebligat muhatabının, karşı tarafın her türlü iddia ve taleplerine cevap verebilmesine ve her türlü savunma haklarını kullanmasına imkan vermektedir. Dolayısıyla kendisine tebligat yapılmayan taraf bu haklardan yoksun kalacak ve bu durum kararın esasına etki eden bir usul aykırılığı olacaktır. Yine, delillerin sunulması, taraflara verilen süreler, kararın gerekçesiz yazılması gibi kurallara aykırılıklar, esasa etkili olabilecek aykırılıklardır.

²¹ KAPLAN, s.32-33 .

²² KAPLAN, s. 89.

²³ AKINCI, s.226.

Hakemlerin sağlıklı karar vermelerinin bir diğer şartı, tarafların haklarına riayet edilmesidir. Taraflar, uyuşmazlığa ilişkin her türlü beyanlarını hakem mahkemesi önünde serbestçe ifade edebilmelidirler. Bu, savunma hakkının gereği olduğundan iptal incelemesinde savunma haklarına riayet edilip edilmediği dikkate alınmalıdır. Aynı şekilde hakemlerin yargılamayı tarafların kararlaştırdıkları lisanda yapmamaları, kararın esasına etki edecek bir işin yapılması için süre verdiklerinde bu süreyi, işin yapılmasına imkan vermeyecek ölçüde kısa olarak belirlemeleri hallerinde kararın esasına etki edecek nitelikte usul hatalarının varlığından söz edilebilecektir²⁴.

g- Tarafların Eşitliği İlkesinin Gözetilmemesi

Milletlerarası Tahkim Kanunu'nun 15 A/1-g alt bendinde belirtilen ret sebebi, esasında kamu düzeni ile yakından ilgili bir konudur. Bununla beraber kanun koyucu söz konusu durumu kamu düzeninden bağımsız olarak düzenlemiştir. Bunun uygulamadaki somut sonucu, ispat yükü bakımından ortaya çıkmaktadır. Zira; söz konusu maddede yazılı olan ispat yükü, hakkında iptal isteminde bulunan tarafa ait olacaktır. Oysa, kamu düzeni içinde ele alınsaydı, aleyhine iptal istenen tarafın bu hususu ispatlamasına gerek olmayacaktı.

5 A/1-g alt bendinde yer alan bu iptal sebebi, Milletlerarası Tahkim Kanunu'nun 8/B bendinde yazılı olan; “Taraflar, tahkim yargılamasında eşit hak ve yetkiye sahiptirler. Taraflara iddia ve savunmalarını ileri sürme olanağı tanınır.” emredici kuralına tekabül eder. Aynı zamanda bu tarafların iddia ve savunma haklarının ihlalini de içerecek şekilde geniş yorumlanmalıdır.

Tahkim usulüne uygulanmak üzere, milli bir hukuku veya başka kuralları seçmeleri halinde de, tarafların eşitliği ilkesini zedeleyici bir kural ihdas edemeyecekleri gibi milli bir hukukun uygulanmasında da bu kural uygulama alanı bulacaktır²⁵. Aksi bir uygulama bu madde çerçevesinde iptale maruz kalabilecektir.

Taraflara eşit muamelede bulunma hususu genellikle usul hükümlerinin uygulanmasında ortaya çıkmaktadır. Bunlar genel olarak taraflara verilen süreler, hakemlerin herhangi bir konuda tarafları bilgilendirmesi, tarafların iddia veya savunmalarını yapmada eşitlik ilkesi, dava dosyası ve delilleri inceleme hakkı, avukatla temsil, sunulan delil ve belgelerin

²⁴ AKINCI, s.228.

²⁵ YEĞENGİL Rasih; Tahkim (L'arbitrage), İstanbul 1984, s. 278-280.

diğer tarafa tebliği gibi uygulamada ortaya çıkabilecek bir çok hususta, hakemlerin bu eşitlik ilkesine bağlı kalmaları söz konusudur.

İddiada bulunma ve savunmaya yönelik hakların taraflarca sınırlandırılması hususunda yapılan anlaşmalar ancak, bu sınırlandırmaların her iki taraf için de eşit ölçüde geçerli olması halinde kabul edilecektir. Tarafların eşitliği ilkesi gözetilmeden yapılan sınırlandırmalar geçersiz olacaktır²⁶.

Şekil açısından her iki taraf için de eşit ölçüde geçerli görülen, fakat somut olayda taraflardan biri için daha ağır sonuçlar meydana getirecek nitelikteki savunma hakkı ihlalleri de bu madde çerçevesinde iptale maruz kalabilir. Bu nedenle savunma haklarının şekli bakımından eşit ölçüde sınırlandırılmasının, sonuç olarak eşit olmayan şekilde etki doğurabileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

E- Kısmi İptal Kararı

MTK'nın 15 inci maddesinde; “Hakem veya hakem kurulunun tahkim anlaşması dışında kalan bir konuda karar verdiği iddiasıyla açılan iptal davasında, tahkim anlaşması kapsamında olan konuların tahkim anlaşması kapsamında olmayan konulardan ayrılması mümkün olduğu takdirde, hakem kararının sadece tahkim anlaşması kapsamında olmayan konuları içeren bölümü iptal edilebilir” hükmü yer almaktadır. Kanunun ifadesinden de anlaşılacağı üzere, hakem kararının kısmi iptali mümkündür. Bir uyuşmazlığın tahkim yoluyla çözümlenebilmesi için öncelikle, uyuşmazlığın tahkimle çözümlenmeye elverişli olması ve tarafların tahkim yargılaması hususunda anlaşmış olmaları gerekmektedir. Tahkim yargılaması esnasında, tahkim anlaşması dışında kalan veya tahkime elverişli olmayan bir konuda karar verildiği anlaşılırsa, hakem kararı iptal edilebilecektir. Tahkime elverişli olmayan konular ayrılabiliriyorsa, hakem kararının tümü değil sadece o kısmı iptal edilebilecektir. Keza, tahkime elverişli olmayan konular hakem kararından ayrılabiliriyorsa, hakem kararının tümü değil, sadece o kısmı iptal edilecektir. Bu kısımların hakem kararından ayrılması mümkün değilse, kısmi iptal söz konusu olamaz.

F- İptal Davasında İspat Yükü

Tahkim konusu uyuşmazlığın, Türk Hukukuna göre tahkime elverişli olmaması ve hakem kararının kamu düzenine aykırı olması durumlarında

²⁶ AKINCI, s.228.

mahkeme resen hakem kararının iptaline karar verecektir. Hatta, iptal için mahkemeye başvurulmamış olursa bile hakem kararının icra edilebilirliği için mahkemeye müracaat edilmesi aşamasında dahi mahkeme bu durumu resen nazara alacaktır.

Diğer iptal sebeplerinin varlığını; davayı açan tarafın ispat etmesi gerekir.

G- İptal Davasında İnceleme Usulü

MTK'nın 15 inci maddesine göre, iptal istemi, davaya bakan mahkeme aksine karar vermedikçe, dosya üzerinden incelenerek karara bağlanır. İptal davasının olabildiğince çabuk karara bağlanabilmesi için inceleme dosya üzerinden yapılmaktadır. Mahkemenin duruşma yaparak iptal davasına bakması da mümkündür.

H- İptal Davası Açma Hakkından Feragat

MTK'nın 15 inci maddesi gereği taraflar iptal davası açmak hakkından tamamen veya kısmen feragat edebilirler. Buna göre, “Yerleşim yerleri veya olağan oturma yerleri Türkiye dışında bulunan taraflar tahkim anlaşmasına koyacakları açık bir beyanla veya sonradan yazılı şekilde anlaşmak suretiyle iptal davası açmak hakkından tamamen feragat edebilecekleri gibi yukarıda sayılan bir veya birkaç sebepten dolayı iptal davası açmak hakkından feragat edebilirler.” Görüldüğü üzere, taraflar önceden tahkim anlaşmasına koyacakları bir hüküm ile ya da sonraki aşamada yazılı şekilde anlaşmak suretiyle iptal davası açma hakkından feragat edebilirler. MTK bu noktada HUMK'tan ayrılmaktadır. HUMK'a göre ancak hakem kararı verildikten sonra temyiz hakkında feragat mümkündür. Daha önceki bir dönemde temyiz hakkından feragat ile ilişkin anlaşmalar geçersizdir.

Hukuki yargılamada iki taraftan birinin netice-i talepten vazgeçmesi olarak tanımlanan feragat, HUMK'un 91. maddesinde düzenlenmiştir. Davanın her safhasında, hatta Yargıtay aşamasında bile feragat mümkündür, belirli bir süreyle sınırlandırılmamıştır. Feragatin açık ve kesin olması gerekir, zımni ve şarta bağlı yapılması mümkün değildir.

Feragat hakkı, şahsi bir hak olduğu için yalnız beyanda bulunanı bağlar. Feragat, talebin tamamına ilişkin olabileceği gibi kısmi da olabilir. Feragat edilen hak bir daha dava edilemez.

MTK, taraflara her ne kadar iptal davasından feragat imkanı tanımış olsa bile, bunun bir sınırı vardır. Buna göre ancak “yerleşim yerleri veya

olağan oturma yerleri Türkiye dışında olan taraflar” iptal davasından feragat edebilirler.

I- İptal Kararına Karşı Kanun Yolları

MTK’nın 15 inci maddesine göre, iptal davası neticesinde mahkemenin vereceği karara karşı, HUMK hükümlerine göre temyiz yoluna başvurmak mümkündür. Ancak karar düzeltme yoluna gidilemez. Temyiz incelemesi öncelikle ve ivedilikle karara bağlanır. Hakem kararlarının iptali için açılan davada Asliye Hukuk veya Asliye Ticaret mahkemeleri görevli olduğu için temyiz süresi, kararın taraflara tebliğinden itibaren 15 gündür.

İ- İptal Davasının Sonuçları

1- İptal Davasının Kabulü

Mahkeme, iptal davası açan tarafın iptal sebeplerinin varlığını ispatlaması nedeniyle veya resen nazara aldığı nedenlerle hakem kararının iptal edilmesi gerektiği kanaatine varırsa, hakem kararının iptali için açılan davayı kabul eder. Temyiz edilerek onanan veya yasal süresi içerisinde temyiz edilmeyen karar kesinleşir.

Hakem kararının iptali üzerine, bazı hallerde taraflar yeniden tahkim yoluna başvurabilirler. Bunlar; hakem seçiminde usulsüzlük olması, hakemlerin yetkileri hakkında yanlış karar vermeleri, hakemlerin yetkilerini aşmaları, istemin tamamı hakkında karar verilmemesi, tahkim usulüne aykırılık, taraflara eşit davranılmaması ve kararın kamu düzenine aykırı olması nedenlerine dayanılarak açılan iptal davalarıdır. Ancak; taraflardan birinin ehliyetiz olması, tahkim anlaşmasının geçersiz olması ve kararın tahkim süresi içerisinde verilmemesi hallerinde yeniden tahkim yoluna gidilemez. Artık taraflar, yetkili ve görevli mahkemede dava açmak durumundadırlar.

2- İptal Davasının Reddi

Mahkemece, iptal sebeplerinin yerinde görülmemesi halinde iptal davası reddedilecektir. Bu durumda, kararın kesinleşmesi üzerine Asliye Hukuk Mahkemesi, hakem kararının icra edilebilir olduğuna dair belgeyi talepte bulunan tarafa verir.

Sonuç

Kanun yolu, tarafların yanlış olduğunu iddia ettikleri kararların bir üst mahkemece tekrar incelenmesi ve değiştirilmesini sağlamak amacıyla tanınmış

bir hukuki imkandır. 4686 sayılı Milletlerarası Tahkim Kanunu’nun “Hakem kararlarına karşı kanun yolları” başlığı altında iptal davası düzenlenmiştir. MTK, hakem kararlarına karşı sadece iptal davası açabilme imkanı tanımıştır. İptal, temyizden farklı bir kurumdur; zira burada hakem kararının bozulması ve dosyanın yeniden hakeme gönderilmesi söz konusu değildir. Bu sebeplerle her ne kadar kanunda “kanun yolu” ibaresi kullanılmış ise de hakem kararlarının iptali yolunun bir müracaat yolu olduğu söylenebilecektir.

MTK’nın 15. maddesinde, uluslar arası sözleşmelere paralel olarak iptal sebepleri tahdidi olarak düzenlenmiştir. Bu sebepler, mahkeme tarafından resen dikkate alınacak olanlar ve başvuru yapan tarafın iddia ve ispat etmesi gereken sebepler olmak üzere iki kısımda düzenlenmiştir. Bu sebeplerden birinin mevcut olması durumunda mahkeme, hakem kararının iptaline karar verir. Mahkemenin kabul veya ret kararına karşı temyiz yolu açıktır.

KAYNAKÇA

AKINCI, Ziya; Milletlerarası Tahkim, Ankara 2003.

DAYINLARLI, Kemal; İç Tahkim, Ankara 1997.

KALPSÜZ, Turgut; Yeni Milletlerarası Tahkim Kanununun Değerlendirilmesi, Milletlerarası Tahkim Semineri, 5 Kasım 2001 Ankara.

KAPLAN, Yavuz; Milletlerarası Tahkimde Usule Aykırılık, Ankara 2002.

KURU, Baki; Hukuk Muhakemeleri Usulü, C.6, Ankara 2001.

KURU, Baki/ ARSLAN, Ramazan/ YILMAZ, Ejder; Medeni Usul Hukuku, Ankara 2000

ŞANLI, Cemal; Uluslararası Ticari Akitlerin Hazırlanması ve Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları, İstanbul 2002.

TAŞKIN, Alim; Hakem Sözleşmesi, Ankara 2000.

YILMAZ, Alper; Milletlerarası Tahkim Kanunu Uyarınca Yabancılik Unsuru, Ankara Barosu Dergisi, S. 2002/1.

YEĞENGİL, Rasih; Tahkim (L’arbitrage), İstanbul 1984.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**INTOSAI’de Yeniden Yapılanma:
INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesinin Kurulması**

INTOSAI'DE YENİDEN YAPILANMA: INTOSAI MESLEKİ STANDARTLAR KOMİTESİNİN KURULMASI*

18'inci INTOSAI* Kongresi (INCOSAI*) 142 ülke Sayıştayının katılımıyla 10-16 Ekim 2004 tarihlerinde Macaristan'ın başkenti Budapeşte'de gerçekleştirilmişti. Bu kongrede kabul edilen INTOSAI'nin ilk Stratejik Planı, Örgütün gelecekteki çalışmalarına yön vermek amacıyla; güncellenmiş görev tanımı, Örgüt vizyonu ve temel değerleri içermekte ve dört stratejik hedef öngörmekte idi. Birinci hedef; “güçlü, bağımsız ve çoklu disipline sahip Sayıştaylar oluşturmak ve etkin mesleki standartlar geliştirmek ve benimsemek” şeklinde formüle edilmişti. Bu hedef çerçevesinde öngörülenler doğrultusunda; daha önce INTOSAI'nin alt komiteleri olarak çalışmakta olan Muhasebe ve Raporlama Komitesi, Denetim Standartları Komitesi ve İç Kontrol Standartları Komitesinin birleştirilmesi sonucunda PSC* oluşturuldu. Söz konusu üç komite bugünkü durumda PSC'nin alt komiteleri olarak çalışmaktadır.

18 Mart 2005 tarihinde Budapeşte'de gerçekleştirilen olağanüstü INTOSAI Yönetim Kurulu toplantısında, 11 Kasım 2005 tarihinde Viyana'da gerçekleştirilecek olan 54'üncü Yönetim Kurulu toplantısının onayına sunulmak üzere PSC'nin görev tanımının oluşturulması gerektiğine karar verilmişti. Ayrıca bu toplantıda Danimarka Sayıştay Başkanı Yönetim Kurulu tarafından PSC Başkanı olarak seçildi.

PSC üyeleri ve alt komite yetkilileri, Hedef 1'in İrtibat Sorumlusu, INTOSAI Yönetim Kurulu Başkanı, INTOSAI Genel Sekreteri, Danimarka

* Bu çalışma Sayıştay Denetçisi Özlem Temizel tarafından INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı olan “International Journal of Government Auditing” adlı derginin Ocak 2005 INCOSAI Özel Sayısı ve Ekim 2005 sayısı ile INTOSAI'nin web sitesinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

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

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

* INTOSAI Professional Standards Committee/ INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesi

Sayıştayı Başkanı arasında gerçekleşen ortak çalışmalar sonucunda, PSC’nin görev tanımı tasarlandı. Tasarı halindeki görev tanımı 7-8 Eylül 2005 tarihinde Oslo’da düzenlenen PSC Yönetim Kurulu toplantısında görüşüldü. Toplantıda, aynı zamanda, Meksika’da yapılacak olan INTOSAI 2007 Kongresine kadarki süreçte gerçekleştirilecek olan PSC ve alt komitelerine yönelik programlar, kilometre taşları ve ürünler/çıktılar tartışıldı. Önerilen görev tanımına göre, PSC Başkanlık Makamı, Yönetim Kurulu ve alt komiteleri yakın bir işbirliği içinde çalışacaklardır.

PSC Yönetim Kurulu; PSC yetkilisi, alt komite yetkilileri, INTOSAI bölgesel kuruluşlarının herbiri(AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS, SPASAI) tarafından tayin olunan birer temsilci, Hedef 1’in İrtibat Sorumlusu, Kapasite Yapılanma Komisyonu ve IFAC’dan (International Federation of Accountants/Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu) gelen 2 gözlemciden oluşmaktadır. Yönetim Kurulunun yılda bir ya da altı ayda bir toplanması beklenmektedir. Gelecek toplantı 4-5 Mayıs 2006 tarihinde Washington’da yapılacaktır.

PSC’nin Alt Komiteleri:

- Mali Denetim Rehberleri (İsveç)
- Uygunluk Denetimi (Norveç)
- Performans Denetimi (Brezilya)
- Yüksek Denetim Organlarının Bağımsızlığı (Kanada)
- İç Kontrol Standartları (Belçika)
- Muhasebe ve Raporlama (Amerika)

Komisyonun Gelecek Yıllardaki Görevleri:

PSC; INTOSAI bölgesel organizasyonları, komiteleri, çalışma grupları, çalışma kollarının izinde ve bunlarla yakın bir işbirliği içerisinde çalışmalarını sürdürmektedir.

INTOSAI stratejik planında taslağı çizilen yetkilerin ışığında, PSC’nin temel görevleri şunlardır:

- Yüksek denetim kurumlarının 21’inci yüzyılda karşı karşıya kaldığı ihtiyaçları ve stratejik meseleleri göz önüne alarak

mesleki standartlar geliştirmek ve bunlar arasında bir eşgüdüm sağlamak,

- Yüksek denetim kurumları için kabul edilecek ve uygulanacak bir standart geliştirmek ve bu alanda iyi uygulama örneklerini belirleyip yayımlamak suretiyle yüksek denetim kurumlarının hesap verme sorumluluğunu ve şeffaflığını artırmak. (PSC her bir yüksek denetim kurumunun kendi yetki alanını ilgilendiren şeffaflığa yönelik uygulamaları ve genel beyanları hakkında bir belge hazırlayacaktır.)

Yüksek denetim kurumları kamu sektöründeki değişiklikler ve gelişmelerden kaynaklanan kamu denetimi ve yönetiminin değişen ihtiyaçlarını kabul edebilmek ve bunları karşılayabilmek zorundadır. Bütün bunlar göz önüne alındığında, önemli olan, yüksek denetim kurumlarının mesleki standartlar, denetim ürünleri ve denetim süreçlerini geliştirmek için sürekli olarak çalışmasıdır.

Planlanan dönemde, PSC; INTOSAI stratejik planı, hedef 1 ve gerektirdikleri ile INTOSAI üyelerinin ihtiyaçlarına yönelik olan yapısını sürdürmeye odaklanacaktır. Bu dönem süresince; mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi ve hesap vermeye yönelik olarak standartları ve rehberleri önem sırasına göre düzenlemek ve bu standart ve rehberleri kamu sektöründeki değişimlere göre ayarlamak önemlidir.

İhtiyaç ve gerekliliklerin bölgeler ve denetim sistemleri itibariyle değişebileceğinin farkında olmak da önemlidir. Mesleki standartlar kamu denetimi ve yönetimiyle ilgili temel çalışma uygulamalarına hitap etmelidir.

PSC, daha işlemsel ve eşgüdümlü mesleki standartlar çerçevesi belirlemek için mevcut ve yeni INTOSAI standartları ve rehberleri doğrultusunda çalışacaktır.

PSC INTOSAI İrtibat Politikası tarafından yakın zamanda kabul edilecek olan modern iletişim teknolojilerini kullanarak mesleki standartlara ilişkin bilgi paylaşımını kolaylaştıracaktır.

PSC, yeni projeleri başlatabilmek için, INTOSAI standartları ve rehberlerinin gerektirdiği konulara yönelik olarak yüksek denetim kurumlarını her üç yılda bir incelemeyi amaçlamaktadır. Bu araştırmalar, aynı zamanda, PSC'nin stratejik planın 1 nolu hedefinde belirtilen amaçları ve görevleri yerine getirmedeki başarısını ölçmek için de kullanılacaktır.

SAYIŖTAY RAPORLARI

2004 Yılı Hazine İŖlemleri Raporu (Özet)

2004 YILI HAZİNE İŞLEMLERİ RAPORU*

(ÖZET)

2004 yılı Hazine İşlemleri Raporu esas olarak dört ana bölümden oluşmaktadır:

- Bütçe Finansmanı
- Hazine alacakları
- İç borçlar
- Diğer konular

Bütçe Finansmanı

1997-2002 yılları Hazine İşlemleri Raporlarında finansman tabloları hazırlanmış, bu finansman tablolarında borçlanma yoluyla elde edilen bütün kaynaklar, borç geri ödemeleri, borçlanma sürecinde ortaya çıkan bütçe dışı gelir ve giderler, bütçe gelir ve giderleri ile birlikte konsolide edilerek yer almıştı. Böylece borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların borç geri ödemeleri ve bütçe açıkları dışında nerelerde kullanıldığı gösterilmişti.

2002 yılına kadar hazırlanan finansman tablolarında, ilgili yıllar nakit bütçe açıklarının çok üzerinde bir finansman açığının ortaya çıktığı sonucuna ulaşılmıştı. 2000, 2001 ve 2002 yıllarında oluşan nakit bütçe açıklarına göre sırasıyla %40, %270, %60 oranında daha fazla tutarlarda hesaplanan açık rakamlarının finanse edildiği görülmüştü.

Finansman tablolarında görülen bütçe dışı giderler arasında, borçlanma senedi verilmek suretiyle ödenen görev zararları, aleyhte kur farklarından kaynaklanan borç artışları, çeşitli kuruluşlara ikrazen borçlanma senedi verilmesi, Hazinesin borçlanma yoluyla elde ettiği kaynakları ikrazen kullandırması gibi hususların yer aldığı belirtilmişti.

2004 yılında ise yürürlüğe giren mevzuat değişiklikleri ile bütçe dışında izlenen bazı gelir ve giderler bütçe içine alınmış, ağırlıklı olarak gerçekleşen lehte kur farklarının da etkisiyle bütçe dışı gelirler, bütçe dışı giderlerden daha fazla gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda borçlanma hasılatı,

* Sayıştay Genel Kurulunun 06.10.2005 tarih ve 5130/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur

nakit bütçe açığına göre daha düşük tutarda gerçekleşmiştir. Raporun bütçe finansmanı ile ilgili bölümlerinde borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların ne şekilde kullanıldığı ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

2004 yılında toplam kamu borç stoku, 2003 yılına göre 32,4 katrilyon lira artarak 354,3 katrilyon liraya ulaşmıştır. Toplam kamu borcu rakamları iç ve dış borç toplamaları ile KİT Görev zararı alacakları ve emanetlerden oluşmaktadır.

2004 yılında 56,1 katrilyon liralık borçlanma faizinin tamamı bütçeden ödenmiştir.

Faiz dışı denge, gider ve gelir olarak kaydedilmeyen işlemler dikkate alınarak hesaplandığında, 24,5 katrilyon lira faiz dışı fazla verildiği görülmektedir. Bu tutar milli gelirin %5,7'si oranındadır.

Hazine Alacakları

Haziran 2005 sonu itibariyle Hazine alacak stoku 71,7 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Bunun 49,3 katrilyon TL'si Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF), 15,1 katrilyon TL'si belediyelere, 3,8 katrilyon TL'si de KİT'lere aittir. Alacak stokunun %51'inin vadesi geçmiş durumdadır. Vadesi geçmiş alacakların ise %61'ini TMSF'den, %32'sini yerel yönetimlerden olan alacaklar oluşturmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı tarafından Bütçe Kanunu ile belirlenen limit dahilinde çeşitli kurum ve kuruluşlara aldıkları krediler dolayısıyla garanti verilebilmektedir. Bu kapsamda 2004 yılında 808 milyon ABD dolarlık geri ödeme garantisi verilmiş olup bu tutarın 2004 Yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen 1 milyar ABD dolarlık garanti üst limitinin içerisinde kaldığı tespit edilmiştir. Hazinece verilen garantilerin izlenmesi amacıyla ihdas edilen Hazine Garantileri Hesabının 2004 yıl sonu bakiyesi 9,1 katrilyon TL. olup, bu tutar Hazinenin bu hesap kapsamında takip ettiği mali risklerin toplamını göstermektedir.

Hazine alacaklarının bir kısmı Hazinece verilen garantiler nedeniyle yapılan üstlenimlerden doğmaktadır. 1992 yılından bu yana Hazine garantileri nedeniyle üstlenilen ödemeler, 13,5 Milyar ABD doları seviyesine ulaşmıştır. Yapılan bu üstlenimlerde ise en büyük pay İzmit-Su AŞ projesi nedeniyle Kocaeli Büyükşehir Belediyesine ve bağlı kuruluşları da dahil olmak üzere Ankara Büyükşehir Belediyesine aittir. 4749 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikler kapsamında, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak alınan

önlemlerin etkisiyle son yıllarda verilen Hazine garantileri nedeniyle yapılan üstlenimlerin azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Bilindiği gibi, Hazine alacakları devlet muhasebesinde çeşitli hesaplarda izlenmektedir. 2004 yılında yürürlüğe giren Muhasebe Yönetmeliğince getirilen düzenlemelerden birisi de Hazine alacaklarından vadesinde tahsil edilemeyenlerin takibe alınarak yeni bir hesapta izlenmesidir. Hazine hesaplarının ve bu hesaplardan üretilen mali tabloların doğru, tarafsız ve gerçeği yansıtır biçimde düzenlenip düzenlenmediği konusunda yapılan denetimimizde Takipteki Hazine Alacakları Hesabının, Hazinenin takipteki bütün alacaklarını göstermediği görülmüştür. Bunun sonucu olarak Takipteki Hazine Alacakları Hesabına 06.10.2005 tarih ve 5130/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile uygunluk verilmemiştir.

Hazinenin Haziran 2005 sonu itibariyle TMSF'den toplam 49,3 Milyar ABD doları (12,5 Milyar ABD dolarlık ikraz senetleri stoku dahil) alacağı bulunmaktadır. Bunun 16,5 Milyar ABD dolarlık kısmının vadesi geçmiş durumdadır. Bugüne kadar yapılan tahsilatlar ise yaklaşık 2 milyar ABD doları ile sınırlı kalmıştır.

Hazinenin TMSF'den olan Hazine alacakları üzerinde yapılan denetim ve incelemeler sonucunda aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır:

Hazine alacağının en önemli borçlusu konumundaki TMSF'nin borcunu yerine getirmesine yönelik yapılan sözleşmelerde yer alan düzenlemelerin, etkin bir alacak yönetimi anlayışı içinde hazırlanmadığı anlaşılmaktadır. Bu yetersiz düzenlemelerin de etkisiyle, ancak TMSF'nin gönderdiği kadarıyla alacak tahsilatı yapılabilmektedir. TMSF'den olan alacakların bugüne kadarki tahsilatına yönelik gelişmelere bakıldığında da Hazine Müsteşarlığının yeterince aktif rol üstlenmediği görülmektedir.

- Hazine Müsteşarlığınca, TMSF'nin elindeki varlıkların çözümlenmesinden elde ettiği veya elde edeceği gelir ile Hazineye olan yükümlülüğünü ne oranda yerine getirdiği veya getirebileceğine yönelik olarak bir analiz çalışması yapılmamıştır.

- Bilindiği gibi, 4749 sayılı yasaya göre vadesinde ödenmeyen Hazine alacakları için 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Ancak, bugüne kadar Hazineye olan borcunu vadesinde ödeyemeyen TMSF hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmamıştır.

- Hazine Müsteşarlığı TMSF’den olan alacakları konusunda bugüne kadar 4749 Sayılı Yasadan gelen denetim yetkisini kullanmamıştır.

- Son Niyet Mektuplarında da TMSF’nin borçlarının çözülmesi gereği belirtilmektedir. Son günlerdeki gelişmeler ise TMSF’den olan alacakların bütçe ile ilişkilendirilmeksizin silinmesi yönündedir.

- Hazine Müsteşarlığı ile TMSF arasında iki kurumun da mali yapılarını negatif etkileyen bir borç-alacak ilişkisinin söz konusu olduğu bir gerçektir. Ancak, TMSF’nin elindeki aktiflerin çözülmesi süreci tüm hızıyla sürerken, Hazineye olan borçlarının silinmesi seçeneğinin zamanlaması uygun görülmemektedir.

- Ayrıca Fonun Hazineye aktarması gereken mali kaynakların doğru ve zamanında aktarılmasını teminen Sayıştay Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve BDDK’nın da içinde yer aldığı bir denetim mekanizmasının bir an önce kurulması ve Hazine Müsteşarlığının, TMSF’den olan alacakları konusunda daha aktif rol üstlenmesi büyük önem taşımaktadır.

2005 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5272 sayılı Belediye Kanunu hükümleri ile Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerle bunlara bağlı kuruluşların Hazineye olan borçlarından 31.12.2004 tarihi itibarıyla vadesi geçmiş olanlar hakkında uzlaşma çalışmalarına başlanmıştır. Bu bağlamda, uzlaşma kapsamına girebilecek 19 yerel yönetim kuruluşu bulunmaktadır. Bu kuruluşların 31.12.2004 tarihi itibarıyla Hazineye olan vadesi geçmiş borçlarının toplamı ise 9,9 katrilyon TL’ye ulaşmıştır. Hazineye vadesi geçmiş borcu bulunan kurum ve kuruluşların bu borçları yeniden yapılandırıldığı takdirde, önümüzdeki dönemde, belediyelerin Hazine garantili kredi taleplerinin artması beklenmektedir.

2003 yılı Hazine İşlemleri Raporunda yer verilen tespit ve öneriler doğrultusunda Hazine Müsteşarlığınca aşağıda yer verilen çalışmaların başlatıldığı görülmektedir:

- Hazine alacaklarının izlendiği muhasebe hesaplarının denetimi sonrasında tespit edilen eksiklikler neticesinde Sayıştay Genel Kurulunca uygunluk verilmeyen İkrarlar Hesabında (yeni adıyla Hazinece Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı) gerekli düzeltmeler yapılmıştır.

- Önceki yıllarda Daire ile Saymanlık kayıtları arasında önemli farklar oluşmaktaydı. Bu konuya neden olan unsurlar dikkate alınarak gerek mevzuat açısından gerekse idari tedbir açısından gerekli düzenlemeler başlatılmıştır.

- Azerbaycan'dan olan Hazine alacakları konusunda da tespit edilen eksikliklerin giderilmesi yönünde ciddi adımlar atılmış ve ilgili ülkeyle anlaşma çalışmaları tamamlanma noktasına gelmiştir.

- Devlet Borçları Saymanlığı tarafından ilgili alacak hesabına yansıtıldığı halde Alacak Yönetimi Bilgi Sisteminde alacak olarak izlenemeyen konularla ilgili (Başbakanlık Proje Uygulama Birimi kullanımları gibi) yasal düzenleme çalışmaları başlatılmıştır.

- Merkez Bankasınca günlük bazda nemalandırılması gereken ancak 2004 sonuna kadar nemalandırılmayan Hazine Müsteşarlığı Risk hesabının 2005 yılından itibaren nemalandırılmaya başlandığı görülmüştür.

- 2003 Yılı Hazine İşlemleri Raporunda vurgulanan konulardan birisi de, etkin bir alacak yönetimi için alt mevzuat çalışmasının başlatılması konusu idi. Bu noktada da bir yönetmelik taslağı hazırlanmış olup halen yürürlüğe girme aşamasındadır.

Tüm bu olumlu gelişmelerin yanında önceki raporda vurgulanan iç denetim eksikliği konusunda Müsteşarlıkça herhangi bir adım atılmamıştır. Bilindiği gibi, Hazine Müsteşarlığı'nda iç denetim fonksiyonu yıllardır yerine getirilmemektedir. Bu nedenle Sayıştay denetimi dışında Hazine Müsteşarlığı birimlerinde herhangi bir denetim yapılmamaktadır. Sayıştay tarafından yapılan denetim ise dış denetim faaliyeti olup, iç denetim eksikliğini giderici özellikte bir denetim faaliyeti değildir.

İç Borçlar

Hazine Müsteşarlığı tarafından 2004 yılında 163,6 katrilyon TL borçlanılmış, 133,5 katrilyon TL'si anapara ve 50,1 katrilyon TL'si faiz için olmak üzere toplam 183,6 katrilyon TL iç borç ödemesi yapılmış ve 2005 yılına da 224,4 katrilyon TL'lik iç borç stoku devredilmiştir.

İç borç denetimi kapsamında Merkez Bankası ile Hazine Müsteşarlığı verileri karşılaştırılmış ve bunun sonunda ayrıntıları raporda açıklanan farklılıklar bulunmuştur. Bu farklılıklar, yapılan incelemelerle daha sonra doğrulansa da iki kurum arasında stok rakamları açısından bir uyum olmadığı görülmüştür. Bu uyumsuzluğun nedeninin, iki kurum arasında düzenli mutabakat yapılmaması olduğu düşünülmektedir.

2004 yılında en fazla borçlanma "ihale yöntemi" ile yapılmıştır. Bu yöntem içinde de en büyük pay, ıskontolu ihalelere aittir. 2004 yılında yapılan en yüksek tutarlı 10 ihaledeki yıllık bileşik faiz oranları %22,59-%29,70 arasında gerçekleşmiştir.

2004 yılında, bir önceki yıla göre iç borç stokunun miktarı artmış, vadeye kalan gün sayısı kısalmıştır. 2003 yılında vadeye kalan ay ortalaması 25,1 ay iken; 2004 yılında 20,6 ay'a inmiştir.

Toplam İç borç stokunun GSMH içindeki payı, 2003 yılında %54,5 iken; 2004 yılında %52 seviyesine inmiştir.

Diğer Konular

Raporun diğer konular bölümünde dış proje kredileri, Rusya Federasyonundan alacak, Türkiye Teknoloji Vakfı'na kullandırılan kaynaklar, Hazine Müsteşarlığı bilişim sistemi ve Hazine saymanlıkları konularına yer verilmiştir.

Dış Proje Kredileri (DPK)

2004 yılında proje kredilerinin finansmanı için Genel ve Katma Bütçeli Kuruluşlar tarafından 2,1 katrilyon TL, Genel ve Katma Bütçe Dışı Kuruluşlar tarafından ise 600 trilyon TL. olmak üzere toplam 2,7 katrilyon TL. kullanım yapılmıştır.

31.12.2004 tarihi itibarıyla kullanımı yapılmadığı halde altı adet DPK için toplam 750 milyar TL. ödeme yapılmıştır. 31 kuruluşun 2004 yılı sonu itibarıyla kullanımlarından teyit edemedikleri toplam tutar 271 trilyon TL.'dir.

Rusya Federasyonundan olan alacağın mal, hizmet ve yatırım karşılığı mahsup edilmek istenmesi

Türkiye tarafından, Rusya Federasyonuna 1989-1991 yılları arasında 600 milyon ABD doları tutarında kredi kullandırılmıştır. Rusya 1998 yılına kadar ödemelerini düzenli olarak yapmış fakat 1998 yılında moratoryum ilan ederek borç ödemelerini durdurmuştur.

Hazine Müsteşarlığı ile Rusya arasında müzakereler sürerken bazı kamu kurumları Rusya Federasyonuna mal, hizmet ya da çeşitli yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi karşılığında borcun mahsubunu teklif etmişlerdir. Ancak, yürürlükteki mevzuat hükümleri uyarınca Rusya Federasyonu ile böyle bir mahsuplaşma yapılması mümkün değildir.

Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı'na (TTGV) Kullandırılan Kaynaklar

TTGV'ye 1991 yılından itibaren, Hazine Müsteşarlığı tarafından farklı tarihlerde değişik tutarlarda kaynak aktarılmıştır. Son olarak, 2004 yılında aktarılan tutar 6 milyon ABD dolarıdır.

Ancak, Hazine Müsteşarlığınca TTGV'ye 6 milyon ABD dolarlık aktarımın yapılması 2004 yılındaki mevzuat hükümleri uyarınca mümkün görülmemektedir.

Hazine Müsteşarlığı Bilişim Sistemi

2003 Yılı Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporunda tespit edilen risklerin giderilmesi amacıyla Hazine Müsteşarlığınca çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Ancak bu çalışmaların önemli sayılabilecek kısımları halen tamamlanamamıştır.

Hazine Saymanlıkları

Raporun bu bölümünde genelde Hazine Müsteşarlığı saymanlıkları, özelde ise Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığına yer verilmiştir.

Genel bütçenin %45'i Hazine Müsteşarlığı tarafından kullanılmaktadır. Bu kullanımlarla ilgili muhasebe işlemleri Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer alan 3 adet saymanlık tarafından yapılmaktadır. Bu saymanlıklar;

- Devlet Borçları Saymanlığı,
- İç Ödemeler Saymanlığı,
- Dış Ödemeler Saymanlığı'dır.

Hazine Saymanlıkları, görev ve fonksiyonları itibariyle Maliye Bakanlığına bağlı bulunan saymanlıklardan farklı nitelikteki saymanlıklardır. Saymanlıklar, Müsteşarlığa bağlı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü emrinde çalışmaktadırlar. Bu örgütsel durum saymanlıkların kontrol gücünü zayıflatan bir durumdur.

Hazine Saymanlıkları içinde, işlem hacmi olarak Türkiye'nin en büyük saymanlığı olan Devlet Borçları Saymanlığı ayrı bir öneme sahiptir. Genel bütçenin %40'ı, Hazine Bütçesinin ise %90'ı ile ilgili muhasebe işlemleri bu saymanlık tarafından yerine getirilmektedir. Gerek borçlanma yolu ile elde ettiği kaynak itibariyle, gerekse borç ödemelerinden dolayı, neredeyse bütçe gerçekleştirmelerini aşan tutarda gelir toplamakta ve ödeme yapmaktadır.

Saymanlıktan geçen iş ve işlemler genelde uzmanlık gerektiren konularla ilgili olup, bilişimle destekli teknik bilgi ve iyi derecede yabancı dil bilgisi gerektirmektedir. Oysa Saymanlık yalnızca 11 kişiden oluşmakta olup, yeterli seviyede yabancı dil bilgisine sahip personel bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, Devlet Borçları Saymanlığının yapısı yeniden gözden geçirilmeli ve gerek nitelik gerekse nicelik olarak yeterli personel ile desteklenmelidir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 5.10.2005
No : 28119

Demir nakliyesinde, fabrikaca yapılan ve demir fiyatına dahil olan yükleme bedelinin 07.D/2 pozu ile ödenmesi mükerrerlik teşkil edeceğinden veya demir fiyatına dahil olmasa bile yüklemenin fabrikaca yapılması nedeniyle, yapılmayan bir işin karşılığı olarak yükleniciye ödemede bulunulması anlamına geleceğinden, 07.D/2 pozunda yer alan yükleme boşaltma bedeli karşılığı 3 saat düz işçi bedelinin yükleme tekabül eden 1.5 saatinin kesilmesi veya analize dahil edilmemesi gerektiği bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

544 sayılı ilâmın 6 ncı maddesi ile; Diyarbakır İçmesuyu Hamsu İsale Hattı ve Pompaj İstasyonu İnşaatı işine hakediş bedellerinin ödenmesinde, demir nakliyesinde fabrikaca yapılan yükleme bedelinin düşülmemesi nedeniyle fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; söz konusu malzemeye ait yükleme bedelinin düşülmüş olduğunu, demir malzemesinin yükleme-boşaltma ve istif karşılığı 5 (beş) saat düz işçi bedeli olup, bunun 3 (üç) saatinin yükleme ve boşaltma, 2 (iki) saatinin de istif olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın birim fiyat analizlerinde yer aldığını, ilgili işin de keşfi hazırlanırken, nakliye bedeline 3 (üç) saat düz işçi bedelinin ilave edilmiş olduğunu, bu 3 (üç) saat düz işçi bedelinin 1 (bir) saatinin boşaltma işlemi için 2 (iki) saatinin de istif yapılması için eklenmiş olduğunu, temyize konu ilamda; münhasıran 07.D/2 poz no'lu nakliye analizine bağlı kalınmış ve 3 (üç) saatlik zaman diliminin ikiye bölünerek hüküm tesis edilmiş olduğunu, istif bedeline; 07.D/2 birim fiyat analizinin atıf yaptığı 09.012 poz nolu birim fiyat analizinde de açıkça belirtilmiş olduğunu, müteahhide ödenen 3 (üç) saatlik düz işçi bedelinin 1 (bir) saatinin boşaltma, 2 (iki) saatinin de, genel fiyat analizlerine bağlı kalınarak istif işlemi için ayrılmış olduğunu, üstelik bu aşamada dahi, kamu çıkarı açısından, 1,5 (birbuçuk) saat olması gereken boşaltma işleminin de, sadece 1 (bir) saat olarak alınmış olduğunu, bu işlemi içeren evrakın, sözleşme

eki olarak sözleşmeye eklenmiş olduğunu, bu işlemlerden dolayı yapılan ödemelerin mevzuata uygun olduğunu ve herhangi bir fazla ödemenin yapılmadığını, belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

İlâm hükmü, Diyarbakır İçmesuyu Hamsu İsale Hattı ve Pompaj İstasyonu İnşaatı işine ait hakedişte 07.D/2 poz nolu demir nakliyesinde fabrikaca yapılan yükleme bedelinin düşülmemesi nedeniyle fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

İlâm hükmüne konu 07.D/2 poz nolu demir nakli birim fiyat analizi incelendiğinde, her cins demirin taşıtlara yükletilip boşaltılması karşılığında 3 saat düz işçi girdisinin yer aldığı görülmektedir. Bayındırlık birim fiyatlarında yer alan 09.012/1 poz nolu demirin yükleme boşaltma ve istif birim fiyat analizinde ise yükleme boşaltma için 3 saat, istif için 2 saat düz işçi bedeli yer almaktadır.

DSİ birim fiyatları ile yapılan işlerde, demirin istifi öngörülmediği için 07.D/2 poz nolu demir nakli birim fiyatında demirin yükleme ve boşaltılması için 3 saat düz işçi bedeli yer almış olup, istif için her hangi bir bedel öngörülmemiştir. Bu nedenle demir nakli için DSİ birim fiyatlarında yer alan 07.D/2 pozundaki 3 saat düz işçinin 1 saatinin boşaltma, 2 saatinin istif için olduğunu söylemek mümkün değildir. Demir için ilgili ihalenin özel şartları nedeniyle ayrıca istif gerekiyorsa bunun ayrıca ödenmesi gerekmektedir.

Bu nedenle nakliye birim fiyatlarına fabrikada yapılan yükleme bedelinin genel uygulamaya paralel olarak dahil edilmeyeceği açıktır. Fabrikada yapılan ve demirin fiyatına dahil olan yükleme bedelinin ayrıca 07.D/2 pozu ile ödenmesi mükerrerlik teşkil edeceğinden veya demir fiyatına dahil olmasa bile yüklemenin fabrikaca yapılması nedeniyle yapılmayan bir işin karşılığı olarak yükleniciye ödemede bulunulması anlamına geleceğinden, genel uygulamaya paralel olarak 07.D/2 pozunda yer alan yükleme boşaltma bedeli karşılığı 3 saat düz işçi bedelinin yüklemeye tekabül eden 1,5 saatinin kesilmesi veya analize dahil edilmemesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 544 sayılı ilamın 6. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.10.2005
No : 28122

Faturaya dayalı yeni birim fiyat tesbit edilmiş PVC ve granitler için rayici temin mahalli olarak sanayi ve/veya ticaret odalarınca onaylanmış olması nedeniyle; ilgili malzemelere nakliye bedeli ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

544 sayılı ilamın 43 üncü maddesi ile; Demiröven Sulaması İnşaatı işine ait hakediş bedellerinin ödenmesinde, granit ve PVC doğrama için nakliye bedeli ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; ilam hükmünün dayanağını oluşturan Taşıma Genel Teknik Şartnamesinin 2.1 inci maddesinde belirtilen malzemeler dışındaki malzemeler için nakliye bedeli verilmemesinin temel gerekçesinin; 2.1 inci maddede sayılmayan malzemelere ait birim fiyat analizlerinin; yükleme, taşıma, boşaltma ve istif bedelleri dahil işyerinde ihzar fiyatını yansıtmaması olduğunu, bir başka ifadeyle, söz konusu 2.1 inci maddede zikredilmeyen malzemelerin birim fiyat analizleri ve birim fiyat şartları içerisinde, nakliye bedelleri de bulunduğu, ilgili Şartnamenin; bu tür malzemelerin nakliyesinde ayrıca nakliye bedelinin ödenmemesini öngörmüş olduğunu, bu hususun Taşıma Genel Teknik Şartnamesinin 2.1 inci maddesinin son paragrafında aynen; "Yukarıda belirtilenlerin dışındaki malzemelerin fiyat analizlerinden malzemelerin, yükleme, taşıma, boşaltma ve istif bedelleri dahil işyerinde ihzar fiyatları alınmış ve birim fiyatlar esasına göre tespit edilmiş bulunduğundan bunlar için ayrıca bir bedel verilmez" şeklinde ifade edilmiş olduğunu, ancak; kendi içerisinde son derece tutarlı olan bu genel hükmün uygulanabilmesi için, ortada; belirtilen hususları birebir karşılayan bir birim fiyat analizi ve birim fiyat şartının bulunması gerektiğini, şayet analizi ve şartları içerisinde, nakliye bedeli de açıkça belirtilmiş bir malzeme varsa, söz konusu hükmün uygulanmasının doğal olduğunu,

Bayındırlık İşlerine ilişkin uygulamada geçerli birim fiyat analizleri için, belirtilen hususun tüm açıklığı ile geçerli olduğunu, ancak ilgili işte granit ve PVC doğrama iş kalemlerinde, tamamıyla sözleşme eki Bayındırlık işleri Genel Şartnamesi'nin 20 inci maddesine uygun olarak yapılmış yeni fiyatların söz konusu olup, bu yeni birim fiyatların dayanağını oluşturan ilgili Ticaret ve Sanayi Odası tasdikli faturaların; "nakliye hariç" olarak düzenlenen faturalar olduğunu, söz konusu iş kalemleri için faturaya dayalı yeni birim fiyatlar yapılmış ve bu yeni birim fiyatların İdarece de tasdik edilmiş olduğunu, söz konusu yeni birim fiyatların temelinde yer alan faturaların, ilgili düzenlemelere dayalı olarak Ankara ve Antalya Sanayi ve Ticaret Odaları tarafından da rayice uygunluk yönünden denetlenmiş ve gerekli kayıtların faturaların arkasına dercedilmiş olduğunu, idarece uygun görülen PVC doğramanın, Türkiye'de, münhasıran, Winsa'nın Adapazarı'nda bulunan fabrikasında mamul olarak üretilmekte ve fabrikadan nakliyesi sonrasında sadece yerine montajı yapılmakta olduğunu, bir başka ifadeyle; fiilen işyerinde alınan ölçüler doğrultusundaki doğrama imalatının fabrikada yapılmakta ve fabrikadan işyerine nakledilen malzemenin; imal edilmiş malzeme niteliğini taşımakta olduğunu, işyerinde yapılan işlemin, sadece mamul durumdaki malzemenin montajı olduğunu, söz konusu faturadan da anlaşılacağı üzere; fatura kapsamındaki fiyatın, fabrikada kamyon üzeri teslim fiyatı olduğunu ve nakliyeyi kapsamadığını, granit malzeme için de aynı hususların geçerli olduğunu, Rossa Porinno olarak isimlendirilen ithal nitelikli söz konusu granit malzemenin, hammadde olarak tek ithalatçısının Antalya'daki ilgili firma olup, ithal edilen malzemenin Antalya'daki işyerinde işlenerek mamul hale getirilmekte olduğunu, söz konusu faturanın nakliye hariç fiyatı kapsamakta olduğunu, dolayısıyla her iki malzeme için de, yeni fiyat analizine eklenmesi gereken unsurun, nakliye bedeli olduğunu, tüm yeni fiyatlar için analizleri de içeren yeni fiyat tutanakları ve ilgili belgelerin düzenlenmiş olduğunu, söz konusu belge ve tutanakların incelenmesinden de görüleceği üzere, ilama konu imalatlara ilişkin yeni birim fiyat analizlerinde, nakliye hariç olarak düzenlenen faturaların esas alınmış olduğunu, dolayısıyla; yeni birim fiyat düzenlenmesiyle birlikte, Taşıma Genel Teknik Şartnamesi'nin kapsamı dışına çıkmış ve yeni birim fiyat analizleri çerçevesinde değerlendirme yapma zorunluluğunun gündeme gelmiş olduğunu, Taşıma Genel Teknik Şartnamesinin 2.1 inci maddesinin son fıkrasındaki hükmün, analizleri ve şartları içerisinde nakliye bedeli de dahil olan malzemelere ayrıca nakliye bedelinin ödenmeyeceği temel mantığı üzerine kurulu iken, ilama konu yeni fiyatlara ait tasdikli faturaların ve dolayısıyla bu faturalara dayalı analizlerin;

nakliye fiyatı hariç olarak düzenlenmiş olup, bu hususun ilgili tutanaklara da tüm açıklığı ile yazılmış olduğunu, şayet yeni birim fiyatlara esas faturalar, nakliye dahil olarak düzenlenmiş ve bu şekliyle tasdik edilmiş olsaydı, yeni birim fiyatların da aynı tutarlarla şekillenecek olduğunu, Taşıma Genel Teknik Şartnamesi'nin ilgili hükmündeki ana fıkra aynı bedelin mükerrer olarak müteahhide ödenmesine engellemek olduğunu, faturaya dayalı yeni birim fiyatların düzenlenmesi aşamasında; esas alınan faturanın, nakliye dahil fatura olarak düzenlenmiş olması durumunda, mükerrer ödemenin söz konusu olacağını, ancak ilama konu ilgili işte olduğu gibi, nakliye hariç fatura düzenlenmiş ve bu fatura yeni birim fiyata esas alınmış ise; artık Taşıma Genel Teknik Şartnamesi'nin hükmüne de uygun olarak, müteahhide nakliye bedeli ödenmesi gerekeceğini, faturaya dayalı olarak yapılan yeni fiyatta, yeni fiyata esas alınan faturanın içeriğinin; söz konusu yeni fiyata ait analizi de direkt olarak etkilemekte olduğunu, ortada kesinlikle bir mükerrer ödeme bulunmadığını ve fatura ile analiz içerisinde bulunmayan nakliye bedelinin; ilgili müteahhide bir kez ödenmekte olduğunu, bu işlemlerden dolayı yapılan ödemelerin mevzuata uygun olduğunu ve herhangi bir fazla ödemenin yapılmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

İlam hükmü, granit ve PVC doğrama için nakliye bedeli ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

Taşıma İşleri Genel Teknik Şartnamesinin 2.1 inci maddesinde taşıma bedeli ödenecek malzemeler sayıldıktan sonra; “.....Yukarıda belirtilenlerin dışındaki malzemelerin fiyat analizlerinde malzemenin, yükleme, taşıma, boşaltma ve istif bedelleri dahil işyerinde ihzar fiyatları alınmış ve birim fiyatlar esasına göre tespit edilmiş bulunduğundan bunlar için ayrıca bir bedel verilmez.” hükmü yer almaktadır.

Teknik şartnamede de belirtildiği gibi şartnamenin 2.1 inci maddesinde sayılanların dışındaki malzemelere nakliye bedeli ödenmemesinin gerekçesi, bu malzemeler dışında kalan ve rayiç listesinde yayınlanan malzeme rayiçlerinin iş başı olarak tespit edilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

BİGŞ.'nin 20 inci maddesi çerçevesinde yapılan bir yeni birim fiyatta, imalatla kullanılan malzemeler rayiç listelerinde bulunmadığından, Sanayi ve/veya Ticaret Odalarınca onaylanmış memleket rayiçleri kullanıldığından, Teknik Şartnamenin bu hükmünün bu malzemeler için uygulanması mümkün değildir. Sanayi ve/veya Ticaret Odalarınca onaylanmış memleket rayiçlerinin benzerinin Teknik Şartnamede sayılan malzemeler içerisinde olup

olmamasından bağımsız olarak ilgili malzemeye nakliye verilip verilemeyeceği, Sanayi ve/veya Ticaret Odalarınca onaylanmış memleket rayiçlerinde, bu rayicin iş başı veya temin mahalli olarak onaylanmış olmasına göre değişecektir.

Rayici temin mahalli olarak Sanayi ve/veya Ticaret Odalarınca onaylanmış malzemeler için bu malzemenin Teknik Şartnamede sayılan malzemeler olup olmadığına bakılmaksızın nakliye bedeli ödenmesi gerekecektir.

İlam hükmüne konu PVC ve Granitler için faturaya dayalı yeni birim fiyat yapılmış olup, Sanayi ve/veya Ticaret Odalarınca onaylanmış bu faturalarda memleket rayiçleri temin mahalli olarak onaylanmıştır. Bu nedenle ilgili malzemelere nakliye bedeli ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus görülmemektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 544 sayılı ilamın 43 üncü maddesi ile verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.10.2005
No : 28162

İnşaat ve onarım işinde taahhüt konusu işin bir parçası olan klima tesisatı için katma değer vergisi oranının %18 uygulanması gerekeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

673 sayılı ilamın 5 inci maddesi ile Yüzde 22 tenzilatla taşeron şirketine ihale edilen lira keşif bedelli Etlik Hanımlar Lokali İnşaat ve onarım işinde taahhüt konusu işin bir parçası olan klima tesisatı için Katma Değer Vergisinin %18 üzerinden hesaplanması gerekirken %26 üzerinden hesaplanması sonucu fazla ödemede bulunulması sebebiyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde yapım taahhüdü işlerde KDV oranının % 18 olduğunu, ancak ihale edilen işin tek başına yapım işi olmadığını, iş bünyesinde sahne, ışık, seslendirme ve klima tesisatı işinin de yer aldığını, imalat miktarları irdelendiğinde, KDV mevzuatı açısından yapılan imalatların tabi oldukları oranlara göre ayrıştırılabildiğini, taşeronun fatura üzerinden kendisine ödenen KDV yi beyan ederek nakden veya mahsuben bağlı bulunduğu vergi dairesine ödediğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

İlam hükmü, dilekçi iddiaları, rapor dosyası ve ilgili mevzuatın incelenmesinde; 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 1 inci maddesine göre ticari, sınai, zirai ve serbest meslek faaliyetleri çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler Katma Değer Vergisine tabidir.

Katma Değer Vergisi Kanununun 28 inci maddesi ile vergi oranı %10 olarak tespit edilmiş ve bu oranı dört katına kadar artırmaya ve %1'e kadar düşürmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu 27.11.1999 tarih 99/13648 sayılı kararı ile yapım işleri için KDV oranını % 17, klima tesisatı için ise %23 olarak belirlemiş ve bu oranlar 14.05.2001 tarihine kadar uygulanmıştır. 07.05.2001 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yapım işi KDV oranı %18'e, klima tesisatı KDV oranı ise %26'ya çıkarılmış bulunmaktadır.

Söz konusu klima tesisatının müstakilen teslim konusuna olmasında bir tereddüt olmadığı açıktır. Ancak bu malzemeler yapım işi bünyesine girdiklerinde vasıf değiştirmekte ve taahhüt konusu yapım işinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle bu imalatlar için klima tesisatı için belirlenmiş olan KDV oranı üzerinden vergi ödenmesi mümkün değildir. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğünün 19.3.1999 tarih ve B.03.0.GEL. 0.54/5428-1589 sayılı muktezasında da bu husus açıkça ifade edilmiştir.

Temyiz dilekçesinde işin bünyesinde tesisat, inşaat, tadilat ve onarım işlerinin yer alması nedeniyle söz konusu işin yapım taahhüdü olduğunu iddia etmek mümkün değildir denilmişse de; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 4 üncü maddesinde yapım işi: "Her türlü inşaat, ihzarat, imalat, sondaj, tesisat onarım, yıkma değiştirme, iyileştirme, yenileştirme ve montaj işleri", olarak tanımlanmıştır. Kaldı ki; 2886 sayılı Devlet İhale Kanununu anılan 4 üncü maddesinde ayrıca; yapım işlerinde tahmin edilen bedel de, keşif bedeli olarak belirtilmiş, aynı Kanunun 9 uncu maddesinde yapım işlerinde tahmin edilen bedelin tespitinde; "Bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatları varsa, bunlar uygulanır" hükmü yer almıştır.

Söz konusu işin keşfi, 2886 sayılı Kanunun yukarıda bahsedilen hükümlerine uygun olarak Bayındırlık Bakanlığı birim fiyatlarına göre hazırlanmış, ihale bu keşfe göre yapılmış, hakedişlerde keşifte yer alan birim fiyatlara ihale indirimi uygulanmak suretiyle ödenmiştir. Klima tesisat işleri de işin keşfinden ve ödemeye esas imalat iş kalemleri arasında Bayındırlık Bakanlığı Yapı İşleri Havalandırma ve Klima Tesisatı Birim Fiyat Listesinde yer alan, "272.201 ve 272.203 poz nolu kondenserli salon kliması" imalatları olarak montaj bedelli ve müteahhit karlı olarak yer almıştır.

Bu nedenlerle, tesisat iş kalemleri arasında yer alan klima tesisatının yapım işinin bir parçası olduğunda tereddüt yoktur. Hakedişte KDV hesabı yapılırken, birim fiyatlara ihale tenzilatı uygulandıktan sonra yapım işleri için %18 KDV ilavesiyle ödeme yapılması gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle dilekçi isteminin reddedilerek 673 sayılı ilamın 5 inci maddesi ile liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.10.2005
No : 28177

B oş bulunan Hesap İşleri Müdürlüğü kadrosuna vekalet eden hesap işleri müdür yardımcısına, vekalet edilen kadro aylığının 1/3 nüün ödenmesi ve bunun dışında aylık adı altında herhangi bir ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

1318 sayılı ilamın 2 inci maddesi ile Kilis belediyesinde görevli hesap işleri müdür yardımcısı’ya boş bulunan hesap işleri müdürlüğü kadrosuna vekalet ettiği, bu vekalet görevi dolayısıyla adı geçene vekalet edilen kadro aylığını 1/3 ödenmesi gerekirken 2/3 ünün ödenmesi, ayrıca vekalet aylığı hesaplamasında taban aylığı ve kıdem aylığının da dikkate alınması sebebiyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde vekalet görevi yapanların vekalet ettikleri kadro görevleri için öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde aradaki farkın 657 sayılı Kanunun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın vekalet görevine başlandığı tarihten itibaren ve vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenmesi gerektiğini belirterek, buna göre konunun Temyiz Kurulunda değerlendirilmesini talep etmiştir.

Rapor dosyası ilam hükmü, dilekçi iddiaları, savcılık görüşü ve ilgili mevzuatın incelenmesinde Kilis belediyesinde görevli Hesap İşleri Müdür Yardımcısı’nın boş bulunan Hesap İşleri Müdürlüğü kadrosuna vekalet ettiği, bu vekalet görevi dolayısıyla adı geçene vekalet edilen görevin kadro aylığının 2/3 ünün ödendiği, ayrıca vekalet aylığı hesaplamasında taban aylığı ve kıdem aylığının da dikkate alındığı görülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 175 inci maddesi vekalaten bir görevi yerine getiren devlet memurlarına hangi aylığın ödeneceğini düzenlemiş bulunmaktadır. Buna göre bir göreve vekalaten atanan memurlara vekalet edilen görevin

kadro derecesinin birinci kademesinin 1/3 ünün ödenmesi gerekmektedir. Bu maddede ve başka maddelerde bir göreve vekaleten atanan memurlara taban aylığının ve kıdem aylığının 1/3 ünün ödeneceğine ilişkin hukuki bir düzenleme bulunmamaktadır. Dilekçinin temyiz dilekçesinde ifade ettiği vekalet görevi yapanların vekalet ettikleri kadro görevleri için öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde aradaki farkın 657 sayılı Kanunun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın vekalet görevine başlandığı tarihten itibaren ve vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenmesi gerektiği hususu 19.01.1998 tarih ve 10548 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer almaktadır. Söz konusu düzenleme memurlara ödenecek zam ve tazminatlarla ilgilidir. İlam hükmü ise zam ve tazminatlarla ilgili olmayıp, vekalet aylığına ilişkindir. Bu nedenle dilekçinin kendisine farklı olan zam ve tazminatın ödenmesi gerektiği yönündeki ifadesinin kurulumuzca değerlendirilmesi mümkün değildir. Sonuç olarak boş kadroya vekalet eden Kilis Belediyesi Hesap İşleri Müdür Yardımcısı'ya vekalet ettiği Hesap İşleri Müdürlüğü kadrosunun 1. kademesi aylığının 1/3 ünün ödenmesi, bunun dışında aylık adı altında herhangi bir ödeme yapılmaması gerekir.

Yukarda açıklanan nedenlerle dilekçi talebinin reddedilerek 1318 sayılı ilamın 2 inci maddesi ile liraya ilişkin verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.