



SAYIŞTAY DERGİSİ

Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine
Değerlendirmeler

•

Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi

•

Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi

•

Kamu Kesiminde Performans Ölçümü
ve Bütçe İlişkisi

•

Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim

•

E-Devlet ve Dünya Örnekleri

•

Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler

•

Denetim ve Sivil Toplum: Kore Deneyimi

•

Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele
Sempozyumu

•

SAYIŞTAY KARARLARI

NİSAN - HAZİRAN 2006
SAYI : 61

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Ali KARAMAZAKADİK 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 ÖZSEMERÇİ Uzman Denetçi Murat ARSLAN Başdenetçi Necip POLAT Başdenetçi Özlem TEMİZEL Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Dizgi	: Gürkan ALPSOY VHK İşletmeni
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Kapak Baskı	: Ankara Üniversitesi Basımevi
Baskı Tarihi	: Temmuz 2006
Yayın Türü	: Yaygın Süreli
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
İnternet Adresi	: www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Telif hakları 2 Mart 1987 tarih ve 19388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 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.
- Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 61	NİSAN-HAZİRAN 2006

İÇİNDEKİLER

- 3 Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler**
Dr. M. Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
- 23 Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi**
Mehmet ŞİRİN
Stajyer Hazine Kontrolörü
- 37 Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi**
Seyit KOÇBERBER
Sayıştay Uzman Denetçisi
- 57 Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi**
Ebru YENİCE
Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı
- 69 Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim**
İsa CANKAR
Stajyer Hazine Kontrolörü
- 83 E-Devlet ve Dünya Örnekleri**
Demokaan DEMİREL
Sakarya Üniv. SBE Kamu Yönetimi Böl. Doktora Öğrencisi

119 Genel Sağlık Sigortası Sistemi ve Getirdiği Yenilikler

Ali PEKTEN

Sigorta Müfettişi, SSK Başkanlık Danışmanı

139 Denetim ve Sivil Toplum: Kore Deneyimi

Çev.: Musa KAYRAK

Sayıştay Denetçisi

145 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

Hazırlayan: Seher ÖZER

Tercüman, Sayıştay Başkanlığı

147 INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesinin Faaliyetleri

150 Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele Sempozyumu

153 SAYIŞTAY KARARLARI

155 Temyiz Kurulu Kararları

KAMU YÖNETİMİNDE KİMLİK BUNALIMI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Dr. M. Akif ÖZER*

Giriş

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecine girmiştir. Bazı dönemlerde bu değişim oldukça sert olmuş, gelişmiş ülkelerde kamuoyundan destek görmüş ve teoriden uygulamaya aktarılmıştır. Bazı dönemlerde ise geçici heves niteliğinden kurtulamamış ve etkisi çok zayıf kalmıştır. Yeni kamu yönetimi (YKY) ve benzeri düşünce ve akımlar, kamu yönetiminde görülen bu değişim sürecini en çok etkileyen akımlar olmuştur. Bu yönüyle bir çok ülkede etkileri hâlen devam eden bu düşünce ve akımlar, kamu sektöründe ve doğal olarak kamu yönetiminde halâ etkinliklerini sürdürmektedirler.

I. Kamu Sektöründe Paradigma Değişimi

1980'lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu bu değişim sürecinin ayrıntılarına geçmeden önce değişimin kavramsal çerçevesini ortaya koymak gerekmektedir.

a) Paradigma ve Değişim: Paradigma, en kısa şekli ile dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak tanımlanmakta (Eren, 2001: 130), örnek, model, kalıp anlamlarında ve toplulukça paylaşılan inanç, değer ve tekniklerin tümü şeklinde değerlendirilmektedir (Yayman, 1998: 14). Kamu yönetimi ile ilgisi, yaşanan krizleri çözebildiği oranda değerinin artmasıyla bağlantılı görülmektedir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetim Böl. (ozero@gazi.edu.tr)

Kavram ilk olarak bilim felsefecisi Thomas Kuhn tarafından kullanılmıştır. Üzerindeki konsensus azalınca yeni değerler ve varsayımlar gündeme gelmiş, yeni paradigma dolayısıyla yeni değerler, yeni gündemleri ve yeni kişileri belirlemiştir (Ömürgönülşen, 1997:521).

Küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, zor da olsa yönetim düşünce sistemine hız katacak ve değişikliğe uyabilecek yeni bir paradigmaya gerek duymaktadır (Eren, 2001:130). Bu süreçte YKY, önemli bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997:1). Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995:10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır. Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır. Bunu da, devleti büyütmeyle ya da küçültmeyle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle (Eryılmaz, 2000:22) sağlamayı öngörmüştür.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma (Aykaç, 2001:1) gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlama yönünde istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir veya bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri (Kamensky, 1996:247) gösterilmektedir. Değişimin temel ögesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamiğinin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi (Aksoy,1995:159) anlamına gelmektedir. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999:9) olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994:5). Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bireycilik ve buna paralel olarak artan farklılaşma toplumu şekillendirmiştir. Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi-toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001:54).

Böyle ortamlarda değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir (Harvard Business Review, 1999:62).

Bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir (Bumin, 1979:17). Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar; daha iyi, daha ucuz,

daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar, devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar, devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan (Tutum, 1994:8) oluşmaktadır. Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir. Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir (Crozier, 1974:154).

Değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu süreç, sürekli nitelik taşımakta ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan organizmanın doğal tepkisine benzer (Tutum, 1994:5).

Genel olarak ilgili literatürde değişimin türleri dört şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan kültürel değişimde, örgüt üyelerince paylaşılan umutlar, davranışlar, değerler ve öngörüler değişmektedir. Misyon değişiminde sistematik tanımlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte örgütsel fark edilmeyi sağlayan temel faaliyet ve sorumluluklar plânlanmaktadır. Yapısal değişimde ise, örgütsel otorite ve iş sorumluluklarının en etkin düzeyde sağlanması söz konusu olmaktadır. Süreç değişiminde de ürün ve hizmetler nasıl üretilecek ve dağıtılacak? sorusuna cevap aranmaktadır (Kamensky, 1996:249). Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır.

b) Klâsik Kamu Yönetimi Yaklaşımında Kimlik Bunalımı:

Dünyada yaşanan hızlı değişim süreci, karşı karşıya kaldığımız sorunlu alanların hemen hemen hepsini doğrudan etkilemiş ve bir an önce bu sorunlara çözüm bulunabilmesi için baskı oluşturmıştır. Bu süreçten yönetim-halk ilişkileri de doğrudan etkilenmiş, klâsik kamu yönetimi anlayışı önemli oranda güven kaybına uğramıştır. Gündeme gelen yeni kamu yönetimi araçlarının mevcut yapıya uyumu, kamu sektöründe yeni paradigmaların

ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni paradigmlar, kamu yönetiminin temel vurgularını doğrudan etkilemiştir (Hughes, 1998:1). Bunlara göre klâsik kamu yönetimi;

1) Bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Biçimsellik, ayrıntılı kurallar gibi ilkelerin kamu yönetiminde etkinliği sağlayacağı düşünülmüştür.

2) Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında bürokrasi vasıtasıyla doğrudan görev almalıdır. Bunun sonucunda devlet büyümüş, hantallaşmış, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları ve normları amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı yöntem haline getirmiştir.

3) Siyasi ve idari konuları birbirinden ayırabilmelidir. Kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktır. Siyasiler ise kamusal alanda yapılacak olanları belirlemekte ve bunları kamu yöneticileri uygulamaktadır (Eryılmaz, 2000:23). Bu durum klâsik siyaset-yönetim ayrımının zorunlu olması gerekliliğinin bir sonucudur.

4) Yönetimin özel biçimidir. Özel sektörden farklıdır. Bundan dolayı, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2000:24).

Yeni yaklaşımlar klâsik kamu yönetiminin söz konusu bu ilkelerini bu şekilde tanımladıktan sonra, bunların yeni anlayışa göre dayanaksız kaldığını, en başta Weber tarafından ortaya atılan ve yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmesini öngören bürokratik yönetim ilkesinin, artık mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Yönetimin kendisini siyaset içinde bulmaktan kurtarması gerektiği, mal ve hizmetlerin bürokrasi aracılığı ile doğrudan sağlayıcısı olmaktan vazgeçilmesi, yönetimin liderliği korumaya yönelik politika ve stratejileri yürütmeye yönelik bir araç olmaktan çıkması ve profesyonel bürokrasinin oluşturulması gibi (Hughes, 1998:1) yöntemleri öngörerek, klâsik kamu yönetiminin yaşadığı kimlik bunalımını çözmeye çalışmışlardır.

Klâsik kamu yönetiminin çok daha resmi ve bilimsel tabanı olan ekonomik ve verimlilik değerlerine bağlı kalması da söz konusu bu bunalıma düşmesine engel olamamıştır (Waldo, 1984:VI). Ekonomik yaklaşımla hareket eden kuruluşlara göre fonksiyonların kamu kuruluşlarınca bölüşümünün ve dağıtımının, daha adil, güvenilir ve demokratik olduğuna dair inanç ve kamu hizmeti sunan kuruluşun hizmet sağladığı alanda herkese ancak o kuruluşun kuralları çerçevesinde davranacağı, tüm işlemlerin tek bir hiyerarşik kademeleşme içinde kamu kuruluşlarının en tepesinde olanlarca denetleneceği

(Dunsire, 1999:362) gibi öngörüler, özel sektör karşısında kamu sektörünün başarılı olmasını sağlayamamıştır.

Bu süreci tetikleyen başlıca gelişmeler; özellikle İkinci Dünya Savaşı ile birlikte, birçok ülkede güçlü matematikçilerin ve bilim adamlarının bakanlık görevlerine gelmeleri sonucunda, daha çok silah dizaynı ve savunma taktikleri için işlemsel-operasyonel araştırmalar başlatmalarıyla ortaya çıkmıştır. Bu durum kamu yönetimini doğrudan etkilemiş, aynı zamanda 1960'larda kritik yol analizi ve karar ağaçları gibi akılcı karar verme tekniklerine dönük çalışmaların da başlatılması (Dunsire, 1999:364), kamu kuruluşlarında bunlarla ilgili somut sonuçların görülmesine yol açmıştır.

Bu tür etkinlik ve verimlilik arayışlarının yanında refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken işlerin çoğalması, kamu yönetiminin büyümesine ve bundan kaynaklanan sorunların artmasına neden olmuştur. Batıda refah devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi onu sevimli kılmamış, aksine verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir (Eryılmaz, 2000:22). Bunun sonucunda kamu yönetimi ciddi eleştirilerle ve bunların sonucu olan darboğazlarla karşı karşıya kalmıştır. Kapitalizmin 1970'li yıllarda ortaya çıkan, kapsamlı ve evrensel krizi ile bu krize karşı ortaya çıkan yeniden yapılanma süreci (Şaylan, 2000:3) de bu süreci pekiştirmiştir.

1970'lerde neo liberal iktisatçılar tarafından, devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara neden olduğunu yoğun olarak dile getirilmeye başlanmıştır. Hacim olarak daha küçük devletin, ekonomik etkinliği artırmak suretiyle toplam refahın iyileştirilmesine hizmet edeceğini ve devletin faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini belirtmişlerdir (Eryılmaz, 2000:25). Bu yargılara ulaşmalarında; Keynezyen politikalarının bir sonucu olarak, kamu görevlerinin finansmanında artan zorluklar, klâsik görevlerin yerine getirilmesinde ve hangilerine öncelik verileceğinde sorunlar çıkması, vergi oranlarındaki sürekli artış, özerk birimlerin ve bu birimlerden yardım alanların sayıca artması, bireyciliğin yaygınlaşması ve farklı taleplerin yeterince karşılanamaması, kamu yönetiminden hizmet alanları yeterince memnun etmeyen destekleyici hizmetlerin bulunması, kamu yönetiminin hatalı yönetilmesi ve harcamalarla hizmetlerde şeffaflığın sağlanamaması (Eren, 2001:64) gibi nedenler etkili olmuştur.

Tüm bu nedenler klâsik kamu yönetimi anlayışı karşısında yeni bir yönetim anlayışının gündeme gelmesine yol açmıştır. Yeni yönetim anlayışının kamu sektörü için en önemli amacı; mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak olmuştur. Bunun için özelleştirme, ortaklık kurma, iç Pazarlar oluşturma, satın alanla tedarikçiyi bir araya getiren borsalar oluşturma, sözleşmecilik, kıyaslama yöntemlerini uygulama, yeniden yapılanma, düzenleyici kurullardan yararlanma, kullanıcı faydalarını artırma gibi yöntemlerin kullanılması gerekmektedir (Lane, 2000:95). Bu açıdan yeni yönetim anlayışı refah devleti ve neo liberal anlayışın temel yetersizliklerini ortaya koyan, buna karşı çözümler üretmeye çalışan ve ideolojik boyuttan mümkün olduğunca uzaklaşmış bir model olarak görülmüştür (Eren, 2001:76-77).

Kamu yönetimi disiplininin objesi kamu hizmetleridir. Çünkü hizmet piyasa koşullarında üretilip satılmakta, hizmetin kapsamı, içeriği ve kalitesi tüm topluma yönelik olarak siyasal erk tarafından belirlenmektedir. Kamu bürokrasisi de liyakata dayalı bir uzman kurum olarak söz konusu kamu hizmetinin üretilip topluma verilmesi sürecini yönetmektedir (Şaylan, 2000:8). Yeni yönetim anlayışı ise bu şekilde klâsik bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkmaktadır. Kamunun örgüt yapısı esnek olmalı, yumuşak hiyerarşiye dayanmalı, yetki devrini öngörmeli ve ademi merkeziyetçi olmalıdır. Ayrıca devletin faaliyet alanı da mutlaka küçültülmelidir. Devlet mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir. Bürokrasinin yaptığı denetimi topluma aktararak vatandaşları yetkilendirmelidir. Kurumların performansı girdi-çıkı ilişkisi doğrultusunda ölçülmelidir. Kamu kurumlarını, kuralları ve düzenlemeleri değil, misyonları ve hedefleri yönlendirmelidir. Kurumlar çevrelerini müşteri olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır. Kurumlar sorunlarını ortaya çıkmadan önce belirleyebilmelidirler. Enerjilerini sadece harcamak için değil, kazanmak için de kullanmalıdırlar. Otoritelerini yaymaları ve piyasa mekanizmasını örnek almaları gerekmektedir (Eryılmaz, 2000:26-27). Devlet toplumsal sorunları çözmek için tüm sektörler arasında katalizör görevi yapmalı ve kaynak üreten girişimci ruha sahip insanlar özendirilmelidir.

Bu yönleriyle yeni yönetim anlayışı kamu hizmeti sunumuna ilişkin yönetim ve yapı değişimi çabalarını da içermekte ve bu şekilde kamu yönetiminde ekonomik ve politik rasyonelliğinin güçlenmesi amaçlanmaktadır. Yeni anlayışın amacı, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme sorumluluklarının etkili ve ekonomik bir şekilde yerine

getirilmesini sağlamaktır. Ancak bu amaca ulaşmak için özel sektör deneyiminden yararlanılması gerekmektedir. Çünkü özel sektör taşıdığı dinamizm ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plâna çıkmaktadır (Eren, 2001:60).

Bu anlayışı savunanlar, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farkı da vurgulamaktadırlar. Kamu sektörü daha dar içerikli görülmekte ve süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde değerlendirilmektedir. Özel sektör ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirlemek, bunların başarılmasına yönelik uygulama plânları yapmak, insan kaynaklarını etkin kullanmak, performansı değerlendirmek ve yapılan işlerde sorumluluk almak gibi bir çok fonksiyonu ifade etmektedir.

Bu gerekliliklerle gündeme gelen kamu yönetiminde realizm arayışı, doğal olarak yeni yönetim anlayışı ile doğmuştur. Anlayışın öncüleri, özel sektörde görülen gelişmeleri kamu sektörüne taşımak ve kamu kuruluşlarının verimliliğini artırmak amacındaydılar. Anlayış ilk olarak üst düzey yöneticilerin çabaları ile liderlik, örgütlenme, yeniden yapılanma ve bilimsel yönetim üzerine yapılan araştırmalar ile doğmuştur (Waldo, 1984:26).

Esasında yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminde nihai amacı modern yönetim sistemini kurmaktır. Modern yönetim içinde temel aktörler olarak; hükümet, yönetim, üst düzey yöneticiler (CEO), ekonomi içindeki aktörler, vatandaşlar ve nüfus belirtilmektedir. Bu dört unsur arasındaki ilişkiler yoğun bir şekilde kurumsallaşmış çevrede gerçekleşmektedir. Bu çevrede yönetimin ve anayasa hukukunun etkisi de oldukça fazladır (Lane, 2000:5).

Bu yönüyle modern kamu yönetimi mal ve hizmet dağılımında farklı alternatifler sunacaktır. Öncelikli olarak hizmetlerin finansmanı hükümetlerce ya da hizmetten yararlananlarca sağlanabilecektir. Hizmet üretimi ve bunların sunumu, iç veya dış faktörlerce de gerçekleştirilebilecektir. Örneğin içsel olarak hükümetler kendi firmalarını ya da girişimlerini kullanabileceklerdir. Dışsal olarak ise, hizmeti özel sektörden alabileceklerdir. Rekabetin olup olmamasına bağlı olarak, hizmetler kamu veya özel sektörden alınabilecektir. Bunun için çeşitli yöntemler geliştirilebilecek ve düzenlemeler yapılabilecek, hizmet sağlayıcıların hakları da dikkate alınacaktır. Modern yönetim, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bu durumu öncelikli olarak dikkate alacaktır (Lane, 2000:4-5).

II. Kamu Sektöründe Yaşanan Değişimin Dinamikleri

Kamu sektörü; yeni kaynakların dağıtımı, varolan mevcut kaynakların yeniden dağıtımı, düzenleyici faaliyetlerin denetimi ve anayasal kurumların yeniden düzenlenmesi (Lane, 2000:11) gibi fonksiyonları yerine getirmekle görevli kılınmıştır. Burada en önemli sorun olarak, fonksiyonlar arasında nasıl ayırım yapılacağı kabul edilmektedir. Kamu sektöründe yaşanan değişimin dinamikleri daha çok bu fonksiyonlar bünyesinde aranmaktadır.

Kamu sektörü, dağıtıcı politikaların belirlenmesinde de önemli rol oynamaktadır. Yeniden dağıtım politikaları ise daha çok gelir transferlerinin yönetimi ile ilgilidir. Düzenleyici faaliyetler ise klâsik kamu yönetiminin fonksiyonudur (Lane, 2000:11). Yukarda ana hatlarıyla incelenen değişim süreci, bu durumu şekillendirmiştir.

Genel olarak bu süreçte değişimin iki etkisi olduğu söylenmektedir. Birincisi tüm aktörlerin geleneksel rollerinin masaya yatırılması olmuştur. Uzun yıllar özelleştirme ve yönetimi küçültme gibi konular tartışılmış, bu süreçte alınan kararlar, yönetimleri hizmet sunumunda kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlarla özel sektöre yönlendirmiştir. Elbette ki yaşanan bu değişimde amaç, özellikle yerel yönetimleri daha yaşanabilir hale getirmek olmuştur. Bu doğrultuda geleneksel kurumlara ve süreçlere meydan okunmuştur. İkinci olarak bu meydan okumalar yönetimlerin kapasitelerini süzgeçten geçirmelerine ve yüksek kalitede hizmetler sunmalarına neden olmuştur. Bu sırada fonksiyonel uzmanlaşma ve süreç kontrolü gündeme gelmiş, sonuçta yönetimin fonksiyonlarının tek yerden nasıl kontrol edileceği, hiyerarşik bürokrasilerin artan oranda hizmet dağıtımını nasıl sağlayacağı, bütçe kontrol süreçlerinde yönetim dışı kuruluşların verilerinin nasıl alınacağı gibi sorulara cevap aranmıştır (Kettl, 2000:490).

Kamu sektöründe yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini etkileyen diğer bir unsur da hukuk devleti ilkesi ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuk devleti, kamu kuruluşlarının her türlü eylemlerinin ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olmasını ve hukuk tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Bugün kamu yöneticileri herhangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken piyasa yaklaşımı içinde, maliyet-fayda, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır. Ancak bu ölçütlere göre davranmanın gerekli kıldığı rasyonellik ile hukuk devleti ilkesinin katı kurallarını bağdaştırmak hiç de kolay olmamaktadır.

Değişim süreci ayrıca, yolsuzluk sözcüğü ile tanımlanan tutum ve davranışların dünya ölçeğinde yaygınlık göstermesine de neden olmuştur. Devletin sosyo ekonomik fonksiyonlarının erozyonu ve küçültülmesi, yolsuzlukların önemli ölçüde azalmasını sağlayacaktır. Ancak bu öngörü gerçekleşmemiş ve son yıllarda yolsuzluklar beklenmeyen bir şekilde artmıştır. Siyasal içerikli kamu hizmeti anlayışı yerine piyasa fırsatları içinde müşteriye yönelik faaliyetlerde bulunma, eskisinden farklı bir etik anlayışı üzerine oturmuştur. Kamu yöneticileri, piyasa koşulları içinde bireysel çıkar tatmini ile güdülenmiş olarak karar verecekler ve bu çerçevede söz konusu olabilecek fırsatlardan doğal olarak yararlanacaklardır (Şaylan, 2000:18).

Bu durumu açık bir şekilde ortaya çıkarabilmek, yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini ve yoğunlaştığı alanları daha ayrıntılı ele alarak mümkün olabilecektir.

a) Kamu Sektörü Üzerinde Yoğunlaşma: 1970'lerden itibaren kamu sektörü üzerinde önemli yoğunlaşmalar olmaya başlamıştır. ABD'de 1980'de Reagan'ın başkanlığa seçilmesiyle, İngiltere'de 1979'da Thatcher'ın iktidara gelmesiyle, her iki ülkede kamu sektörü ile ilgili reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bunlar basit bir reform olmak yerine toplum nazarında kamu yönetiminin rolünün algılanışına bir meydan okuma olarak dikkat çekmiştir (Hughes, 1998:9). Bu şekilde gelişmiş ülkelerde yaşanan değişim, kısa sürede başka ülkelere de ihraç edilmeye başlanmıştır. Küreselleşmenin gereği olarak standart bir kamu yönetimi anlayışının ve örgütlenmesinin tüm dünyada egemen olması için, çeşitli uluslararası ve bölgeler arası kuruluşlar, bu konuda etkin rol üstlenmeye başlamışlardır (Emre, 2002:303). Bu dönemde kamu yönetimi üzerinde yapılan tartışmalar bazı ülkelerde yoğun ideolojik tartışmaların yaşanmasına da neden olmuştur. Sosyalizmin son uygulamaları yeni sağ hükümetlerde kendini bulmuştur. Değişim karşısında olanlar kamu çalışanları, birlikler ve bunların destekçileri, yönetimin klâsik faaliyetlerini kendi düzeylerinde sürdürmeye çalışmışlardır (Hughes, 1998:9). Değişim yanlıları ise, kamu sektörünün, faaliyet alanının ve yöntemlerinin eleştirilmesiyle, yönetimde küçülmenin gerekliliğine inanmışlardır. Bu anti-yönetim akımı kısa sürede siyasal sürece de yansımıştır.

Bu süreç, yaşanan hızlı değişimin de etkisiyle toplum düzeninde kamu yönetiminin yeniden dizayn edilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu doğrultuda kamusal politikaların formüle edilmesi, izlenmesi, değerlerinin belirlenmesi ve sonuçlarının taleplere yeniden dönülerek gözden geçirilmesi söz konusu olmuştur. Piramit kamu yönetiminden, kurumlar arasında ağlar

oluşturacak biçimde, eşgüdümü çoğaltan, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir kamu yönetimine geçilmesi söz konusu olmuştur. Bunun sonucunda merkezi yönetimi, yerinden yönetim kurumlarıyla, bölgelerle ve yerel yönetimlerle ilişkilendirecek organik bir kamusal politika üretme sürecinin geliştirilmesinin gereği ortaya konmuştur (Ergun, 1997:8).

Drucker'a göre (Drucker, 1991:69) kamu yönetiminde gözlenen bu değişimin üç temel nedeni bulunmaktadır: Birincisi, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana kamu yönetimi programlarının ve uygulamalarının genelde başarısız olması, ikincisi, vergilendirme ve harcama yoluyla elde edilecek gelirin sınırının olduğunun anlaşılması, üçüncüsü de devletin gelir yaratma yeteneğinin sınırlı olmasıdır. Bu durumda kamu yönetimi üzerine düşen görev; güvenlik ve yasaların uygulanması gibi sadece devletin yapması gereken işleri yapması; belli kuralları belirlemesi, herkesin kurallara uygun hareket etmesinin sağlanması ve devletin dışındaki kuruluşların yapabileceği işlerin devredilmesi olarak algılanmıştır. Böylelikle devletin küçülerek etkinliğinin artırılabilceği düşünülmüştür.

Bu dönemde kamu sektörü üzerinde yoğunlaşma üç alanda olmuştur: Öncelikle kamu sektörünün hantal ve kaynakları tüketen yapısı üzerinde yoğunlaşmıştır. Daha sonra kamu sektörünün faaliyet alanı ile ilgili taşıdığı sorumluluklar üzerinde durulmuştur (Hughes, 1998:9). Ardından yönetimin özellikle bürokrasinin kullandığı yöntemler üzerine sert eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır. Bürokrasi sosyal örgütlenmenin popüler olmayan yapılanması olarak algılanmıştır. Bürokratik yönetimin hiyerarşik yapılanmasının verimsiz olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bürokratik örgütlenmenin yanında başka yönetim araçları aranmaya başlanmıştır.

Kamu sektöründe bu üç alanda görülen yoğunlaşma kamu yönetimini dört alanda etkilemiştir;

1) Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi: Günümüzde kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski ve katı sınırlar kalkmakta, büyüyen devletin olumsuz etkilerinden usanan halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır. Özel kesim, hem taklit edilmesi gereken bir model, hem de hizmet sunumunda etkin ve verimli bir araç olarak görülmektedir (Tutum, 1994:28).

Bu gelişmeler, kamuya ait etik değerlerin aşınması ve yozlaşması tehlikesini de gündeme getirmektedir. Adalet, hakkaniyet, sorumluluk, şeffaflık, duyarlılık gibi etik değerlerin kaybedilmesi tehlikesi ile karşı karşıya

kalınabilmektedir. Devlet, kamusal niteliği ağır basan hizmetler üzerindeki kontrol yetkisini kaybederse toplumu etkili biçimde yönetme yeteneğini de kaybedebilecektir (Tutum, 1994:29). Devletin faaliyet alanları sınırlandırılmak istenirken tersine bir gelişme olarak, eğitim, çevre, tehlikeli atıkların kullanımı, uyuşturucu kullanımı gibi alanlarda devletin müdahalesinin şart olduğu belirtilmektedir.

2) Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması: Yeni yönetim anlayışı, kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler olmalarını değil, kurumun teknik yöneticisi olmalarını öngörmektedir. Bunun için bürokrasinin denetiminin artırılması gerekmektedir (Tutum,1994:30).

3) Şeffaf ve dürüst yönetim: Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil, aynı zamanda etik bir olgu olarak da değerlendirilmektedir. Açıklığa ve bilgi edinme hakkına, katılıma ve etik standartlara, yönetenle yönetilen arasındaki bireysel özgürlüğü korumak amacıyla yönelik bilgi akışına büyük önem verilmektedir (Tutum, 1994:31).

4) Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi: Bunun temelinde verimlilik ve etkinlik sağlama arayışlarının yanında, hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi bulunmaktadır. Merkezden uzaklaşmada iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisinde merkezce yürütülen bazı hizmetlerle bunlara ilişkin sorumluluklar yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmektedir. İkinci yöntem ise merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının güçlendirilmesi şeklinde kendini gösteren yetki genişliği ilkesidir (Tutum,1994:32). YKY, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi sürecinde özellikle belirtilen alanlarda görünen sorunlara getirdiği çözümlerle dikkat çekmiştir.

b) Ekonomik Teori ve Kamu Sektörü: 1970'lerin entelektüel tartışmalarında muhafazakâr ve tutucu ekonomistler devleti ve yönetimi, ekonomik büyümenin ve özgürlüğün önündeki en büyük engel olarak görmüşlerdir. Ekonomistler yönetimin küçülmesinin ekonomik verimliliği artırarak refahı yükselteceğini öngörmüşlerdir. Yönetimlerin bürokrasi aracılığı ile insanları zorlamaları yerine, özgürlük ve tercih hususlarına öncelik vermeleri gerekmektedir.

Bu dönemde katı sınırları olan ekonomi hakim konuma gelmiş ve buna neo klâsik ekonomi ya da ekonomik akılcılık denilmiştir. Yönetimler, siyasetçiler ve bürokrasi daha çok hükümet içinde ve dışında hizmet dağıtımında ve siyasa yapımında piyasa mantığını kullanarak kendilerini bu

yapılanmaya zorlamışlardır (Hughes,1998:9). Ekonomi düşüncesindeki bu değişim kamu bürokrasisini de doğrudan etkilemiştir. Artık yönetimlerde ekonomistlerin ve profesyonellerin daha çok etkisi olmaya başlamıştır. Ekonomik düşünce bürokrasinin üst düzeylerinde, kamu yönetiminin bağımlılıklarını özellikle YKY ve kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorilerini kapsayan ekonomik teoriyi kullanarak değiştirmiştir.

Bu teoriler arasında daha önce de ayrıntılı bir şekilde ele alınan kamu tercihi teorisi bürokrasiye yönelik öngörülleri ile oldukça dikkat çekmiştir. Teori bu alanda çalışanlara, kamu yönetimlerinin çok hantal ve verimsiz olduklarına dair önemli araçlar sunmuş ve geleneksel kamu yönetimi modelinden vazgeçilmesini önermiştir (Hughes, 1998:10). Teorinin en önemli öngörüsü, “akılcılığın çağdaş değerlendirmesinin gerekliliği” olmuştur. İnsanlar bürokratlarca motive edilme yerine kendi çıkarları ile motive edilmeyi tercih etmektedirler. Bu açıdan bakıldığında bürokrasilerin iyi çalışmadığı görülmektedir. Çünkü kişiler, bireysel olarak bürokratik kurumda yalnız kendi çıkarlarını ve refahlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Siyasetçiler oy ve para için çalıştıkları için dürüst değillerdir (Hughes, 1998:11). Teori bu yönüyle bürokratik yapılanmanın sorunlarını ortaya koymuş, alternatif bir yaklaşım önermiş ve kamusal faaliyetleri kamu sektörü dışına çıkarmaya teorik bir zemin hazırlamıştır. Yönetim faaliyetlerine dönük politikalarının yapılandırılmasında rasyonel tercih metodlarının kullanılması ve umulan sonuçların öngörülmesi, harcamalarda daha iyi hedeflemeyi mümkün kılmaktadır.

Kamu tercihi teorisyenleri en iyi çıktının piyasaya en çok, yönetime de en az rol yükleyerek sağlanabileceğini belirtmektedirler. Her ne kadar bu görüş biraz ideolojik olsa da, özel sektörün kamu sektöründen daha iyi çalıştığı herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Mal ve hizmetlerin sağlanmasında yönetimin rolü azaltılırsa, bundan tüm ekonomi kârlı çıkacaktır. Piyasalar hantal bürokrasi karşısında daha iyi bir şekilde sorumluluk mekanizmasını çalıştırabileceklerdir. Kamu tercihi teorisi ayrıca rekabet ve tercihin önünü açarak alternatifler de sunacaktır (Hughes, 1998:11). Kamu tercihi teorisinin ve bununla ilgili çabaların, yönetim yapısında görüldüğünden bu yana geçen 30 yılda, sonuçları hep karıştırılmıştır. Piyasa mekanizması öngörülen her şartta çok iyi çalışmamaktadır. Bireysel akılcılığı fazlasıyla ön plâna çıkarmak ve kamu çıkarına dönük davranışları yok farz etmek, çok da akılcı kabul edilmemektedir. Ayrıca kamu sektörü ve özel sektör bölümünde de çok fazla sorun bulunmaktadır.

Ekonomi teorisi kapsamında değerlendirilen diğer bir teori de sorumluluk teorisidir. Teori özellikle özel sektörde firma yöneticilerinin hedefleri ile hissedarların hedefleri arasındaki farklılıkları açıklamak üzere geliştirilmiştir. Hissedarlar her zaman kârlarını artırmak istemektedirler. Yöneticilerin hedefleri ise uzun dönemli büyümeyi gerçekleştirmek ve kendileri için yüksek maaş alabilmektir. Firmalar hissedarların kâr etmeleri için kâr maksimizasyonunu gerekli görmeyebilirler. Çünkü kontrolden gelen mülkiyetin paylaşımı süreci hissedarların gücünü azaltmaktadır.

Teori yöneticilerin hissedarların çıkarlarına doğru hareket etmesine yönelik öncülleri bulmaya çalışmaktadır. Yöneticilerin faaliyetleri hissedarlarca izlenmekte, hissedarların isteklerine yönelik davranış için yöneticiler sözleşmeleri yaparken, hak ve sorumlulukları açığa çıkarmaktadırlar. Özel sektörde bu teori genel sorumluluk sorununa tam bir açıklama getirmemekte, ancak sorumluluk ilişkileri bilinmekte ve sözleşmeye dayalı sorumluluklar geliştirilmeye çalışılmaktadır (Hughes, 1998:13).

Teorinin kamu sektöründe uygulanması özel sektörle karşılaştırıldığında, sorumluluk karşılaştırması yapılmasını yaygınlaştırmıştır. Aslında kamu yönetiminde hissedarlar kim ve ne istiyorlar? sorusuna cevap vermek oldukça güç görülmektedir. Kamu hizmetlerinin hissedarları, sahipleri aslında seçmenlerdir fakat bunların ilgi alanları oldukça karmaşık değerlendirilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlilerini denetlemekte etkin olamamaktadırlar. Her bir hissedarın ne istediğini tespit etmenin çok zor olduğu gibi, kâr güdüsünden hareket etmek de her zaman doğru olmamaktadır. Eğer hissedarların, yöneticilerin kendi isteklerini yerine getirdiklerine dair inançları yoksa, yöneticiler açısından da bir isteksizlik oluşmaktadır (Hughes, 1998:13).

Bu belirsizliklere rağmen teori kamu sektörüne sözleşme sistemini getirerek, bu şekilde özel sektörün sorunlar karşısındaki çözüm tekniklerini kullanmakta, yönetimin küçültülmesi gibi sözleşmeye dayalı düzenlemelerin kamu sektöründe yaygınlık kazanmasıyla ve hem çalışanlar hem de örgütler açısından bu düzenlemelerin etkilerinin artmasıyla, kamu sektöründe verimlilik artışının hız kazanacağını öngörmektedir.

İşlem maliyeti teorisi de ekonomik teorinin kamu sektörünü etkilediği diğer bir alt teorisidir. Teorinin öngörüsü, kesin sonuçlara ulaşmayan ve maliyet analizleri yapılmayan faaliyetlerin, piyasa ortamında ve sözleşme sürecinde tercih edilmeyeceğidir. Aynı durum kamu sektöründe de geçerlidir.

Bazı faaliyetler, eğer sözleşme ile özel sektöre yaptırılıyorsa, bazı giderlerde azalmalar görülebilir ve böylelikle rekabet de sağlanabilir.

c) Özel Sektörde ve Teknolojide Değişim: Son yıllarda dünyada bütün ülkeler için önemi çok fazla olan kaynak sınırlılığı sorunu, batılı gelişmiş ülkeleri yeni etkilemeye başlamıştır. Devlet borçlarının artışı ve mali denge bozuklukları, özellikle sosyal harcamaların azaltılması doğrultusunda baskılar oluşturmaktadır. Yürürlükteki hukuksal yapılar ve denetim usulleri uluslararası rekabetin gerektirdiği esneklik ile bağdaşmamaktadır. Serbest piyasa ekonomisi tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün büyüklüğünün, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin yeniden ele alınmasına neden olmaktadır (Tutum, 1994:28). Yaşanan bu kapsamlı değişim süreci, dünya sistemi olan kapitalizmin yeniden yapılanması olarak da değerlendirilebilmektedir (Şaylan,1995:8). Çünkü her değişim dalgası yaşanan kapsamlı krizler sonrası ortaya çıkmaktadır. Kapitalizmin gelişim sürecine bakıldığında kriz-yeniden yapılanma-kriz aşamalarının birbirini izlediği görülmektedir. Bu süreçte görülen sosyal ve ekonomik değişimler, kentleşme, okuryazarlık oranının artması, endüstrileşme, kitle iletişim araçlarındaki artış, siyasal bilincin güçlenmesi, politik taleplerin artması ve siyasal katılımın sınırlanması, geleneksel politik otoriteyi ve geleneksel politik kurumları etkilemekte ve sınırlamaktadır. Bu durum yasallığı ve etkinliği birleştirebilen yeni siyasal kurumların ve birlikteliklerin sorunlarını daha da karmaşıktırmaktadır (Carter, 1999:157-158). Böyle bir ortamda kriz kısır döngüsünün yaşanması da kaçınılmaz olmaktadır.

Kamu sektörünün gelişimi için gerekli olan değişim, özel sektörde ekonomiyi ve ulusal rekabeti etkileyen yönetim tarzının ve verimliliğin fark edilmesiyle başlamıştır. Bir çok ülkede sorunlu alanlarda yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin ekonomilerindeki yapısal uyarlama sorunları kamu sektörünün de bir kenara bırakılamayacağını göstermiştir. Ancak uygulamalar bir çok ülkede ekonomik uyarlamaların oldukça zor bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır. Bu süreçte hem ulusal hem uluslararası rekabetin artması, yönetimde ve personel sisteminde değişimin yaşanması, kamu sektöründen çok özel sektörde görülmektedir (Hughes, 1998:15). Bu durum kamu sektörüne bir meydan okuma olarak algılanmış, bunun karşısında kamu sektörü kendisini değiştirmek zorunda kalmış ve özel sektördeki değişime uymuştur.

Gerek kamu kuruluşlarında gerekse özel sektörde yaşanan değişimi küreselleşme sürecini daha da hızlandırmıştır. Çünkü yaygınlaşan

küreselleşmeye dönük eğilimler, yönetimleri doğrudan etkilemiştir. Kamu yönetiminde diğer sosyal ve bilimsel teorilerde olduğu gibi fikirlerin yaygınlaşması ve teknolojinin etkisi ulusal sınırları sunileştirmiş, dünya ekonomik rekabetinde, hükümetlerin rolünü ve rekabet avantajlarını önemli bir faktör haline getirmiştir (Hughes, 1998:16). Bundan dolayı hükümetler özel sektörün profesyonel yönetim anlayışından yararlanmayı arzu etmektedirler. Otorite ve verilen takdir hakkının artması, yönetim kademelerinin önemini daha da artırmıştır. Devlet bugün, geçmişte yapılamayan bir çok işi ya kendisi yapmakta ya da özel sektöre yaptırmaktadır. Tabi ki bu faaliyetleri yapabilmesi için hükümet içinde uzmanlaşmak gerekmektedir (Herring, 1991:77).

Küreselleşme süreci kamu hizmetlerinin dağıtım kalitesi ile ulusal ekonomik performans arasında bir ilişki olduğunu da göstermiştir. Ekonominin rekabet edilebilirliği, işgücünün eğitimi, becerisi, sağlığı, mali yönetiminin verimliliği, küçük müteşebbislerin cesaretinden doğrudan etkilenmektedir. Bundan dolayı küreselleşme süreci yönetim yapılarında reform sürecine artı bir dürtü katmaktadır (Hughes, 1998:16).

Değişim sürecinde örgütler arasında farklılaşan ilişkileri geliştiren ve hızlandıran dört önemli unsur bulunmaktadır;

1) Mevcut paylaşım ve çeşitlilik felsefesine bağlı kalınarak değişim gerçekleştirilmiştir. Ortak görevlerin çoğu uyumluluk esasında azaltılmış ve ilgisiz ya da marjinal kalan alanlar devre dışı bırakılmıştır.

2) Güç çevre koşulları, yavaş büyümeye ve küresel rekabetin artmasına yol açmıştır.

3) Rekabet firmaların istediği oranda artmış, bunu ekonomik birimler arası ilişkiler takip etmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modeli böyle bir ortamda yeterli olan rekabeti sağlayamamıştır. Dolayısıyla da değişime ihtiyaç duyulmuştur. Bürokratik yapı daha esnek yönetsel yapılara dönüşmek durumunda kalmıştır. Birçok ülkede özel sektördeki değişim, YKY anlayışı ile birlikte kamu sektöründeki değişimi gerekli kılmış, harcamalarda tasarruf, özelleştirme gibi yöntemler, bir çok ülkede birbirlerini izlemiştir. Ayrıca rekabeti getirecek hukuksal düzenlemeler, bütçe ve personel sistemindeki değişiklikler, rekabet ortamını oluşturacak önlemler olarak karşımıza çıkmıştır.

4) Teknolojik değişim örgütlerin birbirleriyle olan ilişkileri artırmış, elektronik ve bilgi teknolojisi bu ilişkileri daha da kolaylaştırmıştır. Yeni teknolojilerin gelişmesi faaliyetlerin ekonomi temelinde paylaşılmasına neden

olmuş, bilgi teknolojilerinin karmaşıklığı yeni ilişkilerin ortaya çıkışının önünü açmıştır. Böylece teknolojik değişim sosyal değişime de neden olmuştur.

Delayısıyla birçok açıdan yönetim ve kamu yönetimi bu gelişmelerden etkilenmiştir. Kalem ve sonrası daktilo teknolojisi bile kamu yönetimini etkilemiştir (Hughes, 1998:17). Bu süreçte Weber bürokrasinin en önemli parçası kabul edilen çalışan yer, yani ofis de değişimden payını almıştır. Bilgi teknolojisi ofis yönetimini de değiştirmiştir. Kayıtlar elektronik ortamda tutulmuş, birçok açıdan çalışanlar, ofislere gitmek yerine evlerinden bilgisayar kullanarak işlerini yapmaya başlamışlardır. Bugün teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim, özel sektörü de bu değişime zorlamaktadır. Eşzamanlı görülen değişim, kamu sektörünü de doğrudan etkilemekte, kamu yönetimindeki verimlilik ve etkinlik kaygıları, değişim sürecinden en fazla payın alınması için önemli bir kamuoyu baskısı oluşturmaktadır. Bu süreçte YKY'nin etkisi çok daha fazla olmaktadır.

Sonuç

Yukarda da belirtildiği gibi 21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır. Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetişim kavramlarını ve tüm

bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülüğten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaşıma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yönelmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasında çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır. Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Şinasi (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara:TODAİE.159-173.
- AKTAN, C.Can (1994), **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, İzmir: T Yay.
- AYKAÇ, Burhan (1995)**, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, **Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, TODAİE.
- AYKAÇ, Burhan (1999)**, “The New Role of State Towards the XXI.st Century”, **Cooperation in Türkiye**, 13: 9-12.
- AYKAÇ, Burhan (2001), ”Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, **G.Ü. İİBF Dergisi**, 3,3.
- BUMİN, Birol (1979), **Örgüt Geliştirme**, Ankara: AİTİA Yay.
- CARTER, Alan (1999), **A Radical Green Political Theory**, Great Britain:Routledge.
- CROZIER, Michel, (1974), “Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme”, (Ç. M. Gülmez), **AİD**, 7, 4.
- DRUCKER, Peter (1991), **Yeni Gerçekler** (Çev. B. Karanakçı), Ankara: İş Bankası Yay.
- DUNSIRE, Andrew (1999), “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- EMRE, Cahit (2002), ”Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Cahit Emre (Ed.), Ankara: TİAV, 301-308.
- EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERGUN, Turgay (1997), “Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30, 4:3-16.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- HARVARD BUSINESS REVIEW (1999), **Değişim**, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yay.

- HERRING, Pendleton H. (1991), “Public Administration And The Public Interest” SHAFRITZ, Jay M. (Ed.) **Classics of Public Administration**, USA.75-79.
- HUGHES, Owen (1998), **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin’s Press. Jay M. (Ed.)**Classics of Public Administration**, USA.75-79.
- KAMENSKY, John (1996), “The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform”, **Public Administration Review**, 56, 3:247-255.
- KETTL, F. Donald (2000), “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government”, **Public Administration Review**, 60, 6:488-498.
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England, 2000.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.
- SARGUT, Selami (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım”, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara: TODAİE Yay.
- ŞAYLAN, Gencay (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 2:1-21.
- ŞAYLAN, Gencay (1995), “Değişim ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 3:2-11.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yay.
- WALDO, Dwight (1984), **The Administrative State**, USA: Holmes & Meier Pub.
- YAYMAN, Hüseyin (1998), **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

DENETİMDE KANIT TEORİSİ ve GELİŞİMİ

Mehmet ŞİRİN*

Giriş

Denetim ihtiyacının oluşması için öncelikle sorumluluk ilişkisinin kurulmuş olması gerekir. Bu bağ kişiler arasında oluşabileceği gibi kamusal sorumluluk şeklinde de ortaya çıkabilir. Herhangi bir sorumluluk ilişkisinde yükümlünün performansını gösteren düzenli bir raporlama veya bilgi akışı, sorumluluğu devredenlerin çıkarlarını korumak için gereklidir. Bu açıdan finansal tablolar, iktisadi hayatta açık veya gizli bir şekilde kullanıcılar ile yönetim arasındaki yükümlülük ilişkisinin ortaya çıkardığı bilgi ihtiyacını karşılamayı amaçlar ve bu fonksiyonu yerine getirdiği müddetçe karar alıcılar açısından bir değer ifade eder.

Karar alıcılar için finansal bilgilerin karar alma sürecinde kullanılabilmesi için finansal tabloların muteber olması gerekir. Ancak; finansal tabloların şirket yönetiminin kontrolündeki bilgilere dayanması, finansal tablo kullanıcıları ile yöneticilerin çıkarlarının birbiriyle çatışması¹ (Aracılık teorisi - Pragmatizm) ve finansal tablo kullanıcılarının bilgiler üzerindeki kontrol kabiliyetinin imkansızlaşması, finansal tabloların güvenilirliği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Güvenilirlik sorununun çözümü finansal tabloların doğrulanmasıyla mümkündür. Doğrulanmak ise denetim konusunun kanıtlarla desteklenebilme özelliğine işaret eder. Bu sadece denetime özgü bir olay da değildir. İnanca, hislere ve şansa dayanmayan her düşünce, fikir kanıtlarla desteklenmek zorundadır. Kanıt veya belgelerin sağlamlığı düşünce ve fikrin doğruluğunun bir göstergesi olduğundan kanıtlar yargıların oluşmasında rasyonel bir temel sağlar (Hatherly, 1980: 3). Denetçi de taşıdığı hukuki ve ahlaki sorumluk gereği finansal tablolar hakkındaki görüşünü yeterli miktarda uygun (tam) denetim kanıtıyla desteklemelidir.

* Stajyer Hazine Kontrolörü

¹ Amerikan Muhasebeciler Birliği Denetim Kavramları Komitesi (ASOBAC - The American Accounting Association, Committee on Basic Auditing Concepts) (1972, s. 56) finansal tablo kullanıcıları ile hazırlayıcıları (yönetim) arasındaki çıkar çatışmasını, bağımsız denetim mesleğinin varlık nedeni olarak belirtmiştir. (Robertson, 1984: 57-67)

Denetim kanıtları denetimin özünü teşkil eder ve denetim kısaca kanıt toplama ve değerlendirme süreci olarak tanımlanabilir (Dunn, 1996: 143). Buna karşılık denetim kanıtlarının kapsamlı bir teorisi mevcut değildir. Bu durum mesleki standartların gelişmesinde bir sınır ve mesleki uygulayıcılar için de bir eksiklik oluşturur (Mautz, 1958 40-47). Ayrıca, denetim kanıtlarının niteliği denetim konusuna bağlıdır. Denetim konusunun değiştiği bir ortamda denetim kanıtları ve kanıt toplama süreci de doğal olarak değişecektir. Bu durum denetim kanıtları ile ilgili belirsizliklerin sayısını daha da artırmaktadır.

Son yıllarda ortaya çıkan Enron, Worldcom, Parmalat, Comroad ve Flow Tex gibi finansal tablo manipülasyonları ile denetçilerin yeterli sayıda uygun kanıt toplama hususundaki başarısızlıklarını belirten raporlar (Beasley, Carcello ve Hermanson, 2001- Hatherly, 1980 ve Groneworld, 2005) ve bilgi teknolojilerinin denetim konusunda yeni kavramları, yöntemleri ve yeni riskleri hayatımıza sokması sonucu denetim kanıtlarının biçim değiştirmesi; denetim kanıtları ve kanıt toplama sürecinin yeniden değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmamızda öncelikle Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) tarafından yayınlanan Uluslararası Denetim Standartları (ISA) çerçevesinde kanıt teorisinin genel karakteristiği ele alınacak, daha sonra denetim konusunun değiştiği bir ortamda değişimin kanıt toplama sürecine etkisi incelenecektir.

A- Kanıt Teorisinin Genel Karakteristiği

1) Denetim Yaklaşımı ve Denetçi Nitelikleri: Finansal tablo denetiminin temel amacı, mali tabloların belirli bir mali raporlama sistemine tüm önemli açılardan uygun şekilde hazırlanıp hazırlanmadığı hakkında denetçi görüşünün oluşturulmasıdır (ISA 200). Denetimin amacı, denetçinin konumunu belirleyerek, bir yönüyle denetçinin kanıt toplama sürecindeki yaklaşımına temel oluşturur. Denetçi, bağımsız denetimde taraf değildir ve finansal tabloların yanlışlığını ispata çalışmaz.² Bu açıdan finansal tablo denetimlerinde denetçi gerçekte bir olayın iki yüzünü de aynı zamanda incelemelidir. Müşterisinin mali tabloları ile ilgili herhangi bir iddiasının lehinde ve aleyhindeki kanıt için de aynı derecede uyanık olmalıdır (Mautz,

² Denetçi ve işletme yönetiminin çıkarlarının çatışmadığı varsayımı son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluk skandalları sonucu eleştiriler almaktadır (O'reily,Hirsch,Defliese ve Jaenicke, 1990: 143).

1958 40-47). Uyanık olmak, sorgulayıcı bir yaklaşımla kanıtların değerlendirilmesini ifade eder ki bu durum kanıt toplama sürecinde denetçinin sağlam bir denetim görüşü oluşturması için denetim kanıtlarını nitelikleri itibarı ile tanımlayabilecek, analiz edebilecek farklı denetim kanıtlarının güvenilirlik derecesine ilişkin olarak olası ve istatistiki çıkarsamalar yapabilecek bilgiye ve yeteneğe sahip olmasını gerektirir.

2) Denetim Kanıtı ve Niteliği: Denetim kanıtı, denetçinin görüşünü oluşturmak için kullandığı bütün bilgilerdir³ (ISA 500). Finansal tabloların geçmişe dönük bilgiler içermesi sebebiyle denetçi çoğunlukla tabloların dayandığı işlemleri görme imkanına sahip değildir. Denetçi genellikle görüşünü finansal tablo bilgilerinin gerçekliğine işaret eden belgeler üzerinden oluşturur. Yani denetçi gerçekleştiği iddia edilen bir çok işlemi, o işlemin gerçekleştiğini gösteren belgeler (yevmiye kayıtları, sevk irsaliyesi, fatura) yoluyla değerlendirmektedir (Groneworld 2005:3). Denetimi sınırlayan diğer etmenlerle beraber bu durum, denetçinin elde ettiği kanıtların nitelik olarak kesin sonuç verici olmasından çok ikna edici olması sonucunu doğurur.

3) Denetim Kanıtlarının Sınıflandırılması: Denetim kanıtları muhasebe sisteminden elde edilen kanıtlar, destekleyici kanıtlar şeklinde sınıflandırılabilir (ISA 500, SAS 105⁴). Muhasebe sisteminden elde edilen kanıtlara genellikle yevmiye kayıtları ve destekleyici belgeler, çekler, elektronik fon transferi kayıtları, faturalar, sözleşmeler, genel ve alt hesaplar, yevmiye kayıtları ve diğer dönem sonu kayıtları, muavin defter kayıtları, maliyet dağıtım hesaplamalarını gösteren çalışma kağıtları örnek gösterilebilir. Muhasebe sisteminden elde edilen kanıtlar, denetçi görüşünün oluşturulmasında önemli bir yer tutsa da yeterli değildir. Bu açıdan denetçi, görüşünü oluşturmak için muhasebe sisteminden elde edilen bilgileri destekleyici denetim kanıtları toplamalıdır. Destekleyici denetim kanıtlarına toplantı tutanakları, doğrulamalar ve gözlemler örnek gösterilebilir (ISA 500.03-06). Literatürde denetim kanıtlarının sınıflandırılmasına yönelik ortak bir yaklaşım geliştirilememiştir. Genellikle bu sınıflandırmaların denetim kanıtının güvenilirlik derecesine göre yapıldığı görülür. Çünkü en doğru denetim görüşü en güvenilir denetim kanıtına dayanılarak oluşturulabilir.

³ Denetçilerin toplayacağı bilgilerin biçimine, niteliğine ve türüne ilişkin genel kapsamı denetim ölçütü (Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları) belirlemektedir (Davit Flint, 1988: 105).

⁴ Amerikan Yeminli Muhasebeciler Enstitüsü (AICPA) tarafından yayınlanan Genel Kabul Görmüş Denetim Standartları (SAS – Stament on Auditing Standards)

4) Finansal Tablo İddiaları: Denetim standartları, denetim kanıtlarının toplanmasına ilişkin prosedürlerin oluşturulmasında mantıksal bir çerçeve sağlar. Bu çerçeve finansal tablo iddiaları etrafında kurulmaktadır (Clikeman, 2004:23-25). Finansal tablolar, finansal tablo bilgilerinin muhasebeleştirilmesi, değerlendirilmesi, sunulması ve bunlarla ilgili dipnotların açıklanması hususunda açık veya zımni şirket yönetiminin iddialarını temsil eder (ISA 500:15). Denetim standartları finansal tablo iddialarını üç ana kategori içinde sınıflandırmaktadır (ISA 500.17, SAS 106).

- a) Denetlenen döneme ilişkin işlem sınıfları ve olaylar bazında,
- b) Dönem sonundaki hesap bakiyeleri bazında,
- c) Sunum ve dipnotlar bazında,

Yönetim iddiaları öğretim kolaylığı açısından daha genel bir şekilde kategorize edilebilir. Ayrıca ISA 500 yönetim iddialarının sınıflandırılmasında denetçi tarafından farklı şekillerde biçimlendirilmelerin mümkün olduğunu belirtmektedir (ISA 500.18). Şirket yönetimi özetle finansal tablolarla ilgili aşağıdaki hususları iddia etmektedir.

- Finansal tablolarda yer alan varlıklar, yabancı kaynaklar ve özkaynakların var olduğu ve gelir gider kalemlerinin gerçekleştiği (Varolma ve Oluşma),
- Her bir işlem ve hesabın finansal tablolarda gösterildiği (Bütünlük),
- Aktifler ve Pasiflerin işletmenin bilanço tarihi itibarı ile şirketin hak ve yükümlülüklerini gösterdiği (Haklar ve Yükümlülükler),
- Aktif ve pasiflerin doğru bir şekilde değerlendirilip finansal tablolara yansıtıldığı (Değerlendirme ve Dağıtım),
- İşlemlerin doğru hesaba kaydedildiği, finansal bilgilerin uygun şekilde sınıflandırılıp sunulduğu ve dipnotlarda bu hesaplara ilişkin gerekli açıklamaların yapıldığı (Sunuş ve Açıklama).

Yönetim iddialarının finansal tabloların her bir kısmı için temel hata noktalarını oluşturması sebebiyle (Wally, 1990: 407-426), bu iddiaların tanımlanması ve bu iddialara ilişkin faaliyet amaçlarının oluşturulması kanıt toplama sürecine ilişkin denetim planının hazırlanması ve uygulanmasında denetçiye faydalı bir araç olmaktadır. Kısaca denetçi finansal tabloların, işletmenin finansal durumunu ve faaliyet sonuçlarını gerçeğe uygun ve doğru bir biçimde gösterip göstermediğine ilişkin kararına; yönetim tarafından iddia edilen hususların doğru olup olmadığına ilişkin kanıtlar toplayıp değeren-

dirmek suretiyle ulaşır. Örneğin olumlu görüş içeren bir denetim raporu, denetçinin yönetimin iddia ettiği finansal açıdan önemli her bir hususu doğrulayan yeterli miktarda güvenilir kanıt topladığını ifade etmektedir.

5) Önemlilik: Tüm kanıtların incelenmesi ve değerlendirilmesi işlevinin engelleyici maliyeti, denetim kanıtının elde edilme maliyeti ile elde edilen bilgilerin faydası arasındaki ilişkinin kanıt toplama sürecinde dikkate alınmasını gerektirir.(ISA 500.13) Elde edilen bilgilerin faydasının ölçütü, finansal tablo kullanıcılarının karar alma sürecinde o bilgiye dayanarak farklı davranma ihtimalidir. Yani denetçi önemlilik düzeyi yüksek hususlara ilişkin daha fazla kanıt toplamalıdır. Önemli ve riskli kalemler için çok sayıda kanıt toplanması yapılacak denetim sonucu ulaşılacak yargı ve sonuçların sıhhati açısından önem arz eder (Aksoy: 2002:184).

6) Kanıtların Yeterliliği ve Uygunluğu: Denetim kanıtlarının kesinlikten ziyade ikna edici olması, bunların uygunluğu ve yeterliliği hususlarına ilişkin cevaplanması gereken önemli soruları ortaya çıkarır⁵. Denetçi yeterli miktarda kanıt topladığını nasıl anlayacaktır? Denetim kanıtının uygunluğuna nasıl karar verecektir? Kullanılan kanıt toplama yöntemleri denetim görüşünün oluşturulmasında aynı değerde denetim kanıtı sağlar mı? ⁶

Bu soruların cevaplanmasında denetim standartları; denetçiye denetim kanıtlarının bu niteliklerinin nasıl test edileceğine ilişkin uygulama rehberliğinden ziyade bu niteliklere ve değerlendirilmelerine ilişkin kavramlara atıf yaparak genel bir rehberlik sağlamaktadır (Arthur, 2001:247-267). Yeterli ve uygun denetim kanıtını neyin oluşturduğuna ilişkin karar, denetçinin mesleki yargısına bırakılmıştır (ISA 500.17). Denetçi, kanıtlarının yeterliliğine ve uygunluğuna ilişkin kararına; denetlenen işletmenin yapısını, uygulanan kanıt toplama yöntemini ve elde edilen kanıtın niteliğini, denetim konusunun önemliliğini, denetim risklerini ve denetim faaliyeti boyunca ortaya çıkan işletmenin bilgi sisteminin kalitesi, iç kontrol sisteminin etkinliği, yöneticilerin dürüstlüğü gibi diğer etmenleri değerlendirerek varacaktır.

6.1) Uygunluk: Denetim kanıtının değerlendirilmesinde ilk basamağı denetim kanıtının uygunluğu oluşturmaktadır. Uygunluk, denetim kanıtının kalitesinin ölçümüdür (ISA 500.07). Bir başka deyişle denetim kanıtının

⁵ Denetçi, denetim görüşüne esas oluşturacak makul sonuçlar çıkarmak için yeterli ve uygun denetim kanıtı temin etmelidir (ISA 500).

⁶ R.K. Mautz “ The Nature and Reliability of Evidence” adlı makalesinde bu soruları, kanıtların niteliği açısından cevaplamaya çalışmıştır (Kepekçi, 1975).

uygunluğu; kanıtın denetçi tarafından kabul edilebilirliği (Güvenilirlik) ile denetlenen kaleme ilişkin denetim amacıyla ilişkilendirme, yani denetim görüşüne etki edebilme (İlgililik) derecesini ifade eder. Denetim standartları (ISA/SAS) bu iki kavrama (Güvenilirlik ve İlgililik) atıf yapmasına rağmen net bir tanımlama yapmamıştır. Bir denetim kanıtı ancak “İlgili” ve “Güvenilir” olduğu zaman uygun bir denetim kanıtıdır.

6.1.1) Güvenilirlik: Her denetimin kendine özgü nitelikler taşıması ve bir denetimde güvenilirlik derecesi yüksek bir denetim kanıtının bir başka denetimde güvenilirlik derecesinin düşük olabileceği dikkate alındığında denetim kanıtlarının güvenilirliğine ilişkin bir genelleme yapmanın güç olacağı anlaşılabacaktır (ISA 500.09). Ancak güvenilir denetim kanıtları genellikle aşağıdaki karakteristik özellikleri taşır:

- İşletme dışındaki bağımsız kaynaklardan elde edilen denetim kanıtları daha güvenilirdir.
- Daha etkin bir iç kontrol sistemi daha güvenilir kanıtlar sağlar.
- Denetçi tarafından doğrudan elde edilen kanıtlar, dolaylı ve çıkarımlar yoluyla elde edilen kanıtlardan daha güvenilirdir.
- Denetim kanıtları belge şeklinde mevcut olduğu zaman daha güvenilirdir.
- Orijinal belgeler, fotokopi ve faks yoluyla elde edilen kanıtlardan daha güvenilirdir.

6.1.2) İlgililik: Denetim kanıtının, denetçinin denetlenen finansal tablo kalemi hakkında oluşturacağı görüşü etkileme özelliğidir. Denetim kanıtı ile denetim amacı arasında kurulan anlamlı ve mantıklı ilişkidir. Denetim kanıtı finansal tablo bilgilerine ilişkin yönetim iddialarının doğruluğu veya yanlışlığını kanıtlayabilen bir nitelik taşımalıdır.

6.2) Yeterlilik: Denetim kanıtının miktarının ölçümüdür. Denetim görüşü oluşturmak için gerekli denetim kanıtı miktarı elde edilen kanıtların uygunluğu/kalitesi ve denetlenen hususa ilişkin önemli yanlışlık riskinden etkilenir. Denetim riski arttıkça toplanacak denetim kanıtı miktarı da artırılmalıdır. Denetim kanıtlarının uygunluğunun artması denetçi açısından daha az kanıtlarla denetim görüşünü oluşturabileceğini ifade eder. Ancak daha fazla denetim kanıtı toplamak denetim kanıtının düşük kalitesini telafi etmez. Denetçi yeterli denetim kanıtının miktarını belirlerken denetlenen hususun finansal tablo kullanıcıları açısından ifade ettiği önemi, işletmenin iç kontrol

sisteminin etkinliğini, denetim hususunun önemli yanlışlık içermeye riskini, örnekleme yöntemi kullanıyorsa toplanan kanıtların popülasyonu temsil edip etmediğini dikkate almalıdır. Ayrıca denetim elemanı denetim riskini sıfıra düşürmesinin imkansızlığını, sınırsız sayıda denetim kanıtı toplamasının ekonomik ve zamansal nedenlerle mümkün olmadığını bilerek herhangi bir yönetim iddiasına ilişkin önemli tüm şüpheleri ortadan kaldıran yeterli uygun denetim kanıtı toplayarak denetçi görüşünü oluşturmaktadır.

B- Kanıtların Değişimi ve Denetimin Yeni Boyutu

Organizasyonlar içerisindeki teknolojik yapının, iş süreçlerinin bir parçası olmaktan çıkıp işletme içi iş süreçlerini ve işletmeler arası ticari işlemleri kapsayan bir iletişim ağına dönüştüğünü görmekteyiz. Gelişen bilgi teknolojileri üretim sürecinde ve ticari işlemlerdeki veri akışını basılı belge yönetim sistemlerine dayalı olmaktan çıkararak elektronik belge yönetim sistemlerine dönüştürmüştür. Entegre bilgi sistemleri belgelerin niteliklerini etkileyerek bilginin şekil ve yer şartlarından bağımsız olarak ekonomik birimler arasında kolayca iletilmesini sağlar.

Günümüzde üretilen belgelerin yüzde otuzundan daha fazlasının artık çıktısı alınmamaktadır (Smith, 2000:283). Ticari işlemlere ilişkin basılı belgelerin yokluğu, klasik denetim prosedürlerinin bilgi sistemlerine dayalı işletmelerde yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Basılı belgelerin sayısının azaldığı, işletmelerin elektronik bilgi sistemlerine bağlılığının arttığı böyle bir ortamda denetçiler kaçınılmaz olarak elektronik bilgileri denetçi görüşünün oluşturulmasında daha fazla bir şekilde denetim kanıtı olarak kullanacaklardır.

1) Denetim Yaklaşımı: Bilgi süreçleri sadece işletmelerin üretim süreçlerini değil denetim konusu ve talebini de değiştirmektedir. Finansal tablolar maddi olmayan varlıklara daha fazla dayanmakta, finansal tablo kullanıcıları da geçmişe dönük bilgi yerine gerçek zamanlı bilgiyi daha fazla talep etmektedirler. Mevcut durum itibarı ile denetim talebindeki bu değişikliğin yavaş yavaş (sürekli denetim gibi) denetim uygulamalarında da yer almaya başladığını görmekteyiz. Bütün bunlar gelişen bilgi teknolojilerinin işletmelerin üretim ve ticari uygulamalarını değiştirmesinin bir sonucudur. Amerikan Yeminli Muhasebeciler Enstitüsü (AICPA) klasik denetim kanıtları ile elektronik denetim kanıtları arasındaki farklılıktan doğan sorun alanlarını şöyle özetlemiştir (Ratcliffe 2002):

- Elektronik bilgilerin yeterli denetim kanıtı olarak kabulü,

- Elektronik kanıtların sunumunun farklı formatlarda mümkün olması,
- Elektronik denetim kanıtlarına ulaşabilmek için yeterli denetim araçlarının varlığı,
- Elektronik denetim kanıtlarına ulaşımın zorluğu,
- Bilgi sistemleri kontrol performansının değerlendirilmesinin zorluğu,
- Hataların tanımlanması (Denetçinin hataları tespit edememe riskinin artması),

Gerek Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) gerekse Amerikan Yeminli Muhasebeciler Enstitüsü (AICPA) teknolojik uygulamaların denetim mesleğinin genel amaç ve kapsamını değiştirmediklerini belirtmektedir. Meslek örgütleri, denetçilerin önüne çıkan yeni tehditlerin teknolojik gelişimin bir sonucu olduğunu ve teknolojinin sebep olduğu zorlukların da daha fazla teknoloji kullanılmasıyla telafi edilebileceğini düşünmektedir (Selvi, 2005 - Adebayo, Lee ve Epps, 2006).

2) Denetçi Nitelikleri: Elektronik denetim kanıtlarının çoğunlukla diğer elektronik denetim kanıtlarıyla desteklenmesi, denetim kanıtlarının gerçekliğinin ve güvenilirliğinin anlaşılmasında bilgi sistemleri kontrollerinin test edilmesini zorunlu kılar⁷ (Nearon, 2005: 32-34). Böyle bir durumda denetçilerin; elektronik bilgi ortamlarında yürütülen muhasebe ve iç kontrol seviyelerini yeterli şekilde anlayabilecek, genel denetim risklerinin ve hesap bakiyeleri ile sınıflandırmalara ilişkin risklerin değerlendirilmesi sırasında elektronik bilgi ortamının etkilerini belirleyebilecek, uygun kontrol testlerini ve doğrulama prosedürlerini oluşturabilecek teknolojik alt yapı ile bilgi sistemlerine ilişkin gerekli bilgi donanımına sahip olması gerekir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere denetçilerin önündeki en önemli engel bilgi teknolojilerine ilişkin kontrollerin değerlendirilmesinde gerekli bilgi ve yeterliliğin kazanımıdır. Denetçiler genellikle bu soruna bilgi sistemleri uzmanlarından faydalanılması yoluyla çözüm getirmektedirler. Bilgi sistemleri uzmanlarından faydalanılsa da denetçinin, gerek uzman görüşünün

⁷ İşlemelerin önemli bir bölümünü elektronik olarak gerçekleştiren işletmelerde denetim riskini doğrulama teknikleri ile kabul edilebilir bir seviyeye indirmek mümkün olmayabilir. Böyle bir durumda denetçi daha fazla kontrol testleri uygulayarak denetim riskini kabul edilebilir bir seviyeye çekmelidir (Statment on Auditin Standarts (SAS), no 80).

yeterliliğinin belirlenmesi, gerekse uzman görüşünün yeterlilik düzeyinin düşük bulunması halinde telafi edici prosedürleri uygulaması için en azından belirli bir teknolojik alt yapıya ihtiyacı vardır.

3) Risk: Elektronik bilgi sistemlerinin yoğun olarak kullanılması, işletmeleri yeni risklerle karşı karşıya getirmiştir. Denetçiler denetim süreci boyunca ve kanıt toplama süreci boyunca bu risklerin denetimi nasıl etkileyeceğine karar vermelidir. Denetçilerin dikkate alması gereken riskleri şöyle sıralayabiliriz (Chien,Hung ve Chi 2000 195-215):

- İşletmelerin ekonomik olarak birbirine bağlılığının getirdiği riskler,
- Bilgi sistemlerine bağımlılığın getirdiği riskler,
- Elektronik işlem ve verilerin kaybolma riski,
- Üçüncü kişilere bağımlılığın artmasının getirdiği riskler (İnternet hizmeti sağlayıcıları gibi),
- Ticari sırların açıklanması – bilgi güvenliği riski.

4) Elektronik Denetim Kanıtları: Kanıt kelimesi günümüzde artık gerek hukuki gerekse denetimle ilgili mesleki literatürde elektronik denetim kanıtlarını kapsayacak şekilde kullanılmaktadır. Elektronik denetim kanıtlarının şekil ve yer kısıtlamasından bağımsız olması, kapsam alanını denetçinin kontrol alanının dışına çıkartmaktadır. Başka bir ifadeyle elektronik bilgi iletişim vasıtalarının kişisel ve ticari amaçlarla kullanımının mümkün olması, denetim kanıtı olarak kullanılacak bilgilerin çerçevesinin çizilmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin ABD’de bir çok mahkeme elektronik posta gibi elektronik iletişim vasıtalarını eğer işletmenin operasyonel işlemlerinde kullanılıyorsa şirket kaydı olarak kabul etmektedir (Volonino, 2003).

Elektronik denetim kanıtları; denetim görüşünün oluşmasında denetçiye fayda sağlayan, elektronik olarak tutulan, iletilen, kaydedilen, işlenen, yaratılan bilgiyi ifade etmektedir. Bu bilgiye ancak uygun araçlar kullanılarak ulaşılabilir. Elektronik belgeler word excel, powerpoint, mp3, avi, mpeg, jpeg, html formatında olabilir. Muhasebe kayıtları, kaynak belgeler, faturalar, elektronik sözleşmeler, elektronik doğrulamalar elektronik denetim kanıtlarına örnek verilebilir (Lavigne ve Emond, 2002 40-42). Elektronik denetim kanıtları, klasik denetim kanıtlarından (basılı belgelerden) aşağıda yer alan özellikleri bakımından farklılık göstermektedir (Selvi 2005 - Ratcliffe ve Munter 2002 –Williamson 1997).

Geleneksel Denetim Kanıtları	Elektronik Denetim Kanıtları
Değiştirilmesi zordur.	Değiştirilmesi kolay olup bilgi sistemlerine ilişkin yapılan değişiklikler özel tasarlanmış testler gerektirir.
Güvenilirliği kaynağın bağımsızlığına ve yeterliliğine bağlıdır.	Güvenilirliğini elektronik ortama ilişkin kontrollerin etkinliğinden alır. Hileli, hatalı olanları doğrudan anlaması zordur.
Basılı belge üzerindeki onaylar belgenin bütünlüğünü tamamlar ve kolayca görülür.	Elektronik onayların elektronik kayda entegre edilmesi mümkünse de, ek yorum gerektirir. Tüm onaylar görülmeyebilir.
Basılı belgelerin şekli bir iç parçası olup işleme ilişkin tüm önemli şartları içerir.	İşleme ilişkin önemli unsurlar (bilginin kaynağı, gönderilme tarihleri gibi) belgenin bir iç parçası değildir. Şekil elektronik bilginin bir iç parçası değildir.
Ulaşılabilmesi elde edilmesi ve değerlendirilmesi kolaydır.	Ulaşılabilmesi elde edilmesi ve değerlendirilmesi zordur. Bir uzmanın yardımı gerekebilir.
Farklı denetçiler güvenilir ve geçerli bir klasik denetim kanıtından aynı sonuca ulaşırlar.	Denetim kanıtının niteliği her zaman açık değildir. Uygun kontrollerin yokluğunda benzer elektronik bilgi formatları yanıltıcı sonuçlara varılmasına neden olabilir.

5) Elektronik Denetim Kanıtlarının Güvenilirliği: Elektronik denetim kanıtlarının basılı belgelere oranla daha kolay silinebilir, değiştirilebilir, yolsuzlaştırılabilir veya çoğaltılabilir olması nedeniyle elektronik denetim kanıtlarının denetim görüşünün oluşturulmasında yeterli ve güvenilir nitelik taşıyıp taşımadığı denetçiler tarafından çözülmesi gereken önemli konulardan birini teşkil eder. Denetçi güvenilirliğe ilişkin değerlendirmelerinde elektronik denetim kanıtına özgü şartları dikkate almalıdır. Elektronik denetim kanıtının çıktısını almak ona basılı belge niteliği

kazandırmaz. Elektronik bilgilerin güvenilirliğinin temel unsurunu elektronik bilgi sistemleri ile elektronik bilgi sistemlerini destekleyen teknolojilerin güvenilirliği, oluşturmaktadır.

CICA (Kanada Sertifikalı Muhasebeciler Enstitüsü) çalışma grubu, elektronik bilgilerin denetim kanıtı olarak güvenilirliklerinin değerlendirilmesinde aşağıdaki kriterlerin kullanılmasını önermiştir. Her bir güvenilirlik kriterinin önemi, kullanılacağı denetim amacına, elektronik bilginin niteliğine ve kaynağına göre değişmektedir (Lavigne ve Emond, 2002 40-42).

Elektronik Bilginin Denetim Kanıtı Olarak Güvenilirliğinin Belirlenmesi	
Doğrulama - Sıhhatin tevsiki	Bilgiyi üreten kurum ve kişinin kimliğinin tanımlanması.
Bütünlük	Bilginin gerçekliği, cari niteliği, doğruluğu, tamlığı. Bütünlük geçerliliğinin sağlandığına; yani bilginin hazırlanma, işlenme, iletilme, alınma süreçlerinde kasten veya tesadüfen değiştirilmediğine ilişkin güvenceyi ifade eder.
Yetki	Yetkili veya sorumlu kişilerce bilginin hazırlanması, işlenmesi, iletilmesi, düzeltilmesi, gönderilmesi, alınması.
Reddetmeme	Bilginin hazırlanması, iletilmesi, alınması süreçleri içerisinde ilgili tarafların bilgi içeriğini reddetmemesi, işlemin taraflarca kabulü .

Sonuç

Elektronik bilgi sistemlerinin, ekonomik birimlerin karar alma süreçlerini dramatik şekilde değiştirdiği bir dönemi yaşamaktayız. Denetimin görevi, finansal tablo kullanıcılarının karar alma faaliyetine yardım etmek ise bu değişim denetim mesleğine ilişkin uygulamaları, kanıt toplama işlevini de doğal olarak değiştirecektir. Böyle bir ortamda denetim görüşünün oluşturulmasında denetçi, kaçınılmaz olarak elektronik bilgileri denetim kanıtı olarak toplayacaktır. Bu durum ise denetim kanıtlarına ilişkin belirsizliklerin sayısını daha da artırmaktadır.

Kanıt teorisinin klasik niteliklerinin yanında elektronik bilgi ortamının denetim kanıtlarına ve denetim ortamına etkilerinin denetçi tarafından iyi anlaşılması gerekmektedir. Bu, denetçi görüşünü sağlam temellere oturması ve denetçinin mesleki saygınlığı ile raporlarının finansal tablo kullanıcıları tarafından itibar görmesinin devamı bakımından da önemlidir. Bu gelişmeler karşısında denetçi, denetim kanıtlarına ve kanıt toplama sürecine ilişkin anlayışını geliştirerek denetim kanıtlarına ilişkin belirsizlikleri azaltmalıdır.

KAYNAKÇA

- ADEBAYO, Arinola O., LEE, Allen S., EPPS, Ruth W. (2006), "Developing a Theory of Auditing Behavior in the Electronic Business Environment",
<http://aaahq.org/AM2006/abstract.cfm?submissionID=1270>
- AICPA (2006), Statement on Auditing Standards, No: 106
- AKSOY, Tamer (2002), *Tüm Yönleriyle Denetim*, Yetkin Yayınları.
- ARTHUR, Alex (2001), "Evidence and Argument: Another Look at Audit Fundamentals", *Critical Perspectives in Accounting* vol: 12, 3.
- BEASLEY, Mark S., CARCELLO, Joseph V., HERMANSON, Dana R., (2001), "Top 10 Audit Deficiencies", *Journal Of Accountancy*, vol :191:4
- CHIEIN-Chieh Yu, HUNG-Chao Yu, CHI-Chun Chou, (2000), "The Impacts of Electronic Commerce on Auditing Practices", *International Journal of Intelligent Sytems in Accounting, Finance and Mangement*, No: 9
- CLIKEMAN, Paul M. (2004), "Financial Statement Assertions" *İnternal Auditor* April, vol:62,2
- DUNN, John (1996), "Auditing Theory & Practice" Prentice Hall
- FLINT, David (1988), "Philosophy and Principlples of Auditing", Macmillan Education Ltd.
- GRONEWOLD, Ulfert, (2005) "The Probative Value of Audit Evidence",
http://aaahq.org/audit/midyear/06midyear/2006AUD_program.htm
- HATHERLY, J. David (1980), *The Audit Evidence Process*, Anderson Keenan Publishing
- IFAC (2005), *Handbook of International Auditing, Assurance and Ethics Pronouncements*
- LAVIGNE, Andree, EMOND Caroline, (2002), "Going Electronic", *CA Magazine*, September.
- MAUTZ, R. K (1958), "Denetim Delillerinin Mahiyeti ve Güvenilirliği", (Çeviren: Celal KEPEKÇİ), *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, 1, (1975).

- NEARON, Bruce H. (2005), "Foundations in Auditing and Digital Evidence", The CPA Journal, January.
- O'REILLY Vincent M., MCDONNELL Patrick J., WINOGRAD Barry N., (1990), "Montgomery's Auditing", John & Willey Sons Ltd
- RATCLIFFE, Thomas A., MUNTER Paul (2002), "Information technology, internal control, and financial statement audits", The CPA Journal, vol: 72,4
- ROBERTSON Jack C. (1984), "A defense of Extant Auditing Theory" A journal of Practice & Theory, Vol:3,2
- SELVİ Yakup, TÜREL Ahmet, ŞENYİĞİT Bora, (2005), "Elektronik Bilgi ortamlarında Muhasebe Denetimi", 7. Muhasebe denetimi Sempozyumu, <http://www.ismmmo.org.tr/html.asp?id=4772>
- SMIELIAUSKAS Wally, SMİTH Lloyd (1990), " A theory of evidence based on audit assertions" Contemporary Accounting Research, Spring,
- SMİTH G. Stevenson, (2000), "Collection and Control of electronic evidence", Journal of Forensic Accounting, vol:1
- SPK (2006), "Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ Seri : X No: 22"
- VOLONİNO Linda (2003), "Electronic Evidence and Computer Forensic", Communications of the Association for Information Systems, vol: 2, 27
- WILLIAMSON A. Louise, (2002) "The Implications of Electronic Evidence", Journal of Accountancy, vol:183, 2.

KALKINMA AJANSLARI VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Seyit KOÇBERBER*

GİRİŞ

Ülkemiz 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” ile daha önce hiç uygulanmamış bir yönetim modeline kavuşmuştur. Yönetişim olarak adlandırabileceğimiz bu modelle merkezden planlama uygulamasından farklı olarak oluşturulan 26 bölge kendi belirleyeceği programlarla bölgesel ekonomik gelişme sağlamaya çalışacaktır. Kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturacağı ajanslar, büyük ölçüde kamu kaynaklarından topladığı gelirlerle, giderlerini karşılayacak olmalarına rağmen, açıkça belirtilmese de Sayıştay denetiminin dışında kalmıştır. Bu çalışmada kalkınma ajanslarının dünyadaki ve Türkiye’deki gelişimine kısaca değinildikten sonra, bu ajansların denetimi ve Sayıştay karşısındaki konumu incelenecektir.

KALKINMA AJANSLARI NEDİR?

Dünyadaki değişik örneklerine bakılarak yapılacak bir tanıma göre kalkınma ajansları; bir ülkenin belli bir coğrafi bölgesi içerisindeki özel ve kamusal tüm şirketler, yerel otoriteler ile sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği sağlayarak, o bölgenin ekonomik kalkınmasını hedefleyen ve yasal bir hükme dayanarak kurulan yapılardır. Başka bir tanıma göre kalkınma ajansları; “Merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği kuruluşlardır” (Avaner,2005:243). Bu tanımlardan yola çıkarak kalkınma ajansları ile ilgili üç ana unsur saptayabiliriz. Bunlar :

- Kamu gücüne dayanması,
- Ekonomik kalkınmayı hedeflemesi,
- Coğrafi bir bölgeyi kapsamaması.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Bu unsurlar arasında en kritik olanı bölge kavramıdır. Ajanslar, İngilizce’de “The Regional Development” olarak adlandırılmaktadır. Aslında ülkemizde de kalkınma ajansları ile ilgili ilk yasa çalışmalarında bu yapılar, Bölge Kalkınma Ajansları olarak isimlendirilmişken (Apan, 2004:39) daha sonrasında bazı kavram kargaşalarını önlemek amacıyla baştaki “bölge” ifadesi kaldırılmıştır. Ancak, bölge ibaresi olmasa da ajanslar bölgesel kalkınmayı düzenlemektedir. Dikkati çeken diğer bir husus ise ajans kavramıdır. Türk yönetim sisteminde sınırlı olarak kullanılan ajans kavramının, Türk Dil Kurumu sözlüğünde;

1. Haber toplama işiyle uğraşan kuruluş;
 2. Bir ticari kuruluşu tanıtan, onunla ilgili bilgi aktaran ve bu yolla kazanç sağlayan iş kolu; bu iş kollarının çalıştığı büro;
 3. ‘Eskimiş’ radyoda haber bülteni
- şeklinde karşılıkları bulunmaktadır.

Görüleceği üzere ajans sözcüğü, Türkçe’de yönetim anlamına gelen çağrışımlar yapmamaktadır. Gerçekten de ajansların yapısına ve fonksiyonlarına baktığımızda İngilizce’de temsilcilik ya da tanıtımcılık anlamlarına gelen *agency* sözcüğünün Türkçe karşılığı olan ajans sözcüğünün kullanılmasının daha doğru olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü ajanslar bölgelerine yatırım çekebilmek için tanıtım işlevi yapacak; yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru ve işlemlerini takip edecektir.

DÜNYADA KALKINMA AJANSLARI

Ülkemizde kalkınma ajansların durumuna girmeden önce dünyadaki kalkınma ajanslarının gelişimini ve değişik ülkelerdeki kalkınma ajansları uygulamalarını incelemekte fayda vardır.

Ajanslar, başta İngiltere olmak üzere çok çeşitli ülkelerde, bölgesel ve yerel kalkınmanın en önemli kurumları olarak 1950’li yıllardan bu yana hizmet vermektedir. Ancak, ilk bölgesel kalkınma ajansının kuruluşu 1933 yılında ABD’de gerçekleştirilmiştir (Apan, 2004:48). Günümüzde ajanslar AB ilkeleri ve Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere bir çok gelişmiş ülkede bölgesel ve yerel gelişme sağlamak amacıyla varlığını sürdürmektedir. Bölge Kalkınma Ajansı statüsünün yerleşmiş olduğu ülkeler olarak Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda’da 1950’li yıllarda; Almanya, İngiltere, Almanya, İtalya ve Hollanda’da 1960-1970’li yıllarda; Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve

Danimarka’da 1980’li yıllarda ajanslarla tanışmıştır. Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna ise Avrupa Birliğinin isteğiyle ajanslarla 1990’lı yıllarda tanışmışlardır. Özellikle sosyalizm deneyiminden gelen Doğu Avrupa ülkelerinin Kalkınma Ajansları doğrudan Avrupa Birliğinin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kurulmuş ve finansmanları Avrupa Birliği tarafından sağlanmıştır (Demirci, 2005:185).

Günümüzde, Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınma amaçlı ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren 200’ü aşkın kalkınma ajansı bulunmaktadır. Bunların büyük kısmının özellikle Brüksel’de ve diğer merkezlerde temsilcilikleri bulunmaktadır. Ayrıca, Avrupa genelinde 150 üyesi bulunan EURADA (European Association of Regional Development Agencies) isimli bir kuruluş da ajansların üst kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir.

Avrupa bazında baktığımızda ajansların yasal konumları ülkeden ülkeye değişmektedir. Almanya’da sınırlı sorumlu şirketler/kamu hukuku organizasyonları, İspanya’da kamu özel hukuk kuruluşları, Fransa’da karma ekonomi şirketleri, Belçika’da belediyeler arası ajanslar; Romanya’da vakıflar; Polonya ve Portekiz’de kamu-özel sektör ortaklık şirketleri, İsveç’te limited şirketler, Çek Cumhuriyetinde anonim şirketler; Hollanda, İtalya ve İrlanda’da ise kamu limited şirketleri şeklinde yapılandırılmışlardır (Demirci, 2005:186).

Ajanslar yerine getirdikleri faaliyetler açısından ise zayıf ya da kuvvetli ajanslar olarak ikiye ayrılmaktadır. Zayıf ajanslar daha çok bölgeye dışarıdan yardım çekmek amacı taşımaktadır. Kuvvetli ajanslar ise bölgeye yatırım çekmek amacına ek olarak bölgesel ekonomi ve iş hayatının gelişmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın artırılması amaçlarını da taşırlar. Bu tip ajanslar çok fonksiyonlu ajanslar olarak da nitelendirilmektedir. Avrupa’daki ajansların yaklaşık yüzde 70’i zayıf ajans modeline uymaktadır (Demirci, 2005: 187).

Genel olarak nasıl yapılandırılırsa yapılandırılınsın veya hangi model olursa olsunlar ajansların bazı ortak noktaları vardır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Ajansların bünyesinde bölgesel politikaları oluşturmak ve yürütmekle görevli yönetim kurulları bulunur.

- Yönetim kurulları genellikle hükümet tarafından atanır ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşur.
- Harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumludur. Ancak, politikaların oluşturulması ve uygulanması bakımından ise kendi mevzuatı çerçevesinde serbesttirler.
- Bölgeye yatırım yapmak isteyen yatırımcılara bilgi vermekle yükümlüdür.
- Bölgelerindeki işyerlerine fon verilmesini sağlarlar.
- Bölgelerindeki işgücünün eğitimi ve geliştirilmesinde rol oynarlar.
- Bölgelerine dışarıdan teknoloji transfer etmekle, altyapı düzenleme faaliyetlerinde rol oynamakla uğraşırlar.

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

Ülkemizde kalkınma ajansları Avrupa Birliğinin talebi olarak gündeme gelmiştir. Avrupa Birliği, her ülkenin bölgeler belirlemesini öngörmekte ve yapacağı yardımları bu çerçevede dağıtmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında plan, program ve bölgesel planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere, ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için Devlet Planlama Teşkilatı görevlendirilmiştir. Aslında ülkemizde çeşitli dönemlerde bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik muhtelif gelişme planları da hazırlanmıştır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesi Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı'dır. Fakat, bu plan ve projelerin bölgelerin gelişmesi konusunda beklenen etkiyi sağladığı söylenemez. Bu nedenle Türkiye Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında bölgelerarası gelişmişlik farkı açısından son sırada yer almaktadır.

Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde yerleşme merkezlerinin kademelendirilmesi, iller arası fonksiyonel ilişkiler, coğrafi koşullar, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluğu da dikkate alınarak, AB istatistiki Bölge Birimleri sınıflandırılmasına (NUTS) paralel olarak, üç düzeyde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması (İBBS) yapılmıştır. AB yetkilileri tarafından da onaylanan bu sınıflandırma 28.08. 2002 tarih ve 2002/4720

sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmuştur. Bakanlar Kurulu Kararı gereği olarak bu sınıflandırma bölgesel politikaların belirlenmesinde esas alınacaktır.

Bu çerçevede, Türkiye’den 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde bölgesel gelişme alanında bölgesel farklılıkların azaltılması, bölge yatırımlarını kolaylaştıracak idari yapıların güçlendirilmesi ve bölgesel kalkınma planlarını uygulamak amaçlarıyla NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin de kurulması istenmiştir. Bu talep doğrultusunda 2004-2006 dönemini içine alan aynı zamanda AB’ye ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan Ön Ulusal Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmıştır.

Finansman desteğinin en geniş olduğu alan olarak bölgesel gelişmeyi belirleyen planda yönetim otoritesi DPT Müsteşarlığına verilirken, uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi “ara kurumlar” ile paylaşılması, bölgesel gelişme politikalarının yerel bazda uygulanacak kurumsal bir mekanizma ile geliştirilmesi ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin bazı görevlerin Kalkınma Ajanslarına devredilmesi öngörülmüştür.

Türkiye Cumhuriyetinin 58 inci hükümeti tarafından hazırlanan ve 59 uncu hükümet tarafından da aynen benimsenen Acil Eylem Planında da, ajansların kuruluşu en önemli hukuki kurumlar ve yapısal düzenlemeler arasında yer almıştır. Planda, kaynakların hem yerinde ve etkin kullanılması hem de iller ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması (NUTS-İBBS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde; planlama, koordinasyon, uygulama, izleme ve değerlendirme fonksiyonları olan yeni hizmet bölgeleri ve birimlerinin oluşturulmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Bu gelişmeler neticesinde hazırlanan 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” TBMM tarafından 25.1.2006 tarihinde kabul edilmiş ve 8.2.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Birliğiyle uyum sürecinde çıkarılan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’a göre kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve

yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulacak ve faaliyet gösterecektir.

Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacak; ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilecektir.

Kalkınma ajanslarının Düzey 2 İstatistiki Bölge sınıflandırmasındaki bölgelere göre yapılanması öngörülmüştür. Bu sınıflandırmada Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 26 bölge müdürlüğünün sınırları esas alınmıştır. Yani bölge yapısı oluşumunda coğrafi yakınlık dışında ekonomik gelişmişlik, nüfus yapısı v.b. istatistiksel benzerlikler de dikkate alınmıştır.

Yasaya göre ajanslar, tüzel kişiliğe haiz olacak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi tutulacaktır. Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.

Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ajanslara verilen görev ve yetkiler şunlardır.

- a) Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- b) Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek,
- c) Bölge plan ve programlarına uygun olarak, bölgenin kırsal kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek,
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- f) Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge planı ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,

g) Bölgenin tabii, iktisadi ve beşeri kaynak ve imkanlarını tespit etmeye, ekonomik gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,

h) Bölgenin iş ve yatırım imkanlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak,

i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek,

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı

Ajansın teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir.

- a) Kalkınma Kurulu,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Genel Sekreterlik,
- d) Tek Durak Ofisler.

Kalkınma Kurulu: Kalkınma kurulunda görevlendirilecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsilci sayıları, görev süresi ve tekrar atanma usulleri kuruluş kararnamesi ile belirlenecektir. Kurul üye sayısı yüz kişiyi geçemeyecektir.

Kalkınma Kurulunun başkanı, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından iki yıl süreyle görev yapmak üzere bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçecek. Kurul yılda en az iki defa toplanacaktır.

Kalkınma Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

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

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

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

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

Yönetim Kurulu: Yönetim Kurulu ajansın karar organıdır. Yönetim Kurulu, bir ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşu temsilcisinden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkezi olan yerlerdeki belediye başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, Yönetim Kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir.

Ajansı, Yönetim Kurulu Başkanı temsil eder. Yönetim Kurulunun Başkanı validir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu Başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütecektir.

Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Yıllık çalışma programını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak,

b) Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek,

c) Taşınmaz alımına, satımına ve kiralanmasına karar vermek,

d) Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak,

e) Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunmak,

f) Ajans bütçesini onaylayarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunmak,

g) Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak,

h) Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek,

i) Personelin işe alınması ve işine son verilmesi konularında karar vermek,

j) Genel Sekreterce belirlenen çalışma birimlerini, bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak ve teklif üzerine değiştirmek,

k) Genel Sekreter adaylarını, uygunluğuna karar verilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunmak.

Yönetim Kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan görev ve yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla Genel Sekretere devredebilir.

Genel Sekreterlik: Genel Sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Tek Durak Ofislerin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter ajansın icraatı ile ilgili olarak Yönetim Kuruluna karşı sorumludur.

Genel Sekreterin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak,

b) Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve Yönetim Kuruluna sunmak,

c) Ajans gelirlerini toplamak, yasanın 4 üncü maddesine göre belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak,

d) Taşınır alımına, satımına ve hizmet alımına karar vermek,

e) Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak,

f) Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek, malî destek sağlamak üzere Yönetim Kuruluna öneri götürmek,

g) Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak,

h) Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek,

- i) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- j) Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek,
- k) Personelin işe alınması ve işine son verilmesini Yönetim Kuruluna teklif etmek,
- l) Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurtdışı temaslarda bulunmak,
- m) Ajansın sekreteryaya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek,
- n) Yönetim Kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.

Tek Durak Ofisler: Kalkınma ajanslarının temel ve en kritik kurumlarından birisi de Tek Durak Ofisleridir. Bölge illerinde, Yönetim Kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan Tek Durak Ofisler teşkil edilecek ve yatırımcılar direkt buralara baş vuracaktır.

Tek Durak Ofisler görevleri ile ilgili olarak Genel Sekreterliğe karşı sorumlu olacaktır ve yatırımcılara tamamen ücretsiz hizmet sunacaklardır.

Tek Durak Ofislerin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Bölge illerinde, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemleri ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde sonuçlandırmak üzere Yönetim Kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek,
- b) İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,
- c) Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,
- d) Yasanın 4 üncü maddesi uyarınca yapılacak düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak,
- e) İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Kalkınma Ajanslarının Gelir ve Giderleri

Ajansların gelirleri büyük ölçüde kamudan veya kamu gücüne dayanarak elde edilen kaynaklara dayanmaktadır.

Ajansın gelirleri şunlardır:

a) Bir önceki yıl kesinleşmiş genel bütçe vergi gelirlerinin binde beşi oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay,

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar,

c) Faaliyet gelirleri,

d) Bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için yüzde beş ve belediyeler için yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay,

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay,

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar,

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansın giderleri ise şunlardır:

a) Plân, program ve proje giderleri,

b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri,

c) Araştırma ve geliştirme giderleri,

d) Tanıtım ve eğitim giderleri,

e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri,

f) Yönetim ve personel giderleri,

g) Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ajansların Hukuksal Yapısı

Kalkınma ajanslarının hukuki durumu kamuda şimdiye kadar alışılmış olan yönetim modellerinden farklıdır. Ajansların özel hukuk kurallarına bağlı olacağı belirtilmişse de kamu kurumlarına has özelliklerle de donatılmıştır. Bunları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz.

a) Yatırımcıların tek durak ofislerine başvurusu devlet kurumlarına başvuru olarak değerlendirilecektir.

b) Ajans gelirleri büyük ölçüde kamu kudretine dayanan gelirlerden oluşmaktadır.

- c) Ajanslarda kamu görevlileri de çalışabilecek ve burada geçen süreler memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır.
- d) Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur.
- e) Ajansların görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili ve bu kurumlarda gerekli bilgileri zamanında vermeye yükümlüdür.
- f) Ajanslar İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına karşı sorumludur.

Bu sonuçlara göre kalkınma ajanslarına özel hukuk kurallarına tabi olan ancak, kamu kuruluşlarına has yetki ve sorumluluklar taşıyan ve bölgelerin kalkınmasını amaçlayan kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir bölge yönetim modelidir denebilir.

KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ

Kalkınma ajanslarının denetimi 5449 sayılı yasanın 25 inci maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ajanslarda iç ve dış denetim yapılacaktır.

İç denetim ajansın yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından gerçekleştirilirken; dış denetim, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelettirilerek yapılacaktır.

İç denetçilerin yapacakları denetim ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansını kapsamaktadır. Denetim faaliyeti bir rapor halinde yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulacaktır.

5449 sayılı Kanun'da dış denetimin, ajansın her türlü hesap ve işlemleri üzerinde gerçekleştirileceği belirtilmiş ancak bu denetimin türü ve şekli belirtilmemiştir. Ajanslarının denetlenmesinin esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecektir. Dış denetim, ajansın yönetim kurulu tarafından her yıl mart ayında yaptırılacaktır. Ancak, yönetim kurulu gerekli görürse bu denetimi her zaman yaptırabilecektir. Ajansları denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunacaklardır. Denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarda gerekli işlemleri yapmaya İçişleri

Bakanlığı yetkiliyken, denetim sonucuna göre ajansların performansına göre değerlendirme yapmaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kalkınma ajansları için getirilen denetim sisteminde bazı eksikliklerin olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. Herşeyden önce, büyük ölçüde kamu gücüne dayanarak çalışan ajansların parlamento tarafından denetlenmesi öngörülmemiştir. Kamu kaynağı kullanan bir kuruluşun halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun denetimi dışında bırakılması düşünülemez. Esasen yürütme organının idari ve mali bağımsızlık verdiği bir kurumu, yine kendisine bağlı kurumlar tarafından denetlenmesi, o kurumun özerkliği ve bağımsızlığıyla bağdaşmayacaktır. Yasada öngörülen dış denetim, parlamento adına yapılan bir denetim değildir. Ayrıca ajansların iç denetiminin kurul başkanı yada genel sekreter tarafından gerçekleştirileceği anlaşılmaktadır. Bunlar mesleği denetçilik olan kişiler değildir. Oysa ki genel kabul görmüş denetim standartlarına göre denetim faaliyetinin profesyonel ve mesleği denetçilik olan kimseler tarafından gerçekleştirilmesi gerekir.

Ayrıca yasanın uygulanmayacak hükümler bölümünde ajanslar 4734 sayılı Kamu İhale Yasası hükümlerinden muaf tutulmuştur. Bilindiği üzere kamudaki ihale sistemine bütünlük getirilmesi, saydamlığın sağlanması amacıyla kamu ihale yasası çıkarılmış ve bu konudaki düzenlemeleri yapmak ve şikayetleri değerlendirmek üzere Kamu İhale Kurulu oluşturulmuştur. Kamudaki ihale sisteminin şaibeye yol açmadan düzgün işleyebilmesi için kamu kaynağı kullanan bütün kurumların istisnasız olarak bu yasanın kapsamında olması gereklidir. Yeni oluşturulacak olan ve ihale konusunda hiçbir birikimi olmayan ajansların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında bırakılması, her ajansın farklı uygulamalarla hareket etmesine yol açabilecek ve ihale işlemleri üzerinde yeterli bir denetim olmadığı için, ileride bir takım sorunlar oluşabilecektir.

Kalkınma Ajanslarının Sayıştay Tarafından Denetimi

Bütün dünyada Sayıştaylar, halkın ödediği verginin halk yararına kullanımını sağlamak için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulmuşlardır. Mutlak iktidarların sınırlandırılması gereksinimi ve bunların ardından Parlamentoların ortaya çıkmasıyla, Sayıştayların doğuşu arasında yakın ilişki vardır. Çağdaş dünyada son dönemde yaşanan gelişmeler, Sayıştay denetiminin nesnel tabanının genişletilmesi yönündedir. Bu gelişmeler Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütünün (INTOSAI) ve benzeri diğer uluslararası kurumlarının dokümanlarına da yansımıştır. Yine

son dönemlerde, gerek ülkeler bazında, gerekse uluslararası kuruluşlar platformunda, Sayıştay denetimi ile Parlamentoların denetim fonksiyonunun etkinliği arasında ilişki kurulmakta ve Sayıştay denetimi saydamlığın, hesap verme sorumluluğunun güvencesi sayılmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak Sayıştayların yaptığı denetimin kapsamı kamu kaynağının kullanıldığı tüm alanlara yayılmıştır.

Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin her geçen gün artması ve sunumunda yaşanan değişimler, kamu parasının kullanımını da farklılaştırmaktadır. Bu farklılıktan dolayı, kamu hizmetleri farklı idari yapılar tarafından sunulabilmektedir. Bu nedenle, kamu parası kavramını yeniden tanımlama gereği ortaya çıkmıştır. Günümüzde hangi kaynaktan alınırsa alınsın, kamunun elde ettiği bütün paralar, kamu kurumlarından alınan paralar, özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği paralar kamu parası olarak kabul edilmektedir.

5449 sayılı Kanun'a göre ajansların gelirleri büyük ölçüde kamu gücüne dayanarak toplanan gelirlerden oluşmaktadır. Bu koşullarda, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olarak kamu parası kullanan kalkınma ajanslarının, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri uyarınca parlamento adına denetim yapan Sayıştayın denetimine tabi olması gerekir.

2001 yılında hükümetçe hazırlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının” Sayıştayı ilgilendiren kısımlarında kamu kaynağı kullanan, ancak Sayıştay denetimi kapsamında bulunmayan kuruluşların Sayıştay denetimi kapsamına alınması ve özel yasaların Sayıştay denetiminden çıkmaya imkan veren maddelerinin kaldırılması ve böylece kamu kaynağı kullanımının parlamento tarafından eksiksiz denetlenmesine olanak sağlanması öngörülmüştür. Daha sonra 58 inci hükümet tarafından açıklanan acil eylem planında, günümüz şartlarına uymayan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun değiştirileceği, TBMM adına denetim yapan Sayıştayın denetim yetkisinin kapsamının, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşların hesaplarını içine alacak şekilde genişletileceği belirtilmişti. Nitekim bu gelişmeler neticesinde 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile daha önce Sayıştay denetimi dışında olan ve kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşlar büyük ölçüde, dış denetim kurumu olarak Sayıştayın denetim kapsamına alınmıştır.

Ancak, 5018 sayılı Yasadan sonra yürürlüğe giren 5449 sayılı kalkınma ajansları Kanununa göre Kalkınma Ajansları, kamu mali yönetiminde yaşanan bu gelişmelere rağmen, 5018 sayılı Kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.

5449 sayılı Yasanın Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi esnasında milletvekillerce konu gündeme getirildiğinde; hükümet yetkilileri, kamu kaynağı kullanacak bu ajansların mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasına engel bir durum olmadığını belirtmişlerdir. Hükümet yetkililerinin bu görüşünün temel dayanağı, Kanunun 25 inci maddesinin gerekçesinde Sayıştayın denetim hakkının saklı olduğuna dair bir ifadenin yer almasıdır. Bilindiği üzere yasaların gerekçeleri, yasa koyucunun o yasada neyi amaçladığına açıklık getirir. 5449 sayılı yasanın metninde Sayıştay denetimiyle ilgili bir hüküm yokken, gerekçesinde Sayıştayın denetim hakkının saklı olduğunun belirtilmesi, “Sayıştay, bu yasaya göre olmasa da, Anayasadan ve diğer yasalardan kaynaklanan yetkisine dayanarak denetim yapabilir” anlamını taşımaktadır. Peki bu gerekçeye dayanarak Kalkınma Ajanslarını Sayıştay denetleyebilir mi? Bu soruya yanıt bulabilmek için Anayasanın ve Anayasa Mahkemesi kararlarının incelenmesinde de fayda vardır.

1982 Anayasasının 160 ncı maddesinde Sayıştay denetiminin kapsamı düzenlenmiştir. Anayasanın, en son 07.05.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5170 sayılı yasayla değiştirilen 160 ncı maddesine göre;

“Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.

Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.”

Anayasanın 165 inci maddesinde ise “Sermeyenin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” denilmiştir.

Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında kamu gelir, gider ve malları üzerinde parlamenter denetimin gerekliliğini vurgulamıştır. Örneğin, 3230 sayılı “Tanıtma Fonu Teşkili...” hakkında kanunun bazı maddelerinin iptaline ilişkin 24.02.1987 tarih ve E.1985/24 ve K.1987/6 sayılı kararlarında; *“Devletin, gelir ve giderleri ile malları üzerinde parlamenter denetim için Anayasanın iki yol ve yöntem kabul ettiği, bunlardan birinin Anayasanın 160 ıncı maddesinin öngördüğü Sayıştay tarafından yapılan, diğeri Anayasanın 165 inci maddesinde belirtildiği üzere yasa ile kurulan ve denetimin TBMM’ce yapılması öngörülen sistemle gerçekleştiren denetim olduğu”* belirtilerek, Anayasal açıdan asıl önem taşıyan denetim yönteminin TBMM denetimi olduğu, idari denetimin hangi ölçüde etkin olursa olsun parlamenter denetimin yerini tutmayacağı vurgulanmıştır. Yine, Anayasa Mahkemesi Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 3346 sayılı Yasa ile İlgili olarak aldığı 28.01.1988 tarih ve E.1987/12, K.1988/3 sayılı kararında; *“Yasaya bırakılan hususun denetleme esaslarının düzenlenmesi olduğunu, yasayla düzenleme yapılırken, kimi kuruluşların denetim dışında tutulmasının, Anayasanın kapsamını belirleyen buyurucu kuralına aykırılık oluşturacağını”* ifade ederek parlamenter denetimin gerekliliğini açıkça belirtmiştir.

Anayasa mahkemesi son olarak 4743 sayılı Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 7 nci maddesinde yer alan ve kapsamındaki kurul, üst kurul ve bunlara bağlı kurumların 832 sayılı Sayıştay Kanununa tâbi olmadığına ilişkin hükmü 25.6.2002 tarih ve 2002/58 sayılı kararıyla iptal etmiştir. Kararda Anayasa’nın 160 ıncı maddesinde, Sayıştayın genel ve katma bütçeli idareler dışında kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini de yapmakla görevli olduğuna ilişkin kuralın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetimlerinin parlamentoya yapılmasını öngören ilke karşısında kurumlardan bir kısmının kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi dışına çıkartılabileceği şeklinde yorumlanamayacağı belirtilirken; bu kuruluşların Anayasanın 165 inci maddesinde sayılan kurumlar arasında olmadığı için bu madde kapsamında değerlendirilemeyeceğini ve Türk idare sistemi içinde kalan bu tür kurulların doğrudan 160 ıncı madde içinde değerlendirilerek denetlenmesi gerektiğine karar verilmiştir.

Görüleceği üzere Anayasa Mahkemesi konuya Sayıştay denetimi açısından ziyade, parlamento denetimi açısından yaklaşmaktadır. Büyük ölçüde kamu kaynağı kullanan bir kuruluşun parlamento denetimi dışında

tutulması Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği emsal kararlarına göre açıkça Anayasaya aykırıdır. Ancak yukarıda da değinildiği üzere, çağdaş dünyada yaşanan gelişmeler ile genel kabul görmüş denetim standartları denetimin, mesleği denetçilik olanlarca yürütülmesini gerektirmektedir. Ayrıca Anayasamız parlamento adına iki tür denetim öngörmüş ve bunları 160 ve 165 inci maddelerde saymıştır. Ajanslar Anayasanın 165 inci madde içinde sayılan kuruluşlar içinde olmaması ve anayasanın parlamento adına başka türden bir denetim belirlememiş olması sebebiyle, ajansların anayasanın 160 ıncı maddesi kapsamında Sayıştay denetimine alınması gerekir. Aslında yasa koyucu da yasanın uygulanmayacak hükümler kısmında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununu sayarken 832 sayılı Sayıştay Kanununu saymamakla ve yasanın gerekçesinde Sayıştayın denetim hakkının saklı olduğunu belirtmekle, ajansların Sayıştayca denetlenmesi gerekliliğini zımnen de olsa kabul etmiştir.

Sonuç

Kalkınma ajansları Türkiye’de kamu yönetimi ve ekonomi üzerindeki etkisini orta ve uzun dönemde gösterecektir. Şüphesiz ki ajansların başarısı, ülkemiz için bir kazanç olacaktır. Ancak, unutulmaması gerekir ki, bir yönetimin başarısı aynı zamanda iyi denetlenmesine bağlıdır. Mevcut şekliyle ajansların denetimi için öngörülen yapı yetersizdir ve yeniden düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca kalkınma ajansları yasasında açıkça belirtilmese de yasaya dayalı bir hüküm olmadığı için ajanslar Sayıştay denetiminin kapsamı dışındadır.

Kalkınma ajansları Türkiye’de kamu yönetimi ve ekonomi üzerindeki etkisini orta ve uzun dönemde gösterecektir. Şüphesiz ki ajansların başarısı, ülkemiz için bir kazanç olacaktır. Ancak, unutulmaması gerekir ki, bir yönetimin başarısı aynı zamanda iyi denetlenmesine bağlıdır. Mevcut şekliyle ajansların denetimi için öngörülen yapı yetersizdir ve yeniden düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca, kalkınma ajansları yasasında ve diğer yasalar da ajansların Sayıştay tarafından denetleyebileceğine ilişkin bir hüküm olmadığından ajanslar Sayıştay denetiminin kapsamı dışındadır.

Genel kabul görmüş denetim standartlarına göre denetim, mesleği denetçilik olan kişilerce ve denetlenenden bağımsız olarak gerçekleştirilmelidir. Faaliyetlerini büyük ölçüde kamu gücüne dayanan gelirlerle karşılayan ajansların parlamento denetimine tabi olması gerekir.

Çağdaş dünyadaki gelişmeler parlamento adına yapılan denetimin en iyi yolunun Sayıştay tarafından yapılması olduğunu bize göstermektedir. Ayrıca, ajansların Sayıştay tarafından denetlenmesi anayasal bir zorunluluktur. Çünkü 1982 Anayasası parlamento adına başka türden bir denetim öngörmemiştir. Bu nedenle yapılacak düzenlemelerle Kalkınma Ajanslarının, Sayıştay tarafından denetlenmesi sağlanmalıdır. Bunu gerçekleştirmek değişik yollarla mümkündür. Bunlardan birincisi kalkınma ajansları mali sistemin anayasası olan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun” kapsamı içine alınarak, dış denetim olarak Sayıştayın kapsamı içine sokulabilir. Ancak bu yol, kalkınma ajansları için öngörülen yönetim modeliyle ve özerk yapısıyla fazla bağdaşmaz.

Diğer bir yol da TBMM’nin gündeminde olan Sayıştay yasası teklifine dayanarak Sayıştayın kalkınma ajanslarını denetlenmesidir. Sayıştay kanunu teklifinin 4.maddesinde Sayıştay’ın denetim alanı düzenlenmektedir. Bu maddenin “c” bölümünde Kamu idareleri tarafından yapılan tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile yurtiçi ve yurtdışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımının Sayıştay’ca denetlenebileceği belirtilirken; “d” bölümünde ise Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın tüm kamu hesaplarını fonlarını ve faaliyetlerini Sayıştay’ın denetleyebileceği ifade edilmiştir (TBMM, 2006). Bu hükümlere dayanarak gelirleri büyük ölçüde kamu kaynaklarına dayanan kalkınma ajanslarının Sayıştay tarafından denetlenebilmesinin yolu açılmakta ve bu şekilde, Kalkınma Ajansları Kanununun gerekçesinde yer alan “Sayıştay’ın denetim hakkı saklıdır” ifadesi anlamını bulmaktadır. Bu sebeple, TBMM’de görüşmeleri devam eden Sayıştay Kanunu Teklifinin bir an önce yasalaşması büyük önem taşımaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- APAN, Ahmet (2005), Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı13, s:39-58, Ankara.
- AVANER, Tekin (2005), “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Paragraf Yayınevi, Ankara.
- BAHRAN, Gülseba, ÖZEY, Emine, İVGİN, Erdin, “Anayasanın 160’ıncı Maddesine Aykırılık Teşkil Eden Düzenlemelerin Tesbiti Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Rapor, Mayıs 2002, T.C. Sayıştay Başkanlığı Kütüphanesi, Ankara.
- DEMİRCİ, Güneşer, Aytül (2005), “Farklı Ülkelerde Kalkınma Ajansları” Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- ERGUN, Turgay (1993), “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmenin Önemi: Tennessee Valley Authority”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:1,s.71-82,Ankara.
- GÜLER, A. Birgül (2005), “Sunuş”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- TBMM/2006 :[www.2.tbmm.gov.tr/d22/2/2.0394.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d22/2/2.0394.pdf)

KAMU KESİMİNDE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Ebru YENİCE*

1. Giriş

Mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, çıktı/sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirerek, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesinin temel şartı kamu kurumlarında performans ölçüm sisteminin tam olarak yerleştirilmesidir.

Çıktı/sonuç odaklı bir yönetim sisteminin, bir başka deyişle performans yönetim sisteminin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir. Performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı ise performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Ancak uluslararası uygulamalar incelendiğinde, tek bir performans bütçeleme yaklaşımı olmadığı görülmektedir.

Bu çalışmada performans ölçümü konusu genel olarak ele alındıktan sonra performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kuran yaklaşımlar incelenecek ve son olarak Türkiye’de bu yaklaşımlardan hangisinin benimsenmesi gerektiği tartışılacaktır.

2. Performans Ölçümü Nedir?

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci olarak tanımlanır.¹ Performans ölçümü, kurumun önceden belirlenen

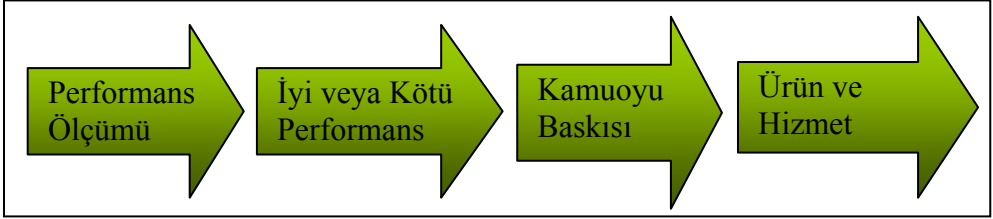
* Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

¹ Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu (2002), 2001 Yılı Eylem Planının 6.2’inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon, 14 Şubat 2002, s. 6.

stratejik amaçları ve hedefleri doğrultusunda ne kadar ilerleme gösterdiğinin, kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin ve kurumun gelecekteki önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olur. Performans ölçümü, sonuçların ne olduğunu gösterir; ancak sonuçların neden bu şekilde gerçekleştiğini açıklamaz. Aynı şekilde performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilere bakarak doğrudan bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu yargısına varmak mümkün değildir. Bu şekilde bir yargıya varılabilmesi için performans değerlendirmesi yapılması gerekir. Performans değerlendirmesi performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalarla meydana gelen sonuçlar arasındaki nedensellik ilişkilerini ortaya çıkarır ve performans ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirir.²

3. Performansı Neden Ölçüyoruz?

Performans ölçümü ile gerçekleştirilmek istenen nihai amaç *kamusal mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır*. Öncelikle performans ölçümü ile iyi veya kötü performansın ortaya çıkarılması sağlanır. Daha sonra mal ve hizmet üretenlerin üzerinde bu yolla kamuoyu baskısı oluşturulması amaçlanır ve son olarak da bu kamuoyu baskısının daha kaliteli mal ve hizmet üretimine yol açması hedeflenir. Bu süreci aşağıdaki şekil yardımıyla özetleyebiliriz.



Şekil 1: Performans ölçümü ile ürün ve hizmet kalitesi arasındaki ilişki

Performans ölçümü etkin *hesapverme sorumluluğunun* gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğini gösterir. Bu nedenle performansın ölçülmesi yoluyla hesapverilebilirliğin sağlanması için uygun bir zemin sağlanmış olmaktadır.

² Performans değerlendirmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper (1999), Organisation for Economic Co-operation and Development, 26-Jan-1999, p.11.

Çalışanların performansının ölçülmesi de performans ölçümünün bir parçasıdır. Kişisel performansın ölçülmesi ile kişiler bir bütün olarak kurum performansına katkılarını görebilirler. Kişilerin yaptıkları işi algılaması, kurum içinde kendilerinden beklenenleri anlayarak kendi kendilerine ilerleme kaydetmelerini sağlar. Performans kültürü geliştiğinde çalışanlar kendi gündelik işleri yanında kurum performansının sürekli olarak arttırılmasına da katkıda bulunacaklardır.³

Performans ölçümünün diğer bir işlevi de *yaptırım* amacıyla kullanılmasıdır. Performans ölçümüne dayanarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması mümkün olmaktadır.

Son olarak performans ölçümü *performans yönetiminin en önemli parçasıdır*. Performans ölçümünün sonuçlarından etkili bir şekilde yararlanmak için performans yönetimi amacıyla kullanılması gerekir. Performans yönetimi, kurumu ileriye götürecek amaçların oluşturulmasını, kaynakların dağılımını ve öncelikli alanlara tahsisini sağlayarak uygulanan politikaların belirlenen amaçlara ulaşmayı güvence altına alıp almadığını kontrol eden ve kurumsal kültür ile kurumsal sistem ve süreçler üzerinde olumlu etkiler meydana getirmek üzere performans bilgisini kullanan bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır.⁴ Performans ölçümü ile yönetimde bilgiye dayalı karar alma süreçlerinin oluşturulması hedeflenmektedir.

4. Performans Göstergeleri

Performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır.⁵

Performans göstergelerini girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta inceleyebiliriz.

³ Robson J (2005), Implementing A Performance Measurement System Capable of Creating A Culture of High Performance, International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54, No. 2, 2005, p. 138

⁴ Amaratunga, D. and Baldry, D. (2002), Moving from Performance Measurement to Performance Management Facilities, Volume 20, Number 5/6, 2002, p. 217.

⁵ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak (2004), T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, IV. Bölüm, s. 7.

Girdi göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.

Çıktı göstergeleri: Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil, sadece nihai çıktılar göz önüne alınır. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünü ele aldığımızda, yapılan yolların uzunluğu çıktı göstergesi olarak ele alınabilir.

Sonuç göstergeleri: Üretilen her türlü ürün veya hizmet bireyler ve toplum üzerinde birtakım etkiler meydana getirir. Bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen bu değişme sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. Karayolları Genel Müdürlüğü örneğinde karayollarında yaşanan kaza oranlarındaki azalış sonuç göstergesi olarak ele alınabilir. Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür.

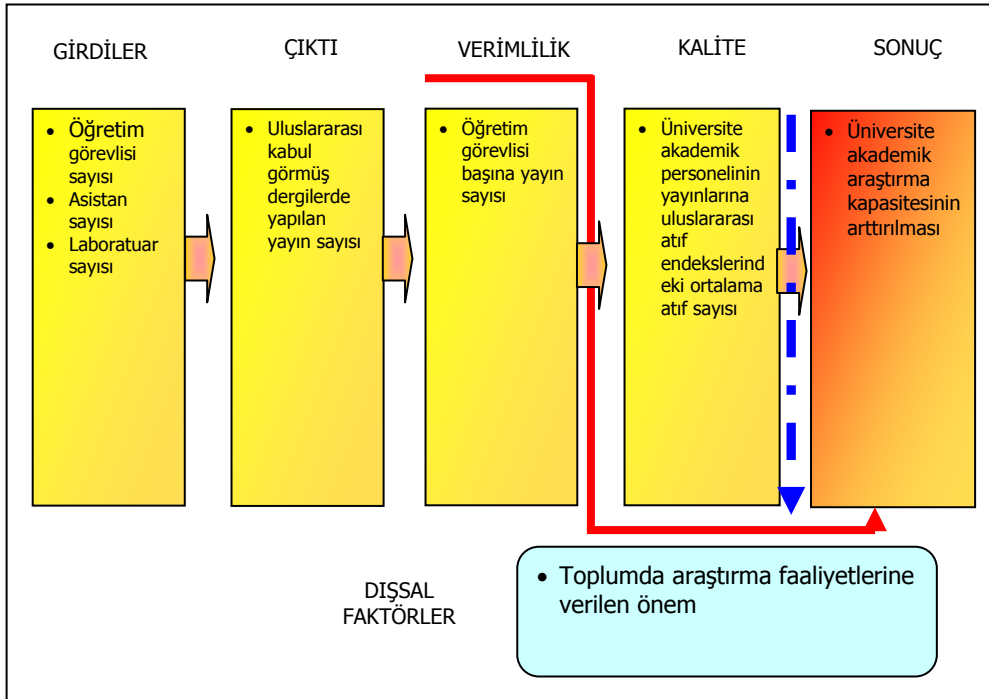
Verimlilik Göstergeleri: Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği arttırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.

Etkililik Göstergeleri: Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri ile ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda istenen sonuçlara yol açacak şekilde kullanılıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

Kalite Göstergeleri: Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçer. Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmesine karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması, sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir.

Performans göstergelerini aşağıda somut bir örnek çerçevesinde açıklayabiliriz. Örneğin üniversitelerde yapılan akademik araştırma faaliyetlerini ele aldığımızda, varsayımsal bir üniversite için aşağıdaki göstergeleri belirleyebiliriz. Şekli incelediğimizde araştırma faaliyetleri

sonucunda elde edilen çıktı uluslararası kabul görmüş dergilerde yapılan yayın sayısı iken, üniversite akademik personelinin yayınlarına uluslararası atıf endekslerindeki ortalama atıf sayısı kalite göstergesi olmaktadır. Çünkü yayın sayısı çıktıyı gösterirken yayınlara yapılan atıflar, aslında yayınların kalitesi hakkında bilgi verir. Şekilde görülebileceği gibi çıktı düzeyini etkilemek kurumun elinde iken, sonuç göstergeleri dışsal faktörlerden, örneğin toplumun araştırma faaliyetlerine ne kadar önem verdiğinden etkilendiğinden kurum tarafından doğrudan doğruya belirlenemeyebilir.



Şekil 2: Performans Göstergeleri Örnekleri

Yukarıda verdiğimiz örnek varsayımsal bir örnek olmasına karşın, gerçekte performans ölçümünün etkilerini de yansıtmaktadır. Ülkelerin bilimsel ve teknolojik gelişmişliğini ölçmek için kullanılan çeşitli göstergelerden biri de, *Science Citation Index* (SCI) gibi uluslararası atıf endekslerinde yayımlanan makale sayılarıdır. Uluslararası düzeyde itibar gören hakemli bilimsel dergileri kapsayan bu endekste yayımlanan Türkiye adresli yayınlar bakımından ülkemiz 1985 yılında 493 yayınlı 44. sırada yer almakta

iken, dünyadaki sıralamamız açısından günümüze kadar süren büyük bir atılım dönemi gerçekleştirilerek 2004 yılında 13.774 yayınlı 20. sırada yer alınmaktadır. Türkiye'nin bilimsel yayın sayısının hızla artmış olmasının temel nedeninin akademik yayın kriterleri temelinde atama ve yükseltmeler için normlar oluşturulmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Bu düzenlemeler sonucunda akademik yükselmelerde ve performans değerlendirmelerinde temel kıstas olarak yurtdışında yapılan yayınlara ağırlık verme yolu birçok üniversitede benimsenmiştir.⁶ Böylece performansın ölçülmeye başlanmasının performansı artırma yönündeki etkisi bu örnekte açıkça görülmektedir.

V. Performans Ölçümü İle Bütçe İlişkisi

Performans ölçüm sonuçları ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme aracılığıyla kurulmaktadır. Performans bilgisinin bütçe sürecinde nasıl kullanıldığına ilişkin olarak 2005 yılında OECD ülkelerini kapsayan bir anket yapılmıştır. Bu anket ile OECD ülkelerinde performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin nasıl oluşturulduğu ve geliştirildiği incelenmektedir. Bu araçların nasıl kullanıldığı ve pratikte nasıl çalıştığı, performans bilgisinin bütçeleme ve yönetimde karar alma sürecinde kullanılıp kullanılmadığı veya nasıl kullanıldığı ile performans bilgisinin kullanılmasını veya kullanılmamasını hangi faktörlerin etkilediği incelenmektedir. Bu ankete cevap veren ülkelerin %79'u performans sonuçlarının Maliye Bakanlığı ile diğer harcamacı bakanlıklar arasındaki bütçe görüşmelerinin bir parçası olarak kullanıldığını belirtmişlerdir.⁷ Performans bilgisi görüldüğü gibi en azından bütçe müzakere sürecinin bir parçasıdır, fakat asıl önemli olan, bu bilgilerin müzakere sürecinde nasıl kullanıldığıdır.

Performans esaslı bütçelemenin tek bir tanımı yoktur. Bütçe ile çıktı/sonuç göstergeleri arasındaki bağlantı kurulmasında temel olarak üç yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar;

- Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımı,

⁶ AK, Mehmet Zeki, GÜLMEZ, Ahmet (2004), Atıf İndekslerine Göre Türkiye'nin Bilimsel Yayın Performansının Analizi: 1980-2003 <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/12-04.pdf> p. 529

⁷ Curristine Teresa (2005), Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, OECD Journal on Budgeting- Volume 5- No. 2- ISSN 1608-7143, 2005, p. 103.

- Performans bilgisi kullanılan bütçeleme yaklaşımı (dolaylı bağlantı yaklaşımı) ve,
- Doğrudan bağlantı yaklaşımıdır.

5.1. Sunuma Yönelik Bütçeleme Yaklaşımı

İlk sınıflandırma sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımı (Presentational Performance Budgeting) şeklinde adlandırabileceğimiz performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği bütçe türüdür. Bu kategoride performans ölçümü mevcuttur; fakat arka planda kalmaktadır. Kaynak dağılımı kararlarında rol oynamamaktadır ve bu şekilde kullanılmasının zorunlu olduğu da düşünülmemektedir⁸

Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçede ve diğer hükümet belgelerinde kaynak dağılımının belirlenmesinde bir bileşen olmaktan çok, sadece gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Bu yöntem henüz performans bütçe uygulamasının çok başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu bütçeleme yöntemi örnek alınan ya da bir ülke için ulaşılmak istenen bir yöntem olmaktan daha çok, ilk aşamada sistemi tam olarak uygulamadan önce mecburi olarak uygulanmaktadır. Bu nedenle bu yöntem tercihten ziyade zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır ve ülkemizde devlet genelinde uygulanan örnek yöntem olarak benimsenmesi yerine, diğer iki yöntemin uygulanmasının zor olduğu sektörlerde sınırlı olarak yer verilmesi gerekmektedir.

5.2. Performans Bilgisi Kullanılan Bütçeleme veya Dolaylı Bağlantı Yaklaşımı

İkinci sınıflandırmayı performans bilgisi kullanılan bütçeleme veya dolaylı bağlantı yaklaşımı (Performance Informed or Indirect Performance Budgeting) oluşturmaktadır. Bu bütçe türünde kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçları ile ilişkilendirilir. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Dolaylı bağlantı yaklaşımında performans sonuçları diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Performans bilgisi karar verme sürecinde çok önemlidir

⁸ Curristine Teresa (2005), s. 102.

fakat kaynak dağılımını zorunlu olarak belirlemesi gerekmez. Performans bilgileri önemlidir fakat karar almada önceden tanımlanan kesin bir ağırlığı yoktur. Nihai ağırlıklandırma belirli bir politika çerçevesinde belirlenecektir.⁹

Dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında, performans bilgisinden kaynak dağılımında yararlanılmaktadır. Ancak performans bilgisi kaynak dağılımını tek başına belirlememektedir. Performans bilgisi ile birlikte politik öncelikleri yansıtan hükümet belgelerinden de yararlanılmaktadır. Bu yöneme göre performansı çok yüksek olan bir devlet faaliyetine mutlaka daha fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan çıkmamaktadır. Bu devlet faaliyeti eğer ülkenin politik öncelikleri arasında yer almıyorsa ve belki de ilerde stratejik olarak son verilmesi gerekiyorsa, yüksek performans sonuçlarına rağmen bu faaliyet için daha az kaynak ayrılması gerekecektir. Dünyada uygulanan örnekleri incelediğimizde, devlet genelinde kullanılan en yaygın yöntemin dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme olduğu görülmektedir.

5.3. Doğrudan Bağlantı Yaklaşımı

Üçüncü sınıflandırma doğrudan performans bütçeleme (Direct Performance Budgeting) yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Performans bütçenin bu türü kısıtlı sayıda OECD ülkesinde ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Örneğin yükseköğretimde, yüksek lisans diploması alan öğrencilerin sayısına göre önceki yıl bu amaç için programda bulunan ödenekler serbest bırakılmaktadır. Teoride bu yaklaşım formül yardımıyla veya formülsüz uygulanabilir. Formül kullanılmadığı durumlarda, hedefler ile performans sonuçlarının karşılaştırılmasını esas alarak ödül veya ceza şeklinde finansman sağlayan sistematik bir süreç vardır. Bu durumda daha iyi performans daima daha fazla finansman ve daha kötü performans daha az finansman anlamına geldiği halde, ödenek miktarını tanımlayan kesin bir formül yoktur. Doğrudan bağlantı yaklaşımı formülle birlikte uygulandığında, ödenek miktarı doğrudan bu formüle göre belirlenmektedir. Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, doğrudan yaklaşımın genellikle formüllerle birlikte kullanıldığı görülmektedir

Bu bütçeleme yaklaşımı Şili, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Norveç ve İsveç'te yükseköğretime finansman kaynağı sağlanmasında

⁹ Curristine Teresa (2005), s. 102-103

kullanılmaktadır. Bu örneklerde üniversitelerin eğitim finansmanının bir kısmı veya tamamı performansın temel unsur olduğu bir formüle dayanarak hesaplanmaktadır. Örneğin bir akademik yılda normal kredi sayısını tamamlayan öğrenci sayısı Danimarka’da yapılan hesaplamalarda kullanılan formülde performans unsurunu oluşturmaktadır. Ancak Danimarka, Finlandiya ve İsveç’te bu bütçeleme yaklaşımı ile birlikte üniversitelere fonların nasıl kullanılacağı konusunda daha fazla özerklik de sağlanmıştır.¹⁰

Son yöntem olan doğrudan bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçe ödeneklerini doğrudan belirlemektedir. Bu yöntem performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde ve sadece belirli sektörlerde uygulanmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında her birim çıktının maliyeti hesaplanmaktadır. Performans hedefine göre birim maliyetler kullanılarak kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Bu yöntemin uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntem devlet genelinde her tür faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.

6. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçelemede Hangi Yaklaşım Benimsenmelidir?

Performans bilgisinden etkin kaynak dağılımını sağlamak amacıyla yararlanılması, performans ölçüm sisteminin en önemli amaçlarından birisidir. Performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilerin bütçe sürecinde nasıl kullanılacağı ise, en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Uluslararası deneyimleri incelediğimizde, performans bilgisi ile bütçe süreci arasında ilişki kurarken temel olarak, yukarıda açıklanan üç temel yöntemden yararlanıldığı görülmektedir. Acaba Türkiye’de bu yöntemlerden hangileri hangi sektörlerde kullanılmalıdır?

Türkiye’de doğrudan bağlantı yaklaşımı çok farklı faaliyetleri olmayan ve net bir şekilde ölçülebilir çıktılar üreten daha küçük çaplı kurumlarda ‘Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Çalışmaları’¹¹ kapsamında uygulanmıştır. Ancak yukarıda belirttiğimiz gibi bu yöntemin devlet genelinde yaygın olarak

¹⁰ Currstine Teresa (2005), s. 105

¹¹ Pilot çalışma örneği olarak ayrıntılı bilgi için Bkz. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, 2005 Mali Yılı Performans Programı (2005), <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/plotuygulama/HSSGM.pdf>

benimsenmesi pek gerçekçi görülmemektedir. Özellikle kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok azdır. Bu durumda çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran bu yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması oldukça zordur. Uluslararası örneklerde de incelediğimiz gibi özellikle eğitim-sağlık gibi alanlarda uygulanması mümkün olan bu yöntemin tüm sektörlerle yaygınlaştırılması, performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde dahi şu ana kadar mümkün olmamıştır. Bu nedenle devlet genelinde uygulanması için ikinci yöntemin seçilmesi daha gerçekçi olabilir.

Ayrıca performans yönetiminin kamu kesiminde yerleşmesinin sayısız faydaları olmasına karşın, performans sonuçlarının bütçeyi tek başına doğrudan belirlemesinin bazı sakıncaları da mevcuttur. Performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Performans sonuçlarının kurum tarafından etkilenmesi veya performans göstergelerinin seçiminde yeterince tarafsız davranılmaması da olasıdır. Bu sakıncalar da göz önünde bulundurulduğunda, performans sonuçları yanında başka bilgileri ve politik öncelikleri dikkate alan dolaylı yaklaşımın devlet genelinde uygulanması ve eğitim-sağlık gibi daha net çıktılar üreten sektörlerde doğrudan bağlantı yaklaşımının uygulanması daha uygun görülmektedir. Ancak dolaylı bağlantı yaklaşımını uygularken performans bileşeninin karar alma sürecinde yeterli ağırlığa sahip olmasının da sağlanması gerekmektedir.

Sonuç

Performans yönetiminin her aşamasında performans ölçümünden ve performans ölçüm sonuçlarından faydalanılmaktadır. Performans ölçümü yönetim ve hesap verebilirliğin bir aracı olarak pek çok ülkede yıllardır kullanılmaktadır. Performans ölçümünün hizmet kalitesinin artırılmasında, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesinde, çalışanların performansının ölçülmesinde bir yaptırım veya yönetim aracı olarak kullanılması mümkündür. Ayrıca performans ölçümünün performansı artırma yönündeki etkisine uygulamada sıkça rastlanmaktadır. Sayılan tüm faydalarına karşın performans ölçümü “her kapıyı açan bir anahtar” değildir. Performans ölçümünün bazı beklenmeyen etkiler meydana getirme olasılığı da her zaman vardır. Performans ölçümü sırasında bu risklerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Öte yandan performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. Türkiye açısından değerlendirecek olursak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmektedir. Harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artması ile kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır. Bu kapsamda her kamu idaresinde performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik performans bilgi sisteminin oluşturulması hayati bir öneme sahiptir.

Performans ölçümü ancak yönetim süreci ile bütçe sürecinin bir parçası olduğu zaman etkili bir araçtır. Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performans gerçekleştirdiği bir sonraki yılda bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme ile kaynakların performans esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtacak şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır.

Uluslararası deneyimler incelendiğinde performans ölçümü sonucunda elde edilen performans bilgisinden bütçe müzakere sürecinde önemli oranda yararlanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda performans bilgisi ile bütçe müzakere süreci arasında ilişki kurarken, temel olarak sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımı ile dolaylı ve doğrudan bütçe yaklaşımları olmak üzere üç farklı performans esaslı bütçeleme yaklaşımından yararlanıldığı görülmektedir. Türkiye’de ise kamu kesiminde ilgili kamu idaresinin hangi sektörde faaliyet gösterdiği, ürettiği mal ve hizmetlerin türü gibi faktörler göz önünde bulundurulmak suretiyle bu yaklaşımlardan birisinin uygulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AK, Mehmet Zeki, GÜLMEZ, Ahmet (2004), '*Atıf İndekslerine Göre Türkiye'nin Bilimsel Yayın Performansının Analizi: 1980-2003*' <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/12-04.pdf>
- AMARATUNGA, D. and BALDRY, D. (2002), '*Moving from Performance Measurement to Performance Management*', *Facilities* Volume 20, Number 5/6, 2002.
- CURRISTINE, Teresa (2005), '*Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*', *OECD Journal on Budgeting*-Volume 5- No. 2- ISSN 1608-7143 2005.
- Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005 Mali Yılı Performans Programı (2005), <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/plotuygulama/HSSGM.pdf>
- Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper (1999), Organization for Economic Co-operation and Development, 26-Jan-1999.
- Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (2004), Pilot Kurumlar İçin Taslak, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004.
- Performans Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu (2002), 2001 Yılı Eylem Planının 6. 2'inci Stratejisi Kapsamında Yapılması Öngörülen Faaliyetler Bağlamında Kurulan Komisyon, 14 Şubat 2002.
- ROBSON, J (2005), '*Implementing a performance measurement system capable of creating a culture of high performance*', *International Journal of Productivity and Performance Management* Vol. 54 No. 2, 2005.

DENETİMİN YENİ PARADİGMASI: SÜREKLİ DENETİM

İsa CANKAR*

Giriş

Teknoloji, kolaylıkların yanında bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Sistemlerin işleyişinde karşılaşılabilecek risk ve tehlikelere karşı “Sürekli Denetim” önem kazanmaktadır. Gecikmiş bir denetim, gecikecek bir müdahale doğuracaktır. Müdahalenin gecikmesinin ise bir takım kayıplar doğurması mümkündür. Fayda-maliyet analizi yapılarak bilginin sürekli denetim altında tutulması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.¹

Doğru kararlar verebilmek, bilginin kalitesine ve zamanında elde edilebilmesine bağlıdır. Elektronik bilginin kağıt üstünde tutulan bilgiye göre birçok üstünlüğü vardır. Şöyle ki, elektronik bilgiye daha zamanında ve rahat ulaşılabilir; bu bilgiyi transfer etmek, depolamak, gözden geçirmek, özetlemek ve düzenlemek mümkündür. Teknoloji sayesinde kurumlar, kayıtlarını elektronik ortamda tutabilmekte ve finansal tablolarını gerçek zamanlı olarak ve anında hazırlayabilmektedirler. Gerçek zamanlı muhasebe sistemlerinde, finansal bilgilerin ve denetim kanıtlarının yoğunluğu elektronik ortamlarda tutulmaktadır. Muhasebe kayıtlarına dayanak teşkil eden belgeler, elektronik kayıtlarla yer değiştirmektedir.² Örneğin; bir EFT işlemi herhangi bir banka şubesine gitmeksizin internet üzerinden gerçekleştirilebilmekte ve bu işleme ilişkin ekstre ya da dekont online olarak temin edilebilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu işleme ilişkin muhasebe kaydı da anında yapılabilmektedir. Artık, birçok kurum belli periyotlarda hazırladıkları finansal raporları kendi web sayfalarında yayınlamaktadır. Bilgi teknolojilerinin sağladığı dönüşüm, şeffaflığı ve bilgiye kolay erişimi sağlamaktadır.

* Stajyer Hazine Kontrolörü

¹ PEKDEMİR, Recep; ÖNAL, Mete (1999), “Bilgi Teknolojisindeki Gelişmelerin Muhasebe Mesleğine Etkileri”, *Yönetim*, Yıl: 10, Sayı: 34, sf.7-14.

² REZAEE, Zabihollah; SHARBATOGHLIE, Ahmad; ELAM, Rick; MCMICKLE, Peter L. (2002), “Continuous Auditing: Building Automated Auditing Capability”, *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, Vol. 21, No. 1, pp.147-164.

Enron skandalının etkilerinin azaltılması ve kurumsal yönetim uygulamalarının iyileştirilmesi için ABD’de 2002 yılında yayınlanan, Halka Açık Şirketler Muhasebe Reformu ve Yatırımcıyı Koruma Yasası veya diğer adıyla Sarbanes-Oxley Yasası gibi yasal düzenlemelerin yanı sıra, denetim standartlarında ve yazılımlarındaki sürekli değişim, denetçilerin yeni teknikler uygulamasına imkan vermektedir. Aslında, teknolojiye geline nokta, yeni çözümleri gerekli kılmaktadır. Sürekli denetim ise tamamen bilgi teknolojilerine dayanmaktadır. Teknolojideki hızlı gelişmeler sürekli denetimin uygulanabilirliğini de arttırmıştır. Özellikle, Enron, Worldcom, Xerox, Wickes, Bulmers gibi hile ve yolsuzluk vakalarından sonra, bu kavram ayrı bir önem kazanmaya başlamıştır. Yaşanan denetim skandallarının ardından, denetime kaybolan güvenin iadesi ve denetimin imajının düzeltilmesi ancak bu şekilde sağlanabilir.

1. Sürekli Denetim Nedir?

İş ve denetim dünyasında ortaya çıkan değişiklikler neticesinde, yıllık finansal tablolar ile bunlara ilişkin denetim raporları, nihai kullanıcıların ihtiyacını karşılamamaktadır. Bu nedenle, gerçek zamanlı muhasebe sistemleri, elektronik finansal raporlar ve sürekli denetim, iş ve muhasebe çevrelerinin ilgisini daha çok çekmeye başlamıştır. Sürekli denetimin yapısını ve çerçevesini anlamak için öncelikle genel geçer bir tanıma ihtiyaç vardır.

Rezaee’ye göre; sürekli denetim kağıtsız ve gerçek zamanlı muhasebe ortamında hazırlanmış finansal tablolara uygun görüş verebilmek için elektronik denetim kanıtlarının toplanması sürecidir.³ CICA ve AICPA tarafından hazırlanan rapora göre; sürekli denetim, denetim konusuna giren işlemlere ilişkin olarak anında veya işlemler gerçekleşikten kısa bir süre sonra yazılı güvence verilmesini sağlayan yöntemidir.⁴ Rezaee ve arkadaşlarının yaptığı diğer bir tanıma göre ise; sürekli denetim, bilginin ortaya çıkmasıyla veya müteakiben, denetçi tarafından sürekli bilgiye ilişkin güvence verilmesini sağlayan kapsamlı bir elektronik denetim sürecidir.⁵

³ REZAAE, Zabihollah; ELAM, Rick; SHARBATOGHLIE, Ahmad (2001), “Continuous Auditing: The Audit of The Future”, *Managerial Auditing Journal*, Vol.16 No.3, pp.150-158.

⁴ CICA (Chartered Accountants of Canada); AICPA ([American Institute of Certified Public Accountants](http://www.aicpa.org)) (1999), *Continuous Auditing-Executive Summary from CA research report*.

⁵ REZAAE v.d. (2002), a.g.e.

Sürekli denetim, fiziki belge olmaksızın gerçek zamanlı muhasebe bilgi sisteminde üretilmiş olan finansal tablolarda yer alan finansal karakterli bilgilerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin bir görüş oluşturmak amacıyla bilgisayar destekli denetim tekniklerini ve analitik prosedürleri kullanarak elektronik denetim kanıtlarını toplamaya ve toplanan kanıtlardan ulaşılan görüşü bir denetim raporu ile bilgi kullanıcılarına sunmaya yönelik sistematik bir süreçtir.⁶

Sürekli denetim; işlemlerin gerçekleşmesi anında veya gerçekleşikten kısa bir süre sonra sonuçların denetlenmesi olduğundan ancak tam otomatik ve birbiriyle ilgili işlemlere ve sonuçlara hızlı erişimi sağlayan bir süreç ile mümkün olabilir. Bu gereksinimleri karşılayabilmenin tek yolu, sürekli denetimin online bir sistem üzerinde uygulanmasıdır.⁷

Sürekli denetimin iki ana bileşeni ise şunlardır:⁸

a) Sürekli kontrol değerlendirmesi (Continuous control assessment): Kontrol zaafiyetleri üzerinde mümkün olabildiğince çabuk denetim yapılabilmesini ifade eder. Bu yöntem sayesinde, iç denetçiler yönetimin izleme fonksiyonunun yeterliliğini değerlendirmekte, denetim ve yönetim kurullarına kontrollerin etkili çalıştığı ve kurumun muhtemel olumsuzlukları hızlı bir şekilde düzeltebileceği garantisini sunmaktadırlar.

b) Sürekli risk değerlendirmesi (Continuous risk assessment): Beklenen risk düzeyinin üzerindeki sistem ve süreçlerin belirlenmesini ifade eder. Bu yöntem sayesinde, denetçiler kurumun riskli alanlarını tespit etmekte, bu türden riskleri derecelendirmekte ve sınırlı denetim kaynaklarının daha etkin dağılımını sağlamaktadırlar.

Bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımıyla birlikte denetçilerin elektronik denetim kanıtlarına ihtiyaç duyması, bu konuda bazı denetim standartlarının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, Denetim Standartları Komitesi (ASB-Auditing Standards Board) tarafından 1996 yılı Aralık ayında “Denetim Kanıtları” (SAS No: 80) ve 2001 yılı Mayıs ayında “Bilgi Teknolojilerinin Denetçinin Finansal Tablo Denetimindeki İç Kontrol

⁶ SELİMOĞLU, Seval K. (2005), “Denetim Olgusunun Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP) Sistemleriyle Bütünleştirilmesi”, 7. *Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu*, Antalya, sf.9.

⁷ KOGAN, Alexander; Vasarhelyi, Miklos A. (1999), “Continuous Online Auditing; A Programme of Research”, *Journal of Information Systems*, Vol.13, No.2.

⁸ CODERRE, David (2005), *Continuous Auditing: Implications for Assurance, Monitoring and Risk Assessment*, Global Technology Audit Guide, RCMP.

Görüşü Üzerine Etkisi” (SAS No: 94) standartları yayınlanmıştır. Ayrıca AICPA (American Institute of Certified Public Accountants) tarafından 2002 yılında Denetim Prosedürleri Çalışmaları (APS-Auditing Procedures Study, The Information Technology Age: Evidential Matter in the Electronic Environment) yayınlanmıştır.⁹ Bu standartları başka bir yazımızda detaylı olarak ele almayı düşünüyoruz.

2. Geleneksel Denetimle Karşılaştırılması

Geleneksel olarak güvenilir finansal raporlar sadece periyodik olarak hazırlanmaktadır, çünkü bu tarz raporların gerçek zamanlı olarak üretilmesi oldukça maliyetlidir. Bu nedenle, raporlar çoğu zaman işlemler gerçekleştikten aylar sonra hazırlanabilmektedir. Denetim ise, geriye dönük olarak, sadece örneklem yoluyla seçilen rapor konusu işlemlerin doğruluğunun test edilebilmesinden ibarettir. Günümüzde, kurumlar standart finansal bilgileri gerçek zamanlı olarak ve anında üretebilmektedir. Yakın bir zamanda bu bilgilere ilgililerin erişimi de mümkün olabilecektir. Halihazırda, kurumsal bilgilere internet sayfalarından ulaşabilmek mümkündür. Gerçek zamanlı muhasebe ise gerçek zamanlı denetimi gerektirmektedir. Bu nedenle, gerçek zamanlı muhasebe sistemlerinin gelişmesine paralel olarak sürekli denetim olgusu da gelişmektedir. Sürekli denetim, işlemlerin gerçekleşmesiyle denetim güvencesinin verilmesi arasındaki süreyi minimuma indirmektedir.¹⁰

Geleneksel denetim; geriye dönük olarak ve genellikle işlemler gerçekleştikten aylar sonra, örneklem yoluyla işlemlerin seçilmesi ve bunlara ilişkin olarak politika ve prosedürlerin, belge ve mutabakatların incelenmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir. Sürekli denetim ise, kontrol ve risk analizlerinin otomatik olarak gerçekleştirilmesidir. Örnek işlemlerin belli periyotlarda örneğin; yıllık, altı aylık, üç aylık veya aylık incelenmesinden ziyade işlemlerin tamamının sürekli bir inceleme konusu olması, denetim paradigmalarını değiştiren bir yaklaşımdır. Bu değişimi tetikleyen ana unsur ise teknolojidir. Bilginin otomatik analizi sayesinde, denetçiler kontrol ve risk analizlerini gerçek zamanlı olarak yapabilmektedirler. Sürekli denetim ile elde edilen sonuçlar, denetim planının hazırlanmasından denetim sonuçlarının takibine kadar denetim sürecinin tüm boyutlarında kullanılabilir. Denetçiler sürekli denetim sayesinde, örneklem seçme, standart raporların

⁹ SELİMOĞLU, a.g.e.

¹⁰ REZAEE v.d. (2002), a.g.e.

incelenmesi veya belli zamanlı değerlendirmeler yapma gibi klasik denetim yaklaşımına özgü kısıtlamaların ötesine geçme şansını bulabilmektedirler. Sürekli denetime özgü model ile, işlemler gerçekleştiği anda veya kısa bir süre zarfında ve sürekli olarak incelenmektedir.¹¹

Geleneksel denetim yaklaşımında, kurumun sene sonunda hazırlanan mali tablolarının doğruluğuna ve uygunluğuna ilişkin görüş vermek için uzun bir süreye ihtiyaç vardır. Genellikle, denetim raporlama döneminden sonraki birkaç aylık dönemde yürütülür. Örneğin, Türk vergi mevzuatına göre vergiye esas teşkil eden kurum kazancının belirlenmesi için üç aylık bir süre söz konusudur. Bu nedenle, yıl sonu hesaplarının kesinleştirilmesi ve gerekli denetim çalışmalarının tamamlanması için yeterli süre bulunmaktadır. Her ne kadar denetim eksikliklerini tamamlamak için yeterli süre varsa da Enron ve Worldcom gibi skandallar da göstermiştir ki denetim riski ve dolayısıyla yanlış denetim sonuçları ihtimali her zaman vardır. Öte yandan, böyle bir zaman avantajı olmayan sürekli denetim sonuçları için bu riskin düzeyi tartışmalıdır. Herhalde, sürekli denetim raporları sonuçlarına, geleneksel denetim raporlarına göre daha ihtiyatlı yaklaşılacaktır.¹²

Uygulamada karşılaşılabilecek sorunlara karşın sürekli denetim, geleneksel denetime göre önemli avantajlar sunmaktadır. Sürekli denetimin gücü, zayıflıkların anında tespit edilerek giderilmesi imkanını vermesinden kaynaklanmaktadır.

Sürekli denetimin üstünlükleri şu şekilde sıralanabilir:¹³

➤ İşlemlerin manuel testlere göre çok daha büyük bir oranda (%100'e değin) ve daha hızlı ve etkili bir şekilde analizine imkan sağlayarak, denetim maliyetlerini göreceli olarak düşürmektedir.

➤ İşlemlerin ve hesapların manuel olarak incelenmesi için gereken süreyi büyük ölçüde azaltmaktadır.

➤ Denetçiye, kurumun dış yapısı, sektörü ve iç kontrol yapısı üzerinde yoğunlaşma imkanı verdiği için denetim raporlarının kalitesi yükselmektedir.

¹¹ CODERRE, a.g.e.

¹² WILLIAMS, Peter (2002), "Continuous Auditing and Reporting-The Fourth World Symposium", *Information Systems Control Journal*, Vol.5.

¹³ REZAEE v.d. (2002), a.g.e.

➤ Kontrol ve asıl testlerin uygulanacağı sürekli işlemlerin nasıl seçileceği önceden belirlenmiş seçim kriterlerine tabidir. Kontrol testleri ile sağlanan denetim kanıtları; analitik prosedürler ile işlem ve hesap bakiyeleri ayrıntılarına ilişkin daha maliyetli olan asıl testler için temel olarak kullanılabilir. Denetçi, tüm bu testleri bir arada kullanarak kurumun elektronik sisteminin güvenilir finansal bilgi ürettiği konusunda yeterli kanıt toplayabilir. Sürekli denetim araç ve teknikleri (CAATs-Continuous Audit Tools and Techniques) ile işlem testlerinin yıl içinde sürekli yapılması, genellikle yıl sonunda bilanço üzerinde yapılan hesap bakiyelerine ilişkin testlerin kapsamını daraltmayı sağlamaktadır.

Geleneksel denetim süreçlerinde yaşanan bazı olumsuzluklara literatürde değinilmiş olup, sürekli denetimin bu olumsuzlukları elimine edebileceği düşünülmektedir. Söz konusu olumsuzlukların başlıcaları ise şunlardır:¹⁴

i) Aşırı denetim (Overauditing): Denetim riskine ve önemlilik düzeyine göre belirlenen denetim düzeyinin üzerine çıkılması, yalnızca zaman ve maliyet artışına yol açmaktadır.

ii) Bekleme (Waiting): Denetçi, bilgi ve insan kaynağının yetersizliği nedeniyle ihtiyaç duyduğu bilgileri zamanında temin edemediği için denetim aksamaktadır.

iii) Gecikmeler (Time Delays): İlk iki olumsuzluk da zamanla ilgiliydi. Geleneksel denetimde zaman gereksinimleri oldukça fazladır. Bu gecikmelerden dolayı, raporlama dönemi ve denetim raporlarının düzenlenmesi arasında süre büyümekte bu ise ilgilileri olumsuz etkilemektedir.

iv) Denetim Süreci (The Audit Process): Denetim sürecinin bizzat kendisinde yani planlamadan denetim raporunun hazırlanmasına kadar olan süreçte ortaya çıkan tecrübesiz personel, yetersiz bilgi ve gereksiz denetim adımları gibi olumsuzluklardır.

v) Yapılan iş (Work in Process): Denetim sürecinde başlangıcından bitişine bir çok duraklama ve yeniden başlama yaşanmaktadır.

vi) Gözden Geçirme (Review Process): Genellikle, denetim ekibinin kıdemsiz elemanları tarafından yürütülen denetimde, üst yöneticilerin ve

¹⁴ SEARCY DeWayne L.; WOODROOF Jon B. (2003), "Continuous Auditing: Leveraging Technology", *The CPA Journal*, Vol.73, i.5.

partnerlerin kalite kontrol amacıyla yaptıkları gözden geçirme faaliyeti için harcanan sürenin uzunluğu, sürekli denetim ile kısaltılabilir.

vii) Hata ve yanlışlar (Errors and mistakes): Gözden geçirmeye rağmen denetim sürecinde ortaya çıkan hata ve yanlışları düzeltmek, ekstra bir çaba gerektirmektedir.

Sürekli denetim otomatik bir süreç olduğu için yukarıda sayılan olumsuzluklar elimine edilerek ve kaynaklar israf edilmeden denetim gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca, ilgili taraflardan talep edilir edilmez, denetlenmiş mali tablolar üretilebilmektedir.

3. Gerçek Zamanlı Muhasebe Sistemleri

Denetçi sürekli denetim çalışması yaparken aynı zamanda işletmedeki bilgi teknolojisi uzmanlarından ve proje yöneticisinden de yardım almalıdır. Çünkü, denetçinin denetleyeceği gerçek zamanlı bir muhasebe sistemidir.¹⁵

Gerçek zamanlı muhasebe sistemi, aşağıdaki unsurlardan oluşmaktadır:¹⁶

- İşlemlerin ve diğer ekonomik olayların tanımlanması.
- Online ve gerçek zamanlı muhasebe sistemi altında işlemlerin hesaplanması, tanımlanması ve raporlanması.
- Yeterli ve etkin bir iç kontrol yapısının mevcut olması.
- İşlemlerin elektronik ortamda sürdürülmesi.
- Ana ve yardımcı hesaplara ilişkin büyük defterin online tutulması.
- Online ve gerçek zamanlı finansal tabloların hazırlanması.

Gerçek zamanlı muhasebe sistemlerinde aşağıdaki gibi riskler görülebilir:¹⁷

- Sisteme girilen verilerin hatalı olması,
- Kayıtlara sistem dışından yetkisiz kişilerce erişim ve bu nedenle kayıtların bozulması veya uygun olmayan şekilde düzeltilmesi,
- Yetkisiz olarak bilgisayar programlarının değiştirilmesi,

¹⁵ SELİMOĞLU, a.g.e.

¹⁶ REZAAE v.d. (2001), a.g.e.

¹⁷ RATCLIFFE, Thomas A.; MUNTER, Paul (2002), "Information Technology, Internal Control, and Financial statement Audits", *The CPA Journal*, Vol.72, i. 4, pp.40-45.

- Yapılmak zorunda olunan değişiklikler nedeniyle bilgisayar programlarındaki değişimlerin başarısızlıkla sonuçlanması,
- Verilerin kaybolma olasılığı,
- Verilerin sisteme uygun olmayan bir şekilde, elle girilmesi.

Denetçi, sürekli denetimin iç kontrol sistemlerini değerlendirme aşamasında denetlediği işletmede hangi risklerin mevcut olup olmadığını ve kabul edilebilir kontrol riski düzeyini belirleyerek yapacağı denetime ait denetim plan ve programını hazırlar.¹⁸

Gerçek zamanlı muhasebe sisteminin sürekli denetimi aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır:¹⁹

- Analitik prosedürleri de içeren denetim planlaması.
- Gerçek zamanlı muhasebe sistemine ilişkin iç kontrol yapısının dikkate alınması.
- İşlemlere ilişkin aralıklı ve sürekli testlerin uygulanması.
- Hesap bakiyelerinin ve analitik prosedürleri içeren tüm sonuçların sene sonu testlerinin yapılması.
- Denetimin tamamlanması ve denetim raporunun düzenlenmesi.

4. Sürekli Denetimin Gereksinimleri

Sürekli denetim için öncelikle teknoloji yatırımlarının ve denetçilerin kabiliyetlerinin artırılması gerekmektedir. Çünkü, sürekli denetim uygulamasının ön şartı, denetim ekibinin bilgi teknolojileri konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmalarıdır.

CICA ve AICPA tarafından hazırlanan raporda belirtildiği üzere:²⁰

Raporlamanın kısa zaman aralıklarında yapılması nedeniyle denetim konusuna ilişkin bilgilerin teminini, depolanmasını ve analizini sağlayan yüksek bir otomasyon sürecine ihtiyaç duyulmaktadır.

Denetim konusu işlemlerin gerçekleşmesini müteakiben edinilen bilgilerin yüksek güvenilirliği sağlanmalıdır. Bu amaçla, otomatik engelleyici kontroller bulunmalıdır.

¹⁸ SELİMOĞLU, a.g.e.

¹⁹ REZAEI v.d. (2001), a.g.e.

²⁰ CICA ve AICPA, a.g.e.

Sisteme entegre edilen denetim araçlarıyla ihtiyaç duyulan denetim kanıtları büyük ölçüde sağlanabilir. Ancak, otomatik prosedürler ara sıra denetçilerin bizzat bulunacağı manuel prosedürlerle desteklenmelidir.

Otomatik prosedürlerin uygulanması sonucunda, sistemin tespit ettiği anormallikler ve hatalarla ilgili olarak denetçinin acilen bilgilendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü, söz konusu sonuçların denetçinin yapacağı kişisel denetimle incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, kurumun sistemi ile denetçi arasında yeterli güvenlik önlemleriyle donatılmış bir elektronik iletişim hattı bulunmalıdır.

Denetim raporları otomatik olarak hazırlanmalı ve yetkisiz kişilerin yapabileceği değişiklikleri engelleyici bir mekanizmayla korunmalıdır.

Denetçinin teknik yeterliliğinin olması, bilgi teknolojilerini ve denetim konusunu iyi bilmesi gerekmektedir.

5. Sürekli Denetimin Önündeki Engeller

Etkin bir sürekli denetim metodolojisi geliştirebilmek için farklı sistemlerden gelen farklı dosya formatlarına erişimin sağlanması ve bu dosyaların dönüşümünü sağlayan bilgi teknolojisi altyapısının kurulması gerekmektedir. Bu sayede, çeşitli kaynaklardan sağlanan bilgi standart hale dönüşecektir. Bilginin standartlaştırılması, sürekli denetim kapasitesi oluşturulmasının önündeki en karışık ve zorlu meseledir. Çünkü, muhtemel hatalı ve mükerrer kayıtlardan kaynaklanan risk, karışıklık ve maliyet son kullanıcının denetim testleri yapılması ve analize tabi tutabilmesinin önünde zorlu engeller oluşturacaktır.²¹

CICA ve AICPA tarafından hazırlanan raporda sürekli denetimin önündeki bazı engellere de değinilmiş ve sürekli denetim kavramının gelişimini sağlamak için bu konularda akademisyenler, uygulayıcılar ve uzmanlar tarafından çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu raporda yer alan önemli başlıklar şunlardır:²²

- Özellikle dış kaynaklara ulaşamadığı veya belli olayların gerçekleşmesi beklendiğinde ne derece güvenilir denetim kanıtı sağlanabileceği;

²¹ REZAEE v.d. (2002), a.g.e.

²² CICA ve AICPA, a.g.e.

- Kontrol risk seviyelerinin değişkenlik gösterdiği özellikle düşük olduğu zamanlarda, otomatik denetim sürecinin asıl testlerin nasıl, ne zaman ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarına en uygun ve çabuk nasıl karar vereceği;
- Denetim konusunun ve bu konudaki raporlama ihtiyacının, önemlilik ve risk düzeylerini etkileyip etkilemeyeceği;
- Klasik finansal tablo denetiminde pek kullanılmayan otomatik denetim araçları ve tekniklerinin etkin kullanılıp kullanılmayacağı;
- Otomatik denetim araçları ile donatılmış bir sistem söz konusu olduğunda objektivitenin sağlanıp sağlanamayacağı;
- İç ve dış denetim çalışmalarının sürekli denetim sürecini planlarken organize edilip edilemeyeceği.

6. Sürekli Denetim ve Enron

Teknolojide ve bilgisayar yazılım sektöründe ortaya çıkan yeni gelişmeler, finansal otoriteleri ve muhasebecileri şirket denetimlerindeki anlayışı değiştirmeye zorlamaktadır. Böyle bir gelişim neticesinde ortaya atılan sürekli denetim kavramının yeni bir Enron vakasını engelleyip engelleyemeyeceği önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir.

Belli periyotlarda geçmişe dönük olarak gerçekleştirilen denetim, sürekli denetime imkan veren yazılımlar ile süreklilik temelinde yapılan denetime dönüşmektedir. Bu denetimin esası, yasa dışı finansal işlemleri zarar meydana gelmeden tespit etme ve engellemedir.²³

Loughborough Üniversitesinden Dr. Andrew Higson günümüz teknolojisinin kurumsal veri tabanlarına dışarıdan girişe izin verebildiğini ve dolayısıyla kurumsal bilginin ve yönetim muhasebe sisteminin gerçek zamanlı olarak analiz edilebileceğini söylemektedir. Ancak, Higson’a göre bilginin güvenilirliği konusunda kafalarda soru işaretleri olacaktır.²⁴ Yakın bir gelecekte kurumların daha hızlı raporlama yapması istenecektir. Hızlı sağlanan bilginin denetimden geçmiş olması, bilginin güvenilirliği konusundaki soru işaretlerini ortadan kaldıracak ve bilginin güvenilirliğini arttıracaktır.

²³ KRASS, Peter (2002), “The Never-Ending Audit: Can software prevent future Enrons?”, *CFO Magazine*.

²⁴ HIGSON, Andrew (2002), *Continuous Auditing and Reporting-The Fourth World Symposium*.

Enron sonrasında ortaya çıkan gerçeklerden biri de hızlı raporlamaya ihtiyaç duyan birimlerin başında kamu kurumlarının yer aldığıdır. Daha sık yapılan raporlamanın ve denetimin belirsizliği azaltarak yatırımcıların kararlarını olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir.²⁵

İyi yapılmış geleneksel bir denetimin Enron'un birçok işlevsel problemini tespit edebileceğine birçokları tarafından inanılsa da, iyi yapılmış sürekli bir denetim ile problemler çok daha çabuk gün yüzüne çıkardı. Sürekli denetimde, denetim sonuçları işlemlerle aynı anda üretilmektedir. Sürekli denetimde, işlemler sürekli takip edilmekte ve bulgular beklenen sonuçlarla karşılaştırılmaktadır. Herhangi bir açıklık söz konusu olduğunda, denetçiler ve yöneticiler sisteme güvence sağlamak için uyarılmaktadır. Sürekli denetim ile Enron'un hastalıkları teşhis edilebilirdi. Enron'un kendi şirketleriyle gerçekleştirdiği işlemler anormal nitelikteydi. Örneğin, Enron'un alt şirketlerine ait birçok oran, aynı sektörlerde yer alan rakiplerinin oranlarıyla uyumlu değildi. Sadece bu bile bir incelemeyi gerekli kılmaktaydı.²⁶

SONUÇ

Son yıllarda yaşanan Enron gibi olaylardan sonra sürekli denetimin önemi daha iyi anlaşılmıştır ve günümüzde bu önem giderek artmaktadır. Daha güvenilir, zamanında ve doğru karar mekanizmaları geliştirme ihtiyacı, sürekli denetime olan ihtiyacı da arttıracaktır. Çünkü, sürekli bilgi, karar alma için önemlidir ve sürekli denetime tabi bilginin güvenilirliği artacağı için bundan karar alma mekanizmaları olumlu yönde etkilenecektir.

Sürekli denetim yaklaşımını benimseyen kurumlarda, sonuçları itibarıyla hızlı bir kazanım olduğu görülmektedir. Şöyle ki, hata veya hilelerin tespit edilebilmesi imkanı, işlevsel etkinlik ile maliyetlerde sağlanan tasarruf önemli düzeylere ulaşmaktadır. Bilgi yönetim sistemlerinin etkili kullanılmasıyla birlikte sürekli denetim daha da önem kazanacaktır. Sürekli denetim için teknoloji anlaşılmalı ve kontrol edilebilmelidir.

Denetimin tamamen otomatik bir süreç olması mümkün değildir. Her zaman nihai değerlendirmelerin insan eliyle yapılmasına ihtiyaç olacaktır. Ancak, denetçilerin sürekli denetime dönük olarak kendilerini hazırlamaları ve bu trendin zorunlu hale getirdiği teknik kapasiteyi edinmeleri gerekmektedir.

²⁵ SEARCY ve WOODROOF, a.g.e.

²⁶ VASARHELYI, Miklos A.; KOGAN, Alexander; ALLES, Michael G. (2002), "Would Continuous Auditing Have Prevented the Enron Mess?", *The CPA Journal*, Vol.72, i.7.

KAYNAKÇA

- CICA (Chartered Accountants of Canada); AICPA ([American Institute of Certified Public Accountants](#)) (1999), *Continuous Auditing-Executive Summary from CA research report*.
- CODERRE, David (2005), *Continuous Auditing: Implications for Assurance, Monitoring and Risk Assessment*, Global Technology Audit Guide, RCMP.
- HIGSON, Andrew (2002), *Continuous Auditing and Reporting-The Fourth World Symposium*.
- KOGAN, Alexander; Vasarhelyi, Miklos A. (1999), "Continuous Online Auditing; A Programme of Research", *Journal of Information Systems*, Vol.13, No.2.
- KRASS, Peter (2002), "The Never-Ending Audit: Can software prevent future Enrons?", *CFO Magazine*.
- ONIONS, Robert L. (2003), *Towards a Paradigm for Continuous Auditing*, Information Systems Security Research Group, University of Salford.
- PEKDEMİR, Recep; ÖNAL, Mete (1999), "Bilgi Teknolojisindeki Gelişmelerin Muhasebe Mesleğine Etkileri", *Yönetim*, Yıl: 10, Sayı: 34, sf.7-14.
- RATCLIFFE, Thomas A.; MUNTER, Paul (2002), "Information Technology, Internal Control, and Financial statement Audits", *The CPA Journal*, Vol.72, i. 4, pp.40-45.
- REZAEI, Zabihollah; ELAM, Rick; SHARBATOGHLIE, Ahmad (2001), "Continuous Auditing: The Audit of The Future", *Managerial Auditing Journal*, Vol.16 No.3, pp.150-158.
- REZAEI, Zabihollah; SHARBATOGHLIE, Ahmad; ELAM, Rick; MCMICKLE, Peter L. (2002), "Continuous Auditing: Building Automated Auditing Capability", *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, Vol. 21, No. 1, pp.147-164.
- SEARCY DeWayne L.; WOODROOF Jon B. (2003), "Continuous Auditing: Leveraging Technology", *The CPA Journal*, Vol.73, i.5.

- SELİMOĞLU, Seval K. (2005), “Denetim Olgusunun Kurumsal Kaynak Planlaması (ERP) Sistemleriyle Bütünleştirilmesi”, 7. *Türkiye Muhasebe Denetimi Sempozyumu*, Antalya, sf.9.
- VASARHELYI, Miklos A.; KOGAN, Alexander; ALLES, Michael G. (2002), “Would Continuous Auditing Have Prevented the Enron Mess?”, *The CPA Journal*, Vol.72, i.7.
- WILLIAMS, Peter (2002), “Continuous Auditing and Reporting-The Fourth World Symposium”, *Information Systems Control Journal*, Vol.5.

E-DEVLET ve DÜNYA ÖRNEKLERİ

Demokaan DEMİREL *

1. E-Devlet

İnsanlık, günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi büyük bir değişim, değişimin ötesinde bir dönüşüm sürecindedir. Yeni toplum, bilgi etrafında örgütlenmiş durumdadır.

Sanayi toplumunda ön planda olan “maddi ürünlerin üretimi” yerine, bilgi toplumunda bilgi teknolojileri kullanımı sonucunda “bilgi üretimi” önem kazanmaktadır (Öğüt, 2003: 39).

Klasik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte, işlemler aylarca sürebilmektedir (Yıldırım ve Karakurt, 2004).

İçinde bulunduğumuz çağda ise bilgi teknolojileri, örgütlerin yapısını, işleyişini, performans ve değişimini etkileyen temel faktör olup, özel sektör ve kamu sektörü bilgi teknolojilerinden derin bir şekilde etkilenmektedir (Isaac-Henry, 1993: 15). Çalışanlar artık kağıt parçaları yerine byte’larla çalışmakta veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır. (Bennet: 1998: 92). Devletler de bu süreçte “e-devlet”e dönüşerek hizmet kalitesini iyileştirip performanslarını arttırmaya çalışmakta ve klasik devlet anlayışından uzaklaşmaktadır.

Bu değişimi aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi.

Tablo 1: Sanayi Çağı Devleti İle İnternet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması

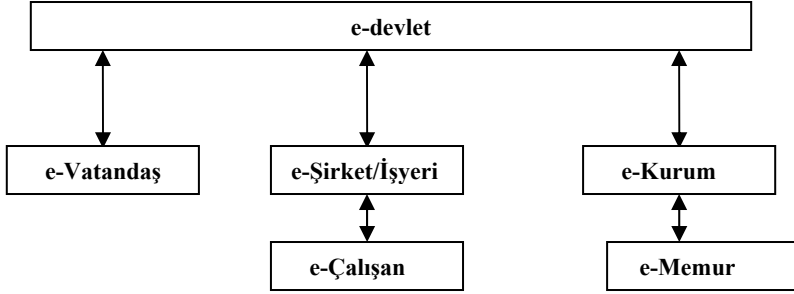
SANAYİ ÇAĞI DEVLET ANLAYIŞI	İNTERNET ÜZERİNDEKİ DEVLET ANLAYIŞI
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kağıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri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

Kaynak: members.tripod.com,10.10.2004.

1.1. E-Devletin Tanımı ve Tarihçesi

“Akıllı devlet” Smart government, “Dijital devlet” olarak da isimlendirilen (Yanık, Değişimin Rotası ve e-Türkiye, 2002) e- devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır (Özçivelek, 2004). E-devletten kavram olarak anlaşılması gereken; devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (www.taek.gov.tr). Özellikle yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan, e-devlet kavramı, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 103). Diğer bir deyişle e-devlet, e-yurttaş, ve e-hükümet arasında olan ilişkilerin karşılıklı hizmet anlayışına dayalı olarak gerçekleştirildiği bir teknoloji çalışmasıdır (Sağsan; 2001: 91).

Şekil 1. E-Devlet Yapısı



Kaynak: Türkiye Bilişim Şurası e-Devlet Çalışma Grubu Raporu, 04-Mayıs 2002.

Devletin temel unsurları olan vatandaş ve kuruluşlar (özel ya da kamu) e-devlette, e-vatandaş, e-şirket ve e-kurum biçiminde kendini göstermektedir. Ancak e-devleti oluştururken söz konusu unsurlara öncelikler atamak ve birini tümüyle gerçekleştirmeden (örneğin e-işyerlerini oluşturmadan) e-devletten olmaz türü yaklaşımlarda bulunmak e-devletin oluşumunu olumsuz etkiler. Her bir unsur, kendi içerisinde “e” olgusuna gerçekleştirmeye çalışacak, birbirinden etkilenecek gelişecek ve zamanla e-devlet oluşacaktır (www.e-sosder.com, 20.11.2004).

Model olarak e-devlet; teknik anlamda yurttaşların “müşteri”, kamu yönetimi faaliyetlerinin de “hizmet” olarak görüldüğü “kalite/fiyat performansı” ölçütlerinin uyguladığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen verimlilik yönetim sistemidir. Bu bağlamda e-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve “toplam kalite yönetimi” ile “müşteri memnuniyeti” ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetimi sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte ve merkezîyetçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı sunmaktadır (Uçkan, 2003: 44-47). Dolayısıyla elektronik devlet yapısına geçiş, kamu yönetimi sisteminde ve vatandaşa bakış açısında belirgin bir anlayış farkını zorunlu kılmaktadır.

Aşağıdaki tabloda geleneksel devletle e-devlette vatandaş-kamu yönetimi ilişkisi gözlemlenmektedir :

Tablo 2: Geleneksel Devletle E-Devlette Vatandaş-Kamu Yönetimi İlişkisi

Geleneksel Devlet	E-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş
Kağıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimimi Veri Yüklemesi	Yurttaşın Veri Yüklemesi
Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım/Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı/Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tip Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlenmiş/Kesintili Hizmet	Bütünsel/Sürekli/Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük işlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

Kaynak: Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, Literatür Yayıncılık, 2003, s. 47.

E-Devlete giden yolda kaydedilen aşamaları şu şekilde sınıflandırmak mümkündür (Leigh, Atkinson, 2001: 6-7):

Aşama 1: Internet'in Bilgi Paylaşımı Amacıyla Kullanılması (1993-1998)

Kamu kurumlarına ait web siteleri, Internet'in ilk ortaya çıkışından 1990'lı yılların sonuna kadar tamamen kullanıcılara bilgi sunulması amacına

hizmet etmiştir. Bu aşamada interaktif bir hizmet sunulması söz konusu değildir.

Aşama 2: Online (Çevrim içi) Olarak İşlem Yapılması ve Hizmet Sunulması

Kamu web siteleri 1990'lı yılların sonundan itibaren bilgi sağlayıcı modelden işlemsel modele doğru geçiş yapmaya başlamışlardır. Devletler, artan bir şekilde vatandaşların on-line olarak tamamlayacakları bir sisteme doğru yol almaktadırlar.

Aşama 3: Web Sitelerinin Bütünleşmesi (2001-?)

Müşteri odaklı ve e-devlet, kamu kurumları itibariyle ayrı ayrı tasarlanmış web siteleri ve bilgisayar sistemlerinden vatandaşların ihtiyaçlarına odaklanmış tek bir siteye geçişi gerektirir. Bunu gerçekleştirmek ise, devletin sadece aynı hukuki statüye sahip organları arasında değil, aynı zamanda devletin değişik katmanları (merkezi-mahalli) arasında ve bunlarla da özel sektör arasında işbirliği yapılmasını gerektirir.

Bu şekilde, tamamen bütünleştirilmiş kamu web sayfalarının oluşturulabilmesi için yetkililerin, devletin mevcut klâsik örgüt yapısının mevcut olmadığını varsaymaları gerekir.

1.2. E-Devletin Amaçları

E-Devlet uygulamasının başlıca amaçları şunlardır (Evren, 2004):

1– Harcamalarda Tasarruf Sağlanması: Her yıl devlet üzerinde yük oluşturan harcamalar, e-devlet sisteminin benimsenmesiyle beraber çok büyük oranda düşürülebilecektir.

2– Kağıt İşlemlerinin Kontrol Altına Alınması: E-devlet anlayışının yerleşmesiyle beraber, kağıt üzerinden yapılan; oy verme, sağlık, vergi, nüfus ve gümrük işlemleri, belediye hizmetleri gibi her türlü işlem elektronik ortama aktarılacak ve her türlü analize imkân tanıyacaktır.

3– Şeffaflık: Her türlü bilgiye Internet ortamından ulaşılması “**şeffaf devlet**” anlayışını da beraberinde getirecek ve devlet-vatandaş ilişkilerini farklı bir boyuta taşıyarak “**halk için var olan devlet**” kavramının yerleşmesini sağlayacaktır. Şeffaflık, yapılan işlemlerle ve hizmetlerle ilgili olarak gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirmekle beraber, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünün açılmasını da kolaylaştırır (Köseçik ve Karkın, 2004: 99).

4- Hizmet Kalitesi: İnternet ortamından gerçekleştirilmeye başlanacak olan servisler hizmet anlayışının belli bir kalite düzeyinde ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara ulaştırılmasını sağlayacaktır.

5- 7 Gün 24 Saat Kamu Hizmeti: Artan hizmet kalitesinin yanı sıra devlet vatandaşlara “bir tık” kadar yakın olacak ve 7 gün 24 saat hizmete açık olacaktır.

6- Katılımın Artırılması: Devlet hizmetlerinden yararlanacak vatandaş sayısı artacaktır. Çünkü temel düşünce, vatandaşlara ne kadar çok hak tanınırsa o kadar etkileşimli bir devlet yaratılabileceğidir.

7- Kolay, Hızlı ve Rahat Erişim Olanağı: İnternet teknolojisinin kamu hizmetlerini sağlamada kullanılmaya başlamasıyla birlikte “devlet kapısı” bir “devlet portalı”na dönüşecek, yeni teknolojinin rahatlığından herkesin yararlanacak olması eşitlik kavramını doğurup ülkede eşit kalitede servisi yaygınlaştıracaktır.

E-devlette çalışma yöntemlerinin optimizasyonu, hata oranının en aza indirilmesi, dijital demokrasiye geçişin hızlandırılması, ekonomik arz ve talebin sağlanması (Milli Emlak Genel Müdürlüğü, 2002) karar verme süreçlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılması (Tübitak-Mam, 2004: 9) katma değerinin yüksek üretimlere zemin oluşturulması, güvenli, üreten, devletiyle barışık mutlu bir toplum yaratması (E-Devlet, 2003) gibi amaçlarda güdülmemektedir.

1.3. E-Devletin Özellikleri

1.3.1. Elektronik Devlet Bir Bilgi Devletidir

E-Devletin özünü oluşturan bilim bazlı dünya görüşü, yeni bilgi ve teknoloji üretmeye açık bir sistem oluşturmakta ve bu açık sistem bir yandan mekan içinde, diğer yandan geleceğe doğru genişleyip evrilirken uygarlık kalıbının gelişim yolunu da belirlemektedir (Erkan, 2000: 114).

Sanayi çağı devletinden bilgi çağının ağ devletine geçiş sürecinde bilgi sistemlerinin oynadığı rol yadsınamaz (Tapscott, 1996: 166, aktaran: Ögüt; 2003: 38).

¹ Portal, ağ ortamında bilgi ve uygulama kaynaklarına kolay ve hızlı şekilde erişmek üzere dizinler ve arama motoru olanaklarıyla donatılmış bir başlangıç sayfası veya giriş noktası gibi işgören kapsamlı ve iyi yönetimli web siteleridir (Cebeci, 2003: 1, cebeciz, cu.edu.tr., 29.10.2004).

Bilgi toplumunda bireylerin artık müşteri/vatandaşlar olarak kamudan beklentileri sadece kamusal bilgilerin sunulması değil, aynı zamanda sağlanan bilgilerin anlaşılabilir, kullanılabilir, güncel, doğru ve eksiksiz olmasıdır. Özel sektör işletme organizasyonlarının da bilgi teknolojileri ve sistemlerinden optimal düzeyde yararlanabilmeleri için, merkezi yönetimin özendirici ve teknolojik altyapı hazırlayıcı rollerinin gereklerini yerine getirmesi zorunludur (Öğüt, 2003: 44).

Elektronik devlet yapısı yalnızca vatandaşların bilgiye erişme taleplerini karşılamakla kalmamaktadır. Kamu hizmetlerinin elektronik yapılar içinde görülebilmesi, vatandaşların kendileri hakkındaki bilgileri yine sorunsuz ve kolaylıkla kamunun ilgili birimlerine aktarabilmesini de içerir.

Elektronik devlet yapısı içinde, vatandaşın kamu kurumları ile birebir karşı karşıya gelmesi söz konusu olmamaktadır. Bunun yerine kamu bilgi otoyolu olarak ifade edilen bilgi iletişim omurgası üzerinden kamu bilgi sistemine ulaşılmakta ve bu sistemin yönlendirmesiyle talep edilen kamu hizmetine erişilmektedir (İnce, 2001: 23-24). Böylece dev bir bilgi ambarı olması ve doğrudan katılım fırsatı tanınması nedeniyle Internet önceden masraflı ve zor olan bilgi edinme işlevini siyasal birimler açısından oldukça kolaylaştırmakta ve ucuzlaştırmaktadır (Alkan ve Şimşek, 1998: 178).

Elektronik devlette bilgi sistemi kamu kurumu ile vatandaş arasına yerleştirilmiştir. Kamu kurumu, vatandaşın bilgi talebini öngörme gayreti içinde olmakta, sunulacak hizmeti vatandaşın talepleri yönlendirmektedir.

Kamu kurumları arasındaki iletişimin artması ve kurumsal bilgi sistemlerinin bütünleşmesinin sağlanması sayesinde tekrarlar, aşırı bürokratik süreçler, zaman kayıpları, kağıda dayalı işlemler önemli ölçüde azalmıştır.

Vatandaşa gerekli olan bilgilerin büyük bir kısmı bilgi sisteminden güncellenmiş şekilde hazırdır. Dolayısıyla elektronik devlet bütünlüğü, organize ve eşgüdüm içinde çalışan bir kamu yönetimi yapısı sunmaktadır (İnce, 2001: 25-26).

1.3.2. Elektronik Devlet Teknik Bir Devlettir

Çağımızda bilgi teknolojileri, organizasyonların yapısını, kurum içi ilişkileri değiştirmekte ve yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü tasarruf, etkinlik, sorumluluk ve kalitenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Al, 2002: 256-257). Bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı bilgiler sunmakta, işlemleri kolaylaştırmakta, çoğu durumda personeli

devreden çıkarmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir (Eryılmaz, 2002: 240).

Bilişim çağının nimetleri olan en son teknolojileri kullanan e-devlet modeli, bir evrakın kamu kurumuna ulaştığı andan itibaren, yetkili kişiler tarafından herhangi bir zamanda, nerede ve ne aşamada olduğunun elektronik ortamda bilinmesi ve izlenmesine ilaveten konusuna, ilgisine veya diğer herhangi bir kritere göre elektronik ortamda evveliyat arama ve inceleme yapılabilmesine olanak veren yapıyla teknik üstünlüğünü de ortaya koymaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 79).

E-devlet uygulamasında, teknolojiyle birlikte daha etkin çalışma araçları sağlanacaktır. İletişim araçları, daha resmî iletişim yöntemleriyle mümkün olmayan bağlar ve ilişkilerin desteklenmesinde ve beslenmesinde etkili rol oynayarak, çalışan iletişimini güçlendirecektir. Ayrıca veri görselleştirmesi, bilgi çıkarımı, veri entegrasyonu ve sayısal kütüphane gibi bilgi yönetimi araçları, bilginin kullanımı ve yaygınlaşmasına olumlu katkılarda bulunacaktır (Banger, 2003).

Yeni teknolojiler, üst yöneticilerden beklentileri de artırmakta ve kamu yönetiminin faaliyetlerini bir sır olmaktan ve devleti de kutsallıktan çıkarmakta, kamu yönetimindeki bilinmezlikten kaynaklanan büyü bozulmaktadır (Ateş, 2002: 967). Aynı zamanda bilgi teknolojileri ve özellikle İnternet yurttaşlığın tanımını değiştirmekte ve nettaşlık olarak ifade edilen kavramla e-demokrasiye farklı bir bakış açısı kazandırmaktadır (Uğur ve Bilici, 1998: 494). Fakat, e-devletin teknik bir devlet olması sadece teknoloji yoğun olması ile açıklanamaz. E-devlet tasarımı belirgin teknik temeller üzerine inşa edilecektir (İnce, 2001: 26).

1.4. E-Devletin Kullanım Alanları

Elektronik olarak sunulan kamu hizmetlerine bakıldığında, e-devletin kullanım alanları günlük yaşam, uzaktan yönetim ve politik katılım olarak üç başlık altında sınıflandırmak mümkündür:

Tablo 3 : Elektronik Devlet Hizmetlerinin Kullanım Alanları

Kullanım Alanları	Bilgi Verme Hizmetleri	İletişim Hizmetleri	On-line İşlem Hizmetleri
Günlük Yaşam	• İş hayatı • Konut • Eğitim • Sağlık • Kültür • Ulaşım • Çevre vs. hakkında bilgiler	• Günlük yaşama ilişkin konularda danışmanlık • İş ya da konut ilanları • E-posta iletişimi	• Bilet rezervasyonu • Çeşitli programlara kayıtlar
Uzaktan Yönetim	• Kamu hizmetleri rehberi • İdari süreçler için kılavuz • Kamu kayıtları ve veri tabanları	• Kamu görevlileri ile e-posta iletişimi	• Formların elektronik ortamda doldurulması
Politik Katılım	• Yasal düzenlemeler • Meclis kayıtları • Siyasi programlar • Görüş belgeleri • Karar alma sürecinde hazırlanan belgeler	• Siyasi konulara ilişkin tartışmalar • Politikacılarla e-posta iletişimi	• Referandum • Seçimler • Anketler

Kaynak : İnce (2001: 9-10) Tablo şu eserden alınmıştır : Public Sector Information : A Key Resource for Europe, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, (Com, 1998: 585), Avrupa Komisyonu.

Tablodaki bilgi verme hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşlarının tek taraflı bilgi vermesine yönelik hizmetleri ifade etmektedir. İletişim hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşları ile tek yönlü bir iletişim sağlayabileceği gibi (matbu formların doldurulması, e-dilekçe, başvuru formları vs.), çift yönlü iletişime de imkan verecek hizmetleri (kurum ve kuruluşlarla bağlantı kurup ilgili konularda görüşmek, on-line soru sorup cevap alabilmek vs.) kapsamaktadır. On-line hizmetler ise, aynı anda, aynı yerde olması gereken işlemlerin elektronik sistemler yardımıyla aynı anda ancak farklı yerlerde bulunan insanların, kurumların ve kuruluşların aynı şeyi bir şekilde paylaşmalarını (Kamu ihalelerine katılım, ücretlerin ve fiyatların, cezaların ödenmesi vs.) anlatmaktadır (Kösecik ve Karkın, 2004: 111).

1.5. E-Devletin Yararları ve E-Devlet Modelleri

Başarılı bir e-devlet modelinin ülkenin ekonomik kalkınmasından sosyo-kültürel gelişmesine, yaşam kalitesinin artmasından, katılımcı demokrasinin güçlenmesine kadar sayısız yararları vardır. Bunlardan başlıcaları şunlardır (Kırçova, 2003: 23):

1.5.1. E-Devletin Ekonomik Gelişmeye Katkısı

Lokal, yerel ve uluslararası ağ sistemleri sayesinde ortaya çıkan iş modelleri ekonominin mikro bilimleri olan şirketlerin kârlılık, verimlilik ve etkinlik sorunlarını büyük ölçüde çözmüştür. Ağ teknolojilerinin iş dünyasına uyarlanmasıyla ortaya çıkan yeni durumda şirketler yeni pazarlara ulaşmış, yeni müşteriler bulmuş ve ülkelerine daha fazla döviz kazandırmaya başlamışlardır.

Gerek mevzuat açısından ticari sistemin devlet hizmetlerine olan ihtiyacı, gerekse de devletin ticari hayatta düzenleyici ve denetleyici rolünün gerektirdiği çalışmaların ağ ortamından daha kolay ve rahat yapılabilmesi ekonomik gelişmeye ivme kazandırıcı bir etki yaratmaktadır.

E-devlet sayesinde devletin işlevlerini devam ettirerek küçülmesi yani masraflarını kısması büyük kazançlar getirebilecek, bürokrasinin yavaşlattığı ve hantallaştırdığı devlet yapısı, özel sektörün önünü açacak esnek yapıya kavuşarak, üretim ve yatırımlara daha hızlı uyum sağlayabilecek ve destek verebilecektir (Cantekinler, 2002: 12). Sonuçta devlete olan güvenin artması vergi toplamayı kolaylaştıracak, kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınmasını sağlayacaktır (Özsağır ve Küllük, 2002: 574).

1.5.2. Devlet Hizmetlerinin İyileştirilmesi

E-devletin sunduğu imkânlarla kamusal mal ve hizmetler daha ucuz ve çabuk sağlanır. Elektronik devletten beklenen yarar, faydası maliyetini aşacak bir yenilenmedir (Bilen ve Şanver, 2002: 111).

E-devlette sonuçların kısa sürede alınması ve hizmetlerin kısa sürede verilme olasılığının varlığı, daha önce işleri hızlandırmak için vatandaşlar tarafından işlevselleştirilen “patronaj sistemi”, kartvizitle ve rüşvetle işlem yaptırmayı en aza indirecektir (Şentürk, 2002: 51).

Hızlı ve kısa sürede sonuç veren e-devlet, tüm bürokratik zorlamalar yüzünden vatandaşlar tarafından ulaşılamayan evrakların olduğu, yavaş işleyen bir kurum olarak nitelendirilen devleti, hızlı ve verimli sonuçların alındığı bir

kuruma dönüştürerek ona artı bir saygınlık kazandırır (www.cisco.com/tr/edevlet, 4.10.2004).

Bilginin dış çevreyle paylaşılması interaktif hizmet sunumu, sorunların iletilmesi, yurttaşlara yapılan hizmetlerin birebir duyurulması, değişik fikirlerin karşılıklı sunulması ve tartışılması sonucu kamusal karar verme mekanizmalarına yurttaş katılımını artırma kamu hizmetlerinde e-devletin güzel örnekleridir (Moon, 2002, aktaran: Nohutçu, 2002: 7).

1.5.3. Devletin Etkinliğinin Artması

E-devlet diğer iş modellerinde olduğu gibi zaman, mekan ve maliyet unsurlarını optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmaktadır. Böylece baskıcı, kompleksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilmekte (Ulusoy, 2004), vatandaşın kendi işlemini kendi yapması fazla istihdamı önlemektedir (Akın, 2004).

E-devletin özel sektör idare metotları ve becerilerinden faydalanmasının kamuda düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkisizliği azaltmada etkili olduğu da bilinmektedir (Sağsan, 2001: 97).

1.5.4. Vatandaş Katılımının Sağlanması

E-devlet, vatandaşlarını büyük bir sosyal grubun bir parçası olarak değil, ayrı bütünler olarak görmeyi esas kabul eden bir organizasyondur. Bu anlamda, yeni bir toplum anlayışının ve vatandaş gücünün de sembolüdür (Menteş, 2004). Devletin içinden ve dışından bilgilerin düzenli olarak akışını sağlayarak toplumun demokratikleşmesinde önemli bir rol üstlenmiş olan (Ulusoy ve Karakurt, 2002: 138), e-devletin her düzeyde vatandaşın yönetime katılmasını sağlaması beklenmektedir.

E-devlette devlet girişimlerine ve yatırımlarına halkın katılımı için “elektronik duyurular”, “elektronik mail grupları” oluşturabilir ve önemli meselelerde sanal düşünce kuruluşları aracılığıyla “elektronik beyin fırtınası” da denenebilir.

Elektronik oylar aracılığı ile halkın belirli konularda görüşü alınır, “sanal çıkar grupları”, “sanal lobiler” oluşturularak düşünceler ve projeler geliştirilir hatta bunlar sosyal gelişim ve kalkınmaya katkı sağlayacak hale getirebilir (Altıntaş, 2002: 23). Sonuçta, Internet tabanlı devlet sayesinde birey bilgisayar aracılığıyla yönetime katılım olgusunun aktif bir ögesi durumuna gelecektir (Altınok, 2001: 150).

1.5.5. Vatandaş – Devlet Etkileşiminin Sağlanması

E-devletin kamu kesimi yönetimine müşteri ilişkileri, müşteri odaklılık, rekabet kavramlarını getirerek yönetimi dönüştürmesi yönetimin bürokratik yapısını da e-bürokrasi adı verilen yeni bir forma sokmaktadır (Sağsan, 2001: 99). E-devlet devletle halkın bütünleşmesini sağlar.

İyi yönetimlerde devlet ve halk güveni temeldir. Bilgi sistemleri topluma politika oluşturma aşamasında, görüş sorulmasında, açık ve hesap verebilir devlet oluşturmada yardımcı olur. E-devlet halkın sesini duyarak ve katılımını sağlayarak politikalarını ona göre şekillendirir (Kaya, 2004).

1.5.6. Politika Oluşturma Süreçlerinin İyileştirilmesi

Devletin her kurum ve kuruluşuna zaman ve mekan farkı gözetmeden ulaşabilen, taleplerini ifade eden, kendisine sunulan hizmetlere erişebilen vatandaşlar daha fazla politika oluşturma süreçleri içinde yer almaktadır (Kırçova, 2003: 20). Aşağıdaki tabloda e-devletin vatandaş ve kamu personeli için yararları özet halinde sunulmaktadır:

Tablo 4 : E-Devletin Yararları

VATANDAŞ İÇİN	KAMU PERSONELİ İÇİN
Self Servis: Kendi kendine bilgiye erişim	Self Servis: Dış görevler ve iletişimde azalma
Daha İyi Erişim: Bilgiyi bulma ve kullanmada kolaylık	Daha İyi Erişim: Klasik yöntemlerle bilgi temininde azalma
Derhal Servis: Hızlı çözümler ve sonuç	Derhal Servis: Gecikmelerin azalması
Artan İyi Niyet: Vatandaş devlete pozitif bakacak	Artan Vatandaş Memnuniyeti: Daha iyi hizmet sunumunun sonucu
Artan Hesap Sorabilirlik: Vatandaşın yönetime aktif katılım	İletişimdeki Gelişme: Yönetici ve dış kurumlarla daha etkin ve hızlı gelişme
Zaman ve Mekan Bağımsızlığı: İstenilen yer ve zamanda bilgiye erişim	İç İşlemlerdeki Gelişme: İş yapma biçimlerinde değişim

Kaynak : www.uni-yaz.com

E-devlet modellerine baktığımızda ise devletten vatandaşa, devletten ticari kurumlara, devlet ve tedarikçiler, devlet ve kamu kuruluşları olmak üzere dört farklı model görülmektedir. Bu modeller ve modellerin avantajları şöyle gösterilebilir :

Tablo 5 : Devlette Etkileşim Alanları ve E-Devletin Sağlayacağı Başlıca Avantajlar

Etkileşim Yönü	Etkileşim Alanları	Avantajlar
Devletten Vatandaşa	Bilgilendirme Vergi Sağlık Eğitim Kültür	Alternatif dağıtım kanallarının kullanılması Kişiselleştirilmiş, hızlı ve kolay hizmetler Açıklık Düşük işlem maliyetleri
Devletten Ticari Kurumlara	Destek programları Tavsiye ve yol gösterme Düzenlemeler Vergi	Hızlı ve etkin etkileşim Daha az bürokrasi Düşük işlem maliyetleri
Devlet ve Tedarikçiler	E-satın alma	Verimlilikte artış Düşük işlem maliyetleri
Kamu Kuruluşları	Kamu kurumları arası iletişim Merkezi ve yerel yönetimler arası iletişim	Verimlilikte artış Etkin bilgi paylaşımı Esnek çalışma ortamı

Kaynak : Cevdet A. Kayalı, Ayşe N. Yereli “Türkiye’de Bilgi Toplumu Yaratılması ve E-Devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını, İzmit, 2002.

Tablodan anlaşılabacağı üzere; elektronik devlet uygulamasında devlet ile vatandaşlar, devlet ile ticari kurumlar, devlet ile tedarikçiler ve nihayet devlet yönetimi içinde hizmet sunan kurum ve kuruluşların kendi arasında bir etkileşim söz konusudur (Aktan, 2004). E-devlette vatandaş kuyrukları uzun beklemler, pahalı çözümler yoktur ve küçük alımlarla başladığı gözlemlenen devletin ticari kurum ve tedarikçilerden çevrim içi satın alma sistemleri gide-rek yaygınlaşmakta, kamu kuruluşları arasındaki ilişkilerin bütünüyle elektro-nik ortamda gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir (Arifoğlu vd., 2002: 19-21).

1.6. E-Devletin Etkinliğini Belirleyen Faktörler

E-devlet uygulamasının yaygınlaşmasına yol açan faktörleri telekomünikasyon altyapısı, yasal düzenleyici ortam, malî kaynaklar ve kamu organizasyonlarının bilgi teknolojileri ile olan bağlılığı olmak üzere dört temel başlıkta toplamak mümkündür (Ulusoy ve Karakurt, 2002: 139-140):

1.6.1. Ülkenin Telekomünikasyon Altyapısı

Gelişmekte olan bir ülkede en önemli etmenlerden biridir. Bir ülkede dijital Networksler (ağlar) olmadan e-devlete girmek mümkün değildir. Ülkenin fiziksel durumu ve telekomünikasyon altyapısını anlama, uygun amaç ve parametreleri doğru olarak belirlemede önemlidir.

1.6.2. Yasal ve Düzenleyici Çevre (Ortam)

Özellikle özel yatırımları ve rekabeti geliştiren bir faktördür. Telekomünikasyon altyapısındaki genişleme ya da yükselme oldukça büyük yatırımlar gerektirir. Oysa birçok gelişmekte olan ülke hükümeti bu açıdan uygun durumda değildir. Özel yatırımları teşvik etmek için yerel telekomünikasyon ve Internet servis sağlayıcıları arasındaki rekabet yükseltilebilir.

1.6.3. Malî Kaynaklar

Eğer kamu kurumları kamusal hizmetleri on-line sağlarsa, kendilerini güvende hissetmeleri için hazine tarafından desteklenmeleri gerekir. E-hizmet teslimi tamamen fonlanmaz ise, kamu kurumları hizmetleri sunmak için fiyat talep edecekler ya da hizmet teslimi özel sektör tarafından yerine getirilecektir. Özel ve kamusal düzenlemeler ya da ücret yapısı, e-devletin pozitif etkilerinin devam etmesi için güçlendirilmelidir.

1.6.4. Kamu Organizasyonlarının Bilgi Teknolojileri İle İlişkisi

E-devletin etkinliğini anlama organizasyonun bilgi teknolojileriyle olan ilişkisine bağlıdır. Kamusal organizasyonların etkinliği ise, organizasyonel yönetim kalitesi ve organizasyon üyelerinin performansına bağlıdır.

Aykın (2004), e-devletin etkinliği için işe küçük ve başarılı uygulama örnekleri ile başlamayı, herkesin kamu hizmetlerinden on-line olarak yararlanmasının mümkün olmadığının unutulmamasını, mahremiyet ve güvenlik konuları üzerinde hassasiyetle durulmasını, kamunun özel sektöre sunduğu hizmetlere öncelik verilmesini, vatandaşların hizmetlerden on-line olarak yararlanmasının teşvik edilmesini, liderlik ve politik taahhüt sağlanmasını ve özel sektörle ortak çalışma alanlarının araştırılmasını önermektedir.

Özdemir (2004) ise; elektronik hizmetlerin başarılı olabilmesi için bütün vatandaşları kapsayacak şekilde tasarlanması gerekliliğini belirterek başarılı e-devlet sitelerinin Internet verilerini analiz ettiğini vurgulamaktadır.

1.7. E-Devlet Modelinin Olgunlaşma Aşamaları

E-devlet modelinin olgunlaşma aşamaları şunlardır (Uçkan, 2003: 41):

1.7.1. Bilgi Aşaması

Bu ilk aşama, genellikle bilgi yüklü bir web sitesine sahip olmaktan, yani Internet mevcudiyetinden ibarettir.

1.7.2. Etkileşim Aşaması

Kullanıcıyla daha etkileşimli bir ilişki söz konusudur. Kullanıcılar yetkililere e-posta gönderebilir, site içi arama motorlarında istedikleri kişisel ya da genel bilgiyi sorgulayabilir, resmî işlemler için çeşitli form ve belgeleri indirebilirler veya uzman yardımı alabilirler.

1.7.3. İşlem Aşaması

Kamu yönetim biriminin web sitesinin etkileşim düzeyi artmış ve daha bütünsel bir işlevsellğe dönüşmüştür.

1.7.4. Dönüşüm Aşaması

Elektronik kamu yönetimi, tek duraklı bir yapıdır ve yurttaşlar ya da kuruluşlar tek bir adresten (genelde “portal” olarak adlandırılan kapsamlı bir Internet sitesi üzerinden) diledikleri tüm hizmetlere ulaşabilirler.

Dönüşüm aşaması, hizmet sağlama etkinliğinin yanı sıra, geliştirilmiş katılım platformlarıyla yurttaşların izleme ve denetim imkanlarını artıracak, kamu yönetimi daha katılımcı bir temelde konumlandırarak bir aşama olarak görülmektedir.

1.8. E-Devlet Altyapı Gereksinimleri

E-Devlet geleneksel devlet yönetiminde dönüşüm sayılabilecek olumlu katkılarının yanı sıra e-devlete geçiş sürecindeki birtakım altyapı eksikliklerinden dolayı olumsuz sorunları da beraberinde getirmektedir.

E-devletin kamu yönetimine olumlu ve olumsuz etkileri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo 6 : E-Devletin Kamu Yönetimine Etkileri

OLUMLU NİTELİKLER/KATKILAR	OLUMSUZLAR/SORUNLAR
• Kamu hizmetlerinde iç verimliliği artırma • Yeni hizmetler yaratma • Bilgiye kolay erişim • Küresel enformasyon ağlarında yer alma • Maliyet tasarrufu • Kurumlar arası bilgi paylaşımı • Kamu hizmetlerine on-line erişim • Bireysel etkinlik • Yüksek performanslı ekip çalışması • Şeffaf devlet	• Fiziki engelliler için erişim güçlüğü • Aşırı enformasyon yükü • Kamu bilgilerinde gizlilik, kopyalama hakları ve koruma konularında belirsizlik • Bilgiye erişimde eşitsizliğin doğuracağı uçurumlar

Kaynak: Türksel Kaya Bengşir, “Devlet-Vatandaş İletişiminde E-Posta”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 4, Ankara, Aralık 2000, s.55.

E-devletin olumsuzluklarını en aza indireyecek altyapı gereksinimleri şunlardır (Murat Rifat Özgören, 2004):

1.8.1. Bilgi Güvenliği

E-devlet oluşumunda bilgi güvenliği vazgeçilmez ve önceliği çok yüksek uygulamalardan biridir. Bilgi güvenliği konusunda en belirgin ve yaygın uygulama elektronik imza ve sayısal imza konularındadır.

1.8.1.1. Elektronik İmza

E-devlet oluşumunu en önemli ayaklarından birisi elektronik imzadır. Elektronik imza bir anlamda elektronik noter oluşumunun da temelini oluşturmaktadır.

1.8.1.2. Sayısal İmza

Elektronik imzanın özel bir çeşidi olup bir anahtar çifti (açık ve kapalı anahtarlar) ile elektronik ortamda iletilen veriye vurulan bir mühürdür. Sayısal imzalar doğrulanabilirler ve inkar edilemezler.

1.8.1.3. E-Devlet Uygulamalarında Güvenlik

Devlet-vatandaş ilişkisinde tarafların birbirine güvenmesi ilişkileri kolaylaştıran ve zenginleştiren olmazsa olmaz bir ögedir. Bu bağlamda, vatandaşın devlete güvenmediği bir ortamda sanal bilgi ve hizmetlerin kök salamayacağı kolayca öngörülebilir (Yıldız, 2003: 315). Devletin vatandaşların kişisel bilgilerini toplama amacı dışında kullanmaması ve bu bilgilerin gizliliğini korumaya dikkat etmesi de gereklidir ki insanlar e-devlete kuşkuyla bakmasın (Bartın, 2002: 2). Bu nedenle e-devlet uygulamalarında vatandaşların özlük bilgilerinden ve yapılan işlemlerin güvenli olmasından daha önemli bir unsur düşünülemez.

İyi bir güvenlik, bu alanda oluşturulmuş sağlam ve denenmiş bir güvenlik politikasının oluşturulması ile başlamalıdır. Oluşturulan e-devlet uygulamalarındaki her nesne veya sayfa bu güvenlik çemberi ile korunmalıdır.

Güvenlik için en önemli anahtar güvenliği anlamaktır. Güvenlik alanında mevcut seçenekleri ve önlemleri belirlemekse sonraki adımdır.

1.8.2. Mevzuat

Günümüz devletleri, kendi vatandaşının ve toplumlarının en üst düzeyde “değer ve yenilik yaratma” yeteneklerinin ortaya çıkarılmasında ve geliştirilmesinde “aktif rol ve görev” üstlenmektedir. Bu durum; “hak ve özgürlükler” ile “ödev ve sorumlulukların” yeniden net bir şekilde tanımlanmasını, karşılıklı doğru algılanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir.

Bu noktada e-devlet yönetimi ve politikalarının “evrensel hukuk ve etik” temelinde oluşum ve işleyişi öncelikle dikkate alınmalıdır. Aksi taktirde elektronik iletişim ve bilgi araçlarının kullanımında “yönetimsel güç” tekeli, hak ve özgürlüklerin kullanımında “daralmaya” yol açabilir ve yeni “buyrukçu ve dayatmacı” devlet veya güçler düzeninin oluşumuna neden olabilir.

1.8.2.1. Yasal Düzenlemeler

E-devlet yapılanmasını gerçekleştirmek için yeni yasal düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır (Özellikle kişisel bilgilerin korunması, elektronik imza ve onay kurumlarına ilişkin). Bu düzenlemelerin eksikliği e-devletin önündeki en büyük engeller arasındadır.

Öncelikle, Internet hizmetlerinin herkes tarafından erişilebilir düzeye getirilmesi, ardından iletişim piyasasının serbestleştirmeye doğru yeniden düzenlenmesi gereklidir. Bu yapılmadıkça, katılım gerçek anlamda oluşturulamaz (Alptürk, 2004).

1.8.2.2. Onay Kurumu

Elektronik ortamda gönderici ve alıcıların kimliklerinin belirlenmesi için üçüncü kişi veya kurumlarca “sayısal sertifika” düzenlenmesi gereklidir. Bu sertifikaları düzenleyen kurumlar “Onay Kurumu” olarak adlandırılır.

1.8.2.3. E-Noter

E-Noter, e-devlette onay kurumlarının yanı sıra geleneksel noter sistemine benzer şekilde belge ve yetki devri istemlerini onaylayan, işleme zaman boyutunda geçerlilik kazandıran kurumdur. E-Noter, e-devlet oluşumunun temel dayanağı olarak görülmektedir.

1.8.2.4. Sayısal Kimlik Kartı

Sayısal Kimlik Kartı bir akıllı kart uygulamasıdır. Bu akıllı kart; Kişisel Kimlik Bilgilerini, Vergi Kimlik Bilgileri ve Elektronik İmzayı içermektedir.

1.8.3. İletişim Altyapısı

E-Devlet oluşumunda, bilgisayar donanımları ve yazılımlarının etkin kullanımının yanı sıra bilgi üretimi ve paylaşımı da çok önemlidir. Bu amaca uygun olarak kurulan kurumsal Internetler² (İntranet) e-devletin oluşumunun temel adımıdır. Bu bağlamda elektronik ortamda sunulacak kamu hizmetleri müşteri tercihlerini dikkate alarak belirlenmeli, farklı erişim seçenekleri

² İntranet; Internet’in lokal yeni şirket içi dahili olanıdır. İntranet’te uygulama yönü ağır basan işlevsel sayfalar Internet’e göre çoğunluktadır (www.burolink.com, 29.10.2004).

sunabilmeli, Internet kullanımını özendirici çalışmalar yapılmalı ve vatandaşların kamu yönetimine güvenleri artıracak yönde uygulamalara gidilmelidir.

İletişim altyapısı oluşturulurken ülkenin değişik kuruluşları bir araya getirilerek kurumlar arası koordinasyon mutlak surette sağlanmalı, ortak hedef ve amaçlar net olarak ortaya konulmalı, projelerdeki çok başlılık önlenmelidir (Yanık, 2002).

1.9. E-Devlete Geçerken Öncelikli Adımlar

E-devlet altyapısının hazırlanmasındaki öncelikli adımlar şunlardır (Arifoğlu ve diğerleri, 2002: 39-30):

1.9.1. Hukuksal Altyapı

Çevrimiçi hizmetlere geçerken, gerekli hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir. Bu çerçevede öncelikle elektronik imza ve elektronik dokümanlara hukuki geçerlilik sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

1.9.2. Teknolojik Altyapı

Çevrimiçi hizmetlere geçerken, teknolojik altyapı tasarımları gerçekleştirilmeli ve hızla uygulama planı hazırlanmalıdır.

1.9.3. İnsan

Toplumsal öngörülen sistemlere adaptasyonu için gerekli eğitimler sağlanmalı, değişim yönetimi gerçekleştirilmelidir.

1.9.4. E-Devlet Finansmanı

E-Devlet çok ciddi finans kaynaklarının yatırıma dönüştürülmesini gerektirdiği için klasik bütçe hazırlama usulleri dışında yeni modeller oluşturulmaktadır. E-devlet yatırımları bilgi işlem bütçelerinin dışındaki tüm birimleri de ilgilendiren bir yaklaşım gerektirir.

Finansman sorununu çözücü yaklaşımların başında, e-devlet servislerinin sunulduğu ortamlara alınacak ticarî reklamlar, servisleri kullanmak isteyen kullanıcıların üyelik sistemiyle belli bir ücret ödemesi veya kamu hizmetlerini on-line talep edenlerden işlem başına belirli bir ücret talep edilmesi gelmektedir (Milli Emlak Genel Müdürlüğü, 2002).

1.9.5 Hizmet Altyapısını Oluşturmak

Kullanıcıların en verimli şekilde hizmet alabileceği teknolojiler belirlenmeli ve gerekli altyapı oluşturulmalıdır.

1.9.6. Hizmet Mekanizmasını Oluşturmak

Servis mekanizmasını oluşturmak, sistem bileşenlerinin bir arada çalışma prensiplerini belirlemeyi gerektirir. Bilgiye ulaşma, saklama, paylaşma prensipleri servis mekanizması tarafından belirlenir. E-Devlette tüm birimler arasında etkin bir veri paylaşım sistemi oluşturulmalı ve içerik meydana getirilmelidir.

1.9.7. Güvenlik ve Gizlilik

Internet aracılığıyla sunulan bilgi hizmetlerin gizlilik ve güvenliği konusu iki çerçevede incelenebilir (Yıldız, 2003: 318): İlk olarak, yönetim birimlerinin vatandaşlara ve kurumlara hizmet sunarken kullandığı gizli bilgilerin kötü niyetli üçüncü şahısların eline geçmesinin engellenmesi sorunu vardır. Gizlilik ve güvenlik konusunun diğer yönü ise, kamusal bilgilerin ulusal güvenliği tehlikeye düşürebilme ihtimalidir. Bu ve benzeri nedenlerle e-devlet hizmetleri kullanıcıların bilgilerini güvenli bir ortamda saklamalı ve kullanıcılar gizlilik prensiplerinin uygulandığından emin olmalıdırlar.

1.9.8. Kritik Başarı Faktörlerinin Belirlenmesi

E-Devlet'e geçişte performans değerlendirmesi yapabilmek için kritik başarı faktörlerinin belirlenmesi gerekmektedir.

2. Dünyada E-Devlet Uygulamaları

Dünyada e-devlet yaklaşımları öncelikli olarak yerel yönetimlerdeki uygulamalarla başlatılmıştır (Arifoğlu ve diğerleri, 2002: 37). Gelişmiş ülkelerin yanı sıra gelişmekte olan ülkelerde de e-devlet uygulamalarına büyük önem verilmektedir (Balcı, 2003: 271). Fakat gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkelerin e-devlet uygulamaları arasında amaç farklılıkları vardır. Örneğin, bir Afrika ülkesinde başlatılan e-devlet girişiminde amaç yolsuzluğu önleme iken, batılı ülkeler ise devletler/eyaletler arası rekabette öne çıkmak, devletin halkına high-tech³ bir imaj verme isteği amaçlarıyla e-devlet girişimlerini yönlendirmektedir (Ateş, 2003: 489).

Dünya genelinde Brown Üniversitesi'nce 198 ülkedeki ulus-altı birimler, yerel hükümet, bölgesel birimler, kentlere ait kamu web siteleri dışındaki 1935 web sitesinde belirlenen 28 on-line hizmete göre 2004 yılında gerçekleştirilen bir araştırmada e-devlet performansı açısından Kuzey Amerika başta gelmekte, bu bölgeyi Asya, Batı Avrupa, Pasifik Okyanusu Adaları, Orta Doğu, Doğu Avrupa, Rusya ve Merkezi Asya, Güney Amerika, Merkezi Amerika ve son olarak Afrika izlemektedir (West, 2004).

³ Yüksek teknolojiye sahip olma.

Çalışmada Küresel E-Devlet raporunda en iyi performansı sergileyen ülkelere öncelikli olarak yer verilmiştir, her kıtadan bir ülke incelenerek çalışma içeriği zenginleştirilmiştir.

2.1. Amerika Kıtası'nda E-Devlet Uygulamaları

2.1.1. A.B.D

A.B.D bilişim ve iletişim sektörlerinde öncü bir ülke olduğu kadar⁴ e-devlet uygulamalarında da önde gelen ülkeler arasındadır. 1993'te başlatılan ve tüm kamu hizmetlerinin tek duraklı olarak çevrim içi sunulması hedefini güden “Access America” e-devlet programı⁵ kapsamında 2003 yılına kadar, bağımsız olarak verilen kamu hizmetlerinin bir portal bünyesinde bütünleştirilmesi amaçlandırılmıştır. Program kapsamında “firstgov” adlı Internet portalı⁶ tasarlanmış ve 2001 yılında hizmete girmiştir (Uçkan, 2003: 75).

A.B.D İdare ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan ve 3 Ekim 2003'de Başkan tarafından onaylanan “E-Devlet Stratejileri Raporu” da devletin vatandaşlara hizmet verme ve/veya onlarla birlikte çalışma yöntemlerini e-Devlet stratejilerini geliştirmek yoluyla iyileştirmenin gerekliliğini ortaya koymaktadır. ABD'nin e-devlet stratejileri üç temel üzerine kuruludur (Kırçova, 2003: 126-128):

- 1- Bürokrasi merkezli değil, vatandaş odaklı devlet
- 2- Sonuç odaklı devlet
- 3- Yenilikleri destekleyen pazar odaklı devlet

Bu stratejileri gerçekleştirmeye yönelik e-devlet uygulamaları beş ana başlık altında ele alınmıştır. Bunlar (www.turkiye.gov.tr, 13.02.2004):

1. Devletten Şirketlere(G2B) Uygulamalar
2. Devletten Devlete (G2G) Uygulamalar
3. Devletin İç Etkinlik ve Verimliliğini (IEE) Sağlamaya Yönelik Uygulamalar
4. E-devletin başarısına engel olan konulara yönelik projeler (E-onay sistemi, Merkezi yapı, Mimari) şeklinde sıralanmaktadır.
5. E-Yetkilendirme (Authentication)

⁴ 2001 yılında tüm dünya üretiminin %30'unu tek başına karşılamıştır. En büyük 50 bilişim firmasının 26'sı ABD kökenlidir (Özçivelek, 2003: 4, www.bilten.metu.edu.tr).

⁵ <http://www.accessamerica.gov>.

⁶ <http://www.firstgov.gov>.

2001 yılında Senato'ya sunulan ve 15 Kasım 2002 tarihinde Başkan George W. Bush tarafından imzalanarak yürürlüğe giren “E-Devlet Yasası” bilişim ve iletişim teknolojilerinin daha etkin kullanımıyla federal hükümetin yurttaşlarla ilişkisine daha çok etkileşim getirmeyi amaçlamaktadır. Yasa kapsamında Beyaz Saray'ın Yönetim ve Bütçe Ofisi bünyesinde bir e-devlet ofisi kurulması öngörülmektedir (Uçkan, 2003: 76).

Başkan Bush üç yıl içinde devletin “vatandaş odaklı” bir hale getirmeye yönelik planın bir parçası olarak e-devlet fonu kurulması için 100 milyon dolar harcamayı taahhüt etmiştir (www.turk.internet.com, 01.03.2001).

Federal düzeyin yanı sıra eyaletler bazında da pek çok çevrim içi hizmet verilmektedir. Örneğin; California eyalet portalı trafik vergisi, lisans yenileme gibi pek çok hizmetin sunulduğu kişiselleştirilebilir bir portaldır (Bilgen; e-devlet.tripod.com, 20.11.2004). Indiana eyaleti kamusal bilgilere abonelik ücreti karşılığında erişim sağlamaktadır (İnce, 2001: 64).

Minnesota eyaletinde bilgi teknolojileri aracılığıyla “daha etkili ve hesap verilebilir” bir eyalet yönetimini tesis etmek amacıyla “Mükemmellik Girişimini Sürdürmek” adlı bir proje başlatılmıştır (www.govtech.net., 22 Kasım 2004).

Illinois eyaletinde e-devlet uygulamalarının diğer eyaletlerle bilgi alışverişini kolaylaştırdığı, vatandaşların seçilmiş ve atanmış bürokratlarla olan iletişimini artırdığı tespit edilmiştir (Bernick, Bunch, Byrnes, 2003, Cspl.uis.edu.).

E-devlet uygulamalarını başarılı kılan diğer husus kayıtların elektronik yollarla tutulmasını mümkün kılan e-imza yasası olarak bilinen Küresel ve Ulusal Ticarete Elektronik İmza Kanunudur (Demirel, 2003: 5).

2.2. Avrupa Kıtası'nda E-Devlet Uygulamaları

Bu kısımda AB'nin ABD ve Japonya karşısında küresel rekabette geri kalmamak amacıyla belirlediği E-devlet vizyonu, bazı AB ülkelerindeki e-devlet uygulamaları ele alınmıştır.

2.2.1. AB'nin E-Devlet Vizyonu ve Bazı AB Ülkelerinde E-Devlet

2.2.1.1. E-Avrupa 2000 – 2002 Programı

23-24 Mart 2000'de Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi zirvesinde Avrupa Konseyi Aralık 1999'da Avrupa Komisyonu tarafından benimsenen e-Avrupa girişimini geliştirerek desteklemeye karar verdi ve Avrupa'yı gelecek

on yılda **“Dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisini yapmak”** gibi çok iddialı bir hedef belirledi (www.tbv.org, Mart 2004). Daha sonra, Avrupa’daki her vatandaşın, her okulun, her şirketin, her hükümetin ve yönetimin en kısa zamanda Internet’e bağlanabilmelerinin gerekliliğine işaret eden e-Avrupa girişiminin hayata geçirilmesine yönelik olarak Haziran 2000’deki Feira AB Konseyinde “e-Avrupa 2002 Eylem Planı” kabul edildi.

E-Avrupa 2002 eylem planı üç temel amaca yöneliktir (Uçkan, 2003: 29):

1. Ucuz, hızlı ve güvenli Internet
 - a) Ucuz ve hızlı Internet erişimi
 - b) Öğrenciler ve araştırmacılar için hızlı Internet
 - c) Güvenli ağlar ve akıllı kartlar
2. İnsanlara ve becerilere yatırım
 - a) Avrupa gençliğini dijital çağa taşımak
 - b) Bilgi tabanlı ekonomi içinde çalışmak
 - c) Bilgi ekonomisine herkesin katılımı
3. Internet kullanımını özendirmek
 - a) Elektronik ticareti hızlandırmak
 - b) E-devlet: Kamu hizmetlerine elektronik erişim
 - c) Elektronik sağlık
 - d) Küresel ağlar için Avrupa dijital içeriğini yaratmak
 - e) Akıllı ulaşım ve taşıma sistemleri

2.2.1.2. E-Avrupa 2005 Eylem Planı

Haziran 2002’deki Sevilla toplantısında Birliğin “Herkes İçin Bilişim Toplumu” vizyonuna ulaşmak hedefi ile 2005 yılına kadar sürecek yol haritası belirlenmiştir. Bu yol haritasında ulaşılacak istenen hedefler şunlardır (İnce, 2003):

1. E-Devlet, e-egitim ve e-sağlık başta olmak üzere modern çevrimiçi hizmetlerin sunumu
2. Dinamik e-iş ortamının yaratılması
3. Rekabetçi fiyatlarla yaygın geniş bant erişimi
4. Güvenli bilgi altyapısının sağlanması

Ayrıca 2004 yılı sonu itibarıyla, tüm üye devletler, temel kamu hizmetlerini elektronik olarak erişilebilir hale getirilecektir. Söz konusu elektronik hizmetler gerektiğinde interaktif olacaktır. Kişisel Internet

bağlantısı olmayan bireylerin kamuya açık Internet erişim noktalarından da yararlanmaları hedeflenmektedir (Çayhan, 2002: 537). Vatandaşlara hizmet, şirketlere hizmet ve devlet içi hizmet gibi üç farklı boyutu olan (Kaleağası, 16.10.2003), projenin AB'ye 68 milyar Euro gelir sağlaması ve dört milyon yeni istihdam imkanı açması beklenmektedir (www.turk.internet.com, 19.02.2003).

2.2.1.3. E-Avrupa+ Programı (2003)

11-12 Mayıs 2000 tarihlerinde Varşova'da düzenlenen Bilgi Toplumu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda "AB-Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Bilgi Toplumu Üst Düzey Karma Komitesi"ne, bu ülkeler için e-Avrupa benzeri bir eylem planı oluşturulması görevi verilmiştir.

24 Ekim 2000 tarihinde yapılan 5. Üst Düzey Karma Komitesi Toplantısı'nda, AB' ye adaylık sürecinde bulunan Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin de e-Avrupa+ çalışmalarına davet edilmesi kararlaştırılmış, e-Avrupa+ 2003 girişimi ve eylem planı 23-24 Mart 2001 tarihinde Stockholm'de yapılan liderler zirvesinde görüşülüp onaylanmıştır (Yürütücü, 2002, inet.tr.org.).

E-Avrupa+ 2003 eylem planı e-Avrupa 2002 programındaki üç ana amacı içermekle beraber aday ülkeler **"Herkes için uygun fiyatlı iletişim hizmetlerinin sağlanması"** ve **"Bilgi toplumu ile ilgili müktesebata uyum ve uygulama"** alt başlıklarını içeren **"Bilgi toplumunun temel yapı taşlarının oluşturulması"** başlıklı yeni bir amaç da konumlanmışlardır. Aday ülkeler e-Avrupa+ girişiminin koyduğu hedeflere ulaşmak için ortak bir tarih (2003) üzerinde uzlaşmış durumdadır (Büke, 2004).

2.2.1.4. Finlandiya

Finlandiya e-devletin gereği olan rekabetçi bir toplumu yaratma amacını gerçekleştirmede başarı sağlamış bir ülkedir. Bu başarı ulusal karakteristiklere dayandırılmaktadır (global.finland.fi, 05.02.2004). İyi gelişmiş bilgi altyapısı, yüksek nitelikli iş gücü, etkin politika uygulamaları, uzmanlaşmış BİT uygulamalarının kullanılmasına imkan vermektedir. "Tretotupa" (Bilgi Merkezleri) gibi bölgesel programlarla Internet ve diğer teknolojilere erişim yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Tüm okullarda Internet erişimi vardır. (Özgüler, 2004). E-devlete yönelik altyapı arzu edildiği gibi gelişmektedir.

2005 için konulan bir milyon geniş bant hedefine daha 2004 Nisan'ında 700.000 geniş bant bağlantısının kurulmasıyla büyük ölçüde

varılmıştır. Ayrıca Finlandiya’da web siteleri arasında Başbakan’ın düzenlediği Kasım’daki en iyi örnekler ödül galasında en yüksek derecenin verileceği, ulusal işbirliğinin, yüksek kaliteli hizmetlerinin geliştirilmesi ve küresel ihrac piyasasında Finlandiya’nın kendini kanıtlaması amaçlı “En iyi Internet hizmeti” yarışması (17 Mayıs 2004) başlatılmıştır (www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi, 15.11.2004).

Maliye Bakanlığı da kamu yönetimindeki Internet hizmetleri konusunda niteliği önemseyen bir başka yarışmayı yürütmektedir. Bu yarışmanın amacı ise vatandaşların bakış açısına göre işlevsel ve yararlı olan kaliteli çözümleri ve Internet hizmetlerini belirlemektir (www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi, 14.09.2004).

Finlandiya 19 Şubat 2003 tarihli Dünya Ekonomik Formu’nun 82 ülkeyi kapsayan Küresel Bilgi Teknoloji Raporu’na (2002-2003) göre; bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanım ve gelişimine sağladığı pazar ortamı ile politik/düzenleyici ortam açısından zirvede yer almıştır (www.kablenet.com, 19 Şubat 2003). Bilgi teknolojilerinin vatandaşlar ve işletmelerce kullanımında ileri bir ülke olan Finlandiya “Komünikasyon Süper Gücü” olarak nitelendirilmektedir (www.e.finland.fi, 16.12.2003).

2.3. Asya Kıtası’nda E-Devlet Uygulamaları

2.3.1. Singapur

Singapur’un e-devlet yolculuğu Kamu Hizmeti Bilgisayarlaştırma Programıyla (CSCP) 1980’lerin başlarında başlamıştı. Ardından 1990’ların sonunda Bilgi Teknolojileri ve Telekomünikasyon kavramları arasındaki yakınlaşma kamu hizmetlerinde bir paradigma değişimini gerekli kıldı ve ilk e-devlet eylem planı 2000’de uygulamaya kondu. Bu plan kamu hizmetlerinin sunumunda müşteri merkezli bir yaklaşımı benimseyerek e-devlet planı II’nin de (EGAP II) temelini oluşturdu.

Singapur’daki e-devlete yönelik hazırlanan planlara ilişkin açıklamalar aşağıda daha ayrıntılı olarak verilmiştir (E-Government Plans, europa.eu.int., 16.11 2004) :

1- Ulusal Bilgisayarlaştırma Planı (1980-1985): Bu plan, geleneksel iş fonksiyonlarını otomatikleştirmeye, kağıda dayalı çalışmayı azaltmaya, kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinin kullanımını artırmaya odaklandı.

2- Ulusal Bilgi Teknolojileri Planı (1986-1991): Bilgi teknolojilerine ilişkin stratejilerin gelişmesiyle tek duraklı kesintisiz hizmet verilmesine doğru

bir yönelim olmuş bu plan doğrultusunda Okul linkleri, Ticaret Ağı, Hukuk Ağı, Tıp Ağı, Bütünsel Arazi Kullanım Sistemi, Tek Duraklı Adres Değişim Bildirim Sistemi gibi projeler hayata geçirilmiştir.

3- Bilgi Teknolojileri 2000 (1999-1992): Singapur'da yaşam kalitesini geliştirici hizmetlere (Ekonomiyi geliştirme, Singapurluların teknolojik hizmetlere olan ilgi ve potansiyelini artırma, Toplulukları yerel ve global olarak Internet'e bağlama vb.) odaklanmıştır.

Özellikle hızlı ve güvenli geniş bant teknolojisini kullanan, bilgi, alışveriş, kültür-sanat vb. işlevleri entegre eden "Singapore One" geniş bant girişimi⁷ interaktif multimedya uygulamaları ve hizmetlerini Singapur'daki tüm ev, işletme ve okullara yaygınlaştırmıştır.

4- Infocomm 21 (2000-2003): Bilgi teknolojileri ve Telekomünikasyon kavramlarının birbiriyle bütünleşmesi Singapur'da başarılı bir e-devlet ve e-toplum geliştirmeyi amaçlayan Infocomm 21 master planının 2000 yılında başlatılmasını sağlamıştır.

5- Bağlı Singapur (2003-): Şu an yürürlükte bulunan bu plan Infocomm'u yeni değerler üretmekte ve yaşamı zenginleştirmek hususunda yeni fikirleri gündeme getiren bir araç olarak görmektedir. E-devlet ikinci eylem planı (2003-2006) da Infocomm'u müşterilerin ve Internet'e bağlı vatandaşların memnuniyetini sağlayan bir plan olarak geliştirmek istemektedir.

Singapur'da kamusal alanda en dikkat çekici proje e-citizen'dir.⁸ Projenin amacı, çeşitli idari hizmetleri sağlayan tek bir portal yaratmaktır. E-citizen portalı kamu hizmetlerinin vitrinidir (Minges, İsmail and Press: 2001). Site vatandaşların on-line işlerini tamamlamalarını kolaylaştıran kullanıcı dostu ve iyi organize edilmiş bir görünüme sahiptir (West, 2004). Sitedeki hizmetler daha çok yaşam olaylarına göre (Eğitim, iskân, sağlık, iş, iş bulma, ulaşım, vb.) organize edilmiştir. Site 24 saat kesintisiz hizmet vermektedir (www.icişleri.org.tr, 04.11.2004).

E-citizen'in başarısının arkasında e-hizmetlerin çabuk ve etkili yayılımına imkan veren Kamusal Hizmet Yapısı büyük bir rol üstlenmiştir (www.egov.sg, 16.11.2004).

Kamu hizmetleriyle ilgili bilgilere e-vatandaş sitesinden ulaşmak mümkün olduğu gibi vatandaşların güncel kamu yönetimi konularında full

⁷ Singapore One <http://s-one.net.sg>.

⁸ E-Citizen Center <http://www.ecitizen.gov.sg>.

text (tam metin) bilgilenebildiği resmi İnternet sitesinden de⁹ ulaşmak mümkündür (kamubib.tbd.org.tr., 04.11.2004).

Dikkate değer bir uygulama olan İdari e-iş (GeBIZ)¹⁰ portalı Haziran 2000’de başlatılmıştır. Portal, kamusal işletmeler ve ticari işletmeler arasındaki tedarik süreçleriyle ilgili işlemleri içermektedir.

GeBIZ sayesinde ticari işletmeler devletle ilişkilerini daha etkili, şeffaf ve güvenli bir çerçevede sürdürme imkanı bulur (www.egov.sg, 16.11.2004).

Bunun yanı sıra e-ticaret uygulamalarının hız kazanması için programlar hazırlanmaktadır (www.ntv.com, 20.11. 2004).

Bütün işlemlerin elektronik ortama aktarılması yabancıların bulunduğu ülkeden Singapur’da iş kurabilmelerine de imkan tanımaktadır (Tozkoparan, turk.internet.com., 07.09.2004).

2.4 Afrika Kıtası’nda E-Devlet Uygulamaları

2.4.1 Somali

İlk Afrika ülkesi Gana’dan sonra Somali’de vatandaşlarına web erişimini sağlamıştır. Üç Somali iletişim şirketinin – Barakat, Astel ve Nationlink – ortak yatırımı olan Somali Internet Company Somali’nin ilk İnternet servis sağlayıcısı olmuştur. Fakat İnternet’e yerel telefon bağlantısıyla erişilebilmesine karşın Başkent Mogadishu’da yalnızca 25.000 sabit telefon abonesi vardır ve İnternet hizmeti 2.000 aboneyi kaldırabilecek durumdadır. İnternet’e erişim maliyetleri de (Aylık 20\$, Saatlik 6\$) oldukça yüksektir (Rose, 2000). Ülkenin bu yetersiz altyapısı e-devletin gelişimine sekte vurmaktadır.

2.5. Avustralya Kıtası’nda E-Devlet Uygulamaları

2.5.1. Avustralya

Avustralya e-devlet hizmetlerinin gelişimine öncelik eden ve yıllardır bu konuda diğer ülkelerce örnek alınan bir ülkedir (Grebe, 27 Haziran 2002). Federal Hükümet 2001’de tüm hizmetleri on-line sunma hedefine ulaşmak için kapsamlı e-devlet siyasaları oluşturmuştur. İnternet kullanımının nispeten düşük maliyeti ve etkin pazarlamanın bir sonucu olarak e-devlet hizmetleri kamusal alanda hızla artmaktadır.

Ülke vergi, istihdam, işletmelere hizmet sunma konularında en iyi örneklerden biridir. Ayrıca çoğu eyalet ve bölge yönetimi de birçok on-line

⁹ Singapur e-devlet portalı <http://www.gov.sg>.

¹⁰ <http://www.gebiz.gov.sg>.

hizmet sunmaktadır (Hickman, 2003). Viktorya Eyaleti elektronik ihale yöntemi uygulayarak Kasım 1998’de hizmet sunumuna başladığından beri 1.3 milyar Avustralya doları tasarruf sağlamıştır (Panzardi ve diğerleri, 2002: 2-3).

E-devlet vizyonu Kasım 2002’de İletişim, Bilgi Teknolojisi ve Sanat Bakanlığı tarafından başlatılmıştır. Bu vizyon bilgi teknolojilerinin nimetlerinden faydalanarak kamusal alandaki hizmet sunumunda ve kamusal bilgilere erişimde kapsamlı ve bütünleşik bir yapı kurmayı hedeflemektedir (Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Government Online, 2004).

Avustralya’daki web siteleri interaktif olmakla beraber, şeffaf olma özelliğine daha çok sahiptir (Apan, 2004).

3. Ülke Deneyimlerinin Değerlendirilmesi

Aşağıdaki Tabloda ülkelerin e-devlet yolculuklarında ulaşmak istedikleri hedefler ve kamu yönetiminde e-devletin sağladığı etkinlik ve yararlar gözlemlenmektedir:

Tablo 7: Ülkelerin E-Devlet Vizyonları ve Etkin Devlet – E – Devlet İlişkisi ¹¹

Ülke	E-Devlet Vizyonu	Etkin Devlet E-Devlet İlişkisi
ABD	2003 yılına kadar halkın formlara elektronik erişimi	E-devletle hesap verilebilirlik ve tasarruflarda artış
SİNGAPUR	On-line hizmetlerle yaşamı kolaylaştırma	Müşteri odaklı bir e-devletle etkili, şeffaf güvenli bir devletin oluşması
FİNLANDİYA	2005’de 1 milyon geniş banda ulaşma	E-devlet yatırımlarıyla dünyanın “en şeffaf” devleti oldu
AVUSTRALYA	2001’ de tüm hizmetleri on-line sunma	E-ihale yöntemi ile 1.3 milyar Avustralya doları tasarruf etti.

¹¹ Somali hakkında elimizde somut veriler bulunmadığından bu ülke hariç tutulmuştur.

Sonuç

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

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

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

1980’lerden sonra devletin özel kesimdeki bir işletme mantığıyla yönetilmesi, devlet yönetiminde kalitenin sağlanması, devletin hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de dikkate almasının gerekliliği, kamu yönetiminde verimli işletilemeyen ve kamusal vergi yükünün artırılmasına, devletin daha çok kamusal harcama yapmasına neden olan

işletmelerin özel kesime satılması yönündeki özelleştirme politikaları geleneksel anlamda kamu yönetiminin artık yeni çağda kendine yer edinemeyeceği, yeni bir kamu yönetimi anlayışıyla beraber devleti daha etkin ve etkili kılmamanın gerekliliğine işaret etmektedir.

1990'dan itibaren küreselleşme akımının etkisiyle oluşan tek kutuplu dünya düzeninde devletlerin etkinliğini sağlayan üretim faktörü de değişmiş, bilgi temelli bilgiyi işleyen, üreten, dönüştüren, kamusal taleplere daha hızlı cevap verme yeteneğiyle donatılmış bir devlet yapılanmasına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Bu yeni devlet yapısı bilgi toplumu üzerinde inşa edilen, bilişim ve enformasyon teknikleriyle güçlendirilmiş ve elektronik uygulamalarla hızlandırılmış e-devlet şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

E-devlet modeli, vatandaşlara daha kaliteli, hızlı, ekonomik ve daha iyi hizmet sunmak üzere düşünülen kamusal hizmet sunumunda devleti katlanmak zorunda kaldığı ek maliyetlerden kurtaran, daha az maliyetle daha çok iş yapabilir hale getiren bir devlet modelini tanımlamaktadır.

E-devletin kamu sektöründe uygulanması, devletin kamu hizmetlerinde haftanın 7 günü ve günün 24 saatinde aralıksız vatandaşına hizmet götürmesini sağlayacak, bürokrasiden kaynaklanan aşırı kırtasiyecilik ve bürokratik işlem maliyetlerini azaltacak, devletin hızını artıracak, aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaf uygulamalarla yeni kamu yönetiminin anlamlandırdığı hesap verme sorumluluğunun hayata geçmesi ile her şey halkın gözünün önünde cereyan edeceğinden hizmetlerde eşitlik ve standart sağlayarak, vatandaşın siyasal hayata katılımını artıracaktır. Tüm bu etkenler devlet yönetiminde top yekûn bir etkinliğin oluşumuna zemin hazırlayacaktır. E-devlet bilgi toplumu temelinde bir devlet yapılanması olduğundan devlet yönetiminde etkinliği sağlaması da her şeyden önce birtakım koşullara bağlıdır. Bu koşullardan ilki, ülkenin telekomünikasyon altyapısıdır. Telekomünikasyon altyapısını geniş banda dayalı hale getirmeyen, geliştiremeyen bir devlet e-devlet olamaz. Yasal ve düzenleyici bir ortamın olması e-devletle ilgili siber yasaların (E-imza, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Siber Suçlar gibi) çıkarılması, e-hizmet sunumunun devlet tarafından fonlanması, kamusal organizasyonların son model bilgi teknolojileri ile donatılması gereklidir.

E-devlet modeli bilişim okuryazarlığının gelişmesi ve herkese ucuz Internet erişiminin sağlanmasını da gerektirmektedir. Açıkça görüldüğü gibi Bilgi Toplumunun devleti olan e-devlet bu aşamaya henüz geçmemiş veya

geçmekte olan ülkelerde uygulansa dahi devleti tam manasıyla dönüştürememekte, etkin kılamamaktadır. Örneğin; çalışma içinde yer verilen Somali'deki e-devlet uygulamasında devletin etkinleştirilmesine çalışıldığı fakat Internet erişim maliyetlerinin yüksekliği ve telekomünikasyon altyapısının elverişsizliği nedeniyle bunun imkansız olduğu görülmüştür.

E-devletin oluşumunda devlet mekanizmasının müşterileri olan vatandaşların görüş ve önerileriyle tercihlerini dikkate alan, vatandaşlarına farklı erişim seçenekleri sunabilen Internet kullanımını özendirici çalışmalar yaparak vatandaşlarının kamu yönetimine güvenini artırma amaçlı pozitif yönde uygulamalara girişen devletler daha başarılı olmaktadır. E-devlet anlayışının e-yönetişim kapsamında bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmasında büyük fayda vardır. E-yönetişim anlayışını pilot projelerle hayata geçiren, pilot projelerle yerel halkın katılımını ön plana çıkartıp, halkının görüşleri doğrultusunda hareket ederek ortaklaşa bir yönetim kavramı etrafında çok partnerli bir yelpazede gerçekçi bir strateji ve vizyon yaratan devletler bilişim dünyasında öncü bir rol üstlenmektedirler.

Bugün için devletler arasında yaşanan rekabet, “bilgi toplumunda elde ettiğim bilgiyi ne şekilde işleyerek ve toplumuma mal ederek bunu en yüksek değerle diğer toplumlara satabilirim?” noktasında düğümlenmekte, bilişim pazarında üstün bir konumda bulunan devletler sadece kendi içinde değil, uluslararası alanda da etkinleşerek dünya haritasının geleceğine yön verir bir konuma taşınmakta, bunu başaramayan devletlerse hem ekonomik krizlerle kendi içinde vatandaşlarına siyasal sistemin meşruiyeti noktasında güven bunalımı yaşatmakta, hem de dünyaya söz geçiren devlet ya da devletlerin birer uydusu haline dönüşerek pasifize olmakta, bir anlamda devlet olma kişiliğini giderek yitirmektedir. Kısacası e-devletleşme devleti sadece içerde değil, dış sahada, dünya genelinde de ön plana taşıyabilen unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak, e-devletin bir toplumda devletin etkinlik düzeyinde işlevsel bir rol üstlenerek kamusal performansını artırma yönünde pozitif etkilerde bulunabilmesi bilişim ve iletişim teknolojilerine ülke otoritelerince verilen önem derecesi ve bunların toplum içindeki kullanım sahasının genişliğiyle yakından ilintilidir. E-devletleşme ancak bu suretle devletin toplumsal taleplere cevap verebilme performansını hızlandıracak, toplumu ve kamu yönetimini sağlıklı bir biçimde işleyebilme yönünde ilerleterek, sosyo-ekonomik bağlamda daha güçlü bir devlet ve daha mutlu bir toplum olma hedefine varılmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- ATEŞ, Hamza (2002), “Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden Bilgiselleştirilmiş Bürokrasiye Geçiş”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi İİBF Yayını, İzmit.
- (2003), “E-Devletin Kurumsal Temelleri: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara.
- ARİFOĞLU ve Diğerleri (2002), **E-Devlet Yolunda Türkiye**, Türkiye Bilişim Derneği, Ankara.
- ALTINOK, Ramazan (2001), “Internet, Demokrasi ve Devlet” **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 433, Aralık.
- ALKAN, Haluk ve Zeki Şimşek (2001), “Internet ve Yönetime Katılım: Potansiyel ve Olasılıklara İlişkin Bir Değerlendirme”, **TİD**, Sayı: 413.
- ALTINTAŞ, Hakan (2002), “Sanal Bürokrasiden E-Devlete Teorik Yaklaşımlar”, **I. Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İİBF Yayını, İzmit.
- AKIN, Tekin, “E-Devlet”, www.caginpolicisi.com, Erişim Tarihi: 15.11.2004.
- APAN, Ahmet, “Internet Çağında Demokrasi ve Bürokrasi”, www.icisleri.gov.tr, Erişim Tarihi: 15.10.2004.
- AYKIN, Hasan, “Yeni Ekonomide Devletin Yönü: E-Devlet”, www.maliye.gov.tr, Erişim Tarihi: 28.11.2004.
- AKTAN, Can Coşkun, “Neden e-devlet”, www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 10.11.2004
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplum ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- ALPTÜRK, Ercan, “Internet ve Etkin Devlet”, www.ceterisparibus.net, Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- Achievement of first e-Government Action in Government to Citizens (G2C), www.egov.gov.sg/Awardsand/Achievements/ActievemensinG2C, Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Government Online, www.dfat.gov/au/facts/govonline.html, ET: 04.12.2004
- AB'nin gündeminde e-devlet önemini koruyor, www.turk.internet.com, 19.02.2003.

- Avrupa Komisyonu, “Public Sector Information: A Key Resource for Europe, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society (COM(1998)585)”
- BARTIN, Mustafa, “E-Devlet Technologies” www.edevlet.net/eTürkiye/edevlet/.pdf, Erişim Tarihi: 20.10.2004.
- BENGSHİR, Kaya Türksel (2000), “Devlet – Vatandaş İletişiminde E-Posta” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 4, Ankara, Aralık.
- BALCI, Asım (2003), “E-devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, İçinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- BİLGİN, Handan, “Dünyada Durum”, edevlet.tripod.com., Erişim Tarihi: 20.11.2004.
- BERNICK, M. Ethan, Beverly Bunch, Patricia Byrnes (2003), University of Illinois at Springfield, Center for State Policy and Leadership, Institute for Legislative, Administrative and Policy Studies Illinois E-Government Factbook, cspl.uis.edu.
- Bürokrasi Elektronik Yenik Düşü, www.ntv.com, E. Tarihi: 20.11.2004.
- Bush’tan İnternet Harcamalarına 100 Milyon Dolar, 01.03.2001 www.turk.internet.com.
- BENNET, T. JAMES (1998), “Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah Değişen İş Dünyası” **Liberal Düşünce**, (Çev. Cahit Güran), Sayı: 9.
- BİLEN, Mahmut ve Cahit Şanver (2002), “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-Devlet”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniv. İİBF Yayını, İzmit.
- BÜKE, Ahmet, “Bilişim Çağında E-Devlet ve E-Türkiye”, www.izto.org. 06.11.2004.
- BANGER, Gürol, “E-Türkiye”, **T.C Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı**, www.bybs.gov.tr 06.02.2003.
- CEBECİ, Zeynel (2003), “Web Portalları”, cebeciz.cu.edu.tr.
- CANTEKİNER, Kasım M. (2002), “Tekel Sonrası Telekomünikasyon Hizmetleri Pazarı: PSTN Şebekesinin Rekabete Açılması Üzerine Analizler, Telekomünikasyon Kurumu, www.telkoder.org.
- ÇUKURÇAYIR Akif M., Hülya Eşki (2001), “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler” **S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 1, Sayı:1-2, Nisan-Ekim.

- ÇAYHAN, Esra (2002), “Avrupa Birliği'nde E-Devlet”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Bildiriler Kitabı, 10-11 Mayıs, Hereke-Kocaeli, www.ceterisparibus.net.
- DEMİREL, İnci, Hukuk, “Elektronik Yaşam ve Ticaretin Hizmetinde veya Siber Uzayda Hukukun Yükselişi”, www.dtm.gov.tr, 27.06.2003.
- Dünyadaki Uygulamalar, “Singapur”, kamubib.tbd.org.tr, ET: 04.11.2004.
- E-devlet, www.taek.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.11.2004.
- E-Devlet, www.spss.com.tr, 27 Ocak 2003.
- eGov-My Government (ABD), www.turkiye.gov.tr, 13.02.2004.
- E-Government Plans, europa.eu.int, Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- ERKAN, Hüsnü (2000), **Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma**, 1. Baskı, Ankara.
- EVREN, Aslı, “E-Devletin Amaçları”, www.bthaber.com, 28.11.2004.
- E-Devletin Yararları, www.uni-yaz.com, Erişim Tarihi: 20.11.2004.
- ERYILMAZ, Bilâl (2001), **Bürokrasi ve Siyaset**, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, İstanbul.
- E-devlet, www.cisco.com/tr/edevlet, Erişim Tarihi: 04.10.2004.
- Finland- A Communication Superpower, Helsinki, e.finland.fi, 16 12.2003.
- GREBE, Sasha, “Australia continues to lead the way in e-goverment”, www.dcita.org, 27 June 2002.
- HICKMAN, David (2003), “The business of e-goverment, E-Security Policy”, APEC TEL 27, Kuala Lumpur, March, www.apectelwg.org.
- ISAAC-Henry, Kester (1993), “Development and Change in the Public Sector”, **Management in the Public Sector Challenge and Change**, (Edit. Kester Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes), Chapman&Hall, London, pp.1-20.
- İNCE, Murat N. (2001), “Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar”, ekutup.dpt.gov.tr.
- (2003), “E-Dönüşüm Türkiye Projesi Bilgi Toplumu ve Türkiye Etkinliği”, www.la21turkey.net.
- Intranet Nedir?, www.bürolink.com, Erişim Tarihi: 29.10 2004.
- Kable's Electronic Government International, “Finland has it all”, www.kablenet.com, 19 Şubat 2003.
- Kamu Bilgi İşlem Yöneticileri Birliği, “Dünyadaki Uygulamalar”, kamubib.tbd.org.tr, Erişim Tarihi: 4.11.2004.

- KIRÇOVA, İbrahim (2003), **E-devlet uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri**, İTO Yayınları, İstanbul.
- KÖSECİK, Muhammet ve Naci Karkın (2004), “E-devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar”, **Kamu Yönetimi** (Ed: Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Gazi Kitabevi, Ankara.
- KALEAĞASI, Bahadır, “Avrupa Birliği’nde e-devlet seferberliği”, www.turk.internet.com, 16.10.2003.
- KAYA, Muammer, “Bürokrasiden Kurtulmanın Yolu E-Devletin Önünün Açılmasıdır”, www.estekam.sitemynet.com, Erişim Tarihi: 15.10.2004.
- KAYALI, Cevdet A. Ayşe N. Yereli (2002), “Türkiye’de Bilgi Toplumu Yaratılması ve E-Devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İİBF Yayını, İzmit.
- LEIGH, Andrew, Robert D. Atkinson (2001), “Breaking Down Bureaucratic Barriers: The Next Phase of Digital Government, Progressive Institute, Technology and New Economy Project”, November, www.ppionline.org/documents/digigov_Nov01.pdf.
- MOON, Jae M. (2002), “The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality?”, **Public Administration Review**, 62(4): 423-433.
- Milli Emlak Genel Müdürlüğü, “E-devlet”, www.milliemlak.gov.tr, 2002.
- MINGES, Michael, Magda İsmail and Larry Pres (2001), “The E-City: Singapore Internet Case Study”, **International Telecommunication Union**, April, www.itu.int.
- MENTEŞ, Ali Erinc, “Devletin Evrim Sürecinde Yeni Bir Aşama: E-Devlet”, dergi.emo.org.tr, Erişim Tarihi: 15.10.2004.
- NOHUTÇU, Ahmet (2002), “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Ün. İİBF Yayını, İzmit.
- News Story, “Minnesota Initiative to Make State Goverment More Accountable”, 22 Kasım 2004, www.govtech.net.
- ÖĞÜT, Adem (2003), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Basımevi, Ankara.
- ÖZCİVELEK, Herkmén Rukiye, “Dünyada ve Türkiye’de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama”, www.eksenotomasyon.com, Erişim Tarihi: 18.11.2004.

- ÖZGÜLER, Canbey Verda, “AB Ülkelerinde Bilgi Toplumu Olma Yolunda Ulusal E-stratejiler”, www.isguc.org, Erişim Tarihi: 16.11.2004.
- ÖZSAĞIR, Arif ve Metin Küllük (2002), “E-devlet yatırımlarının geri dönüşümü ve ekonomik büyümeye etkisi”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniv. İİBF Yayını, İzmit.
- ÖZGÖREN, Rifat Murat, “E-devlet”, www.angelfire.com, Erişim Tarihi: 15.10.2004.
- ÖZDEMİR, Güzel Tülin, “E-devlette Başarıya Giden Yol: Verimli Bilgi Paylaşımı”, www.spss.com, Erişim Tarihi: 16.10.2004.
- PANZARDİ, Roberto, Carlos Calcopietro, Enrigue Fanta Ivanavic (2002), “The World Bank New Economy Sector Study Electronic Governmet and Governance: Lessons for Argentina”, Argentina Paper on government Washington DC, July. www1.worldbank.org.
- ROSE, Rob, “Son Afrika ülkesi Somali’de Internet’te”, www.turk.internet.com. 31.08.2000.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı (2003), **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SAĞSAN, Mustafa (2001), “E-Devlet Toplamların Yeni Umut Işığı mı?” **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, Cilt: 2, Sayı: 19, Kasım.
- Sanayi Çağı Devletiyle Internet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması, members.tripod.com., Erişim Tarihi: 10.10.2004.
- ŞENTÜRK, Ünal (2002), “Değişen Paradigmalar Bağlamında E-Devletin Bazı Toplumsal Boyutları”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniv. İİBF Yayını, İzmit.
- TOZKOPARAN, Gülden, “Oturduğun Yerden Singapur’da İş Kur”, www.turk.internet.com, 07.09.2001.
- Türkiye’de Bilgi Ekonomisine ve Bilgi Topluma Geçiş İçin Strateji ve Politikaları (2004), **İzmir İktisat Kongresi 22. Çalışma Grubu Bilgi Ekonomisi ve Bilgi Topluma Geçiş Raporu**, TBV Versiyonu, Mart, www.tbv.org.
- Türkiye Bilişim Şurası, “E-devlet yapısı”, **e-devlet Çalışma Grubu Raporu**, www.bilisimsurasi.org.tr, 04 Mayıs 2002.
- TAPSCOTT, Don (1996), **Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence** McGraw Hill, Inc, New York.

- Türkiye’de e-devlet dönüşümü ve bu dönüşüm yolunda yerini alan e-bildirge projesi, www.e-sosder.com, Erişim Tarihi: 20.11.2004.
- TÜBİTAK-MAM, “Bilgi ve İletişimin Sürdürülebilir Kalkınmadaki Yeri”, www.mam.gov.tr, Erişim Tarihi: 17.10.2004.
- UÇKAN, Özgür (2003), **E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I**, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- UĞUR, Aydın, Mücahit Bilici (1998), “Bilgi Toplumu, İnternet ve Demokrasi: Dijital Alemin Gençleşen Kamusal Alanı”, **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Y: 4, S: 19.
- ULUSOY, Ahmet ve Birol Karakurt (2002), “Türkiye’nin E-Devlet’e Geçiş Zorunluluğu”, **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniv, İİBF Yayını, İzmit.
- ULUSOY Ahmet, “E-Devlet (in) Bürokrasi (out)”, www.liberal-dt.org, Erişim Tarihi: 4.10.2004.
- VANHANEN, Matti, “Together Towards the Best Finnish in Formation Society in the World”, www.teitoyhteiskuntaohjelma.fi/ajankohtaista/Articles/en_GB/prime_ministrs/ ET: 15.11.2004.
- Widespread interest in the information society- Prime Minister’s Best Practices Award attracts plenty of entries, www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/ajankohtaista/news/en_GB/senaattori/ Erişim Tarihi: 14.09.2004.
- WEST, M. Darrell (2004), “Global E-Government 2004”, Brown University, Center of Public Policy, www.insidepolitics.org.
- YILDIRIR, Halil ve Elif Karakuş, “E-Devlet ve Uygulamaları”, www.isguc.org.tr, Erişim Tarihi: 14.11.2004.
- YÜRÜTÜCÜ, Aslı (2002), “E-Devlet, E-yönetim ve Türkiye’deki Durum Analizi” **İNET 2002 Konferansı Bildirisi**, inet-tr.org.
- YANIK Levent, “Değişimin Rotası e-Türkiye”, www.edevlet.net, 20.05.2002.
- YILDIZ, Mete (2003), “Elektronik (E) Devlet Kuramı ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I** (Edt: Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Basımevi, Ankara.

GENEL SAĞLIK SİGORTASI SİSTEMİ VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

ALİ PEKTEN*

Giriş

Ülkemizde yıllardır hep söylenen ancak bir türlü hayata geçirilmesi mümkün olmayan sosyal güvenlik reformu, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve Sosyal Sigortalar ile Genel Sağlık Sigortası Kanununun yürürlüğe girmesi ile son aşamaya gelmiştir. Sosyal güvenlikte norm ve standart birliğini sağlayarak, sistemi disiplin altına almayı amaçlayan bu reform üç aşamadan oluşmaktadır.

Reformun birinci aşaması ile halen ülkemizde birbirinden farklı şekilde sigortalılık hizmeti sunan kurumlar olan, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve SSK kaldırılarak; bu üç kurumun sunduğu hizmetleri tek başına sunacak bir yapı oluşturulmaktadır. Bu amaçla hazırlanan 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 20.05.2006 tarih 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Sosyal Güvenlik Kurumunun oluşturulması için gereken 3 yıllık bir sürecin ilk adımı atılmıştır. Gerçekleştirilen bu yasal düzenleme ile mevcut sosyal güvenlik kurumlarındaki verimsiz hantal yapının yerine, bilişim teknolojisini sonuna kadar kullanarak daha hızlı, standartları sağlanmış, kaliteli hizmet sunan bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amaçlanmaktadır.

Reformun ikinci aşamasında bu üç kurumun işleyişinin yeniden düzenlenmesi suretiyle, hizmet sunulan kesimler için bazı farklı uygulamalar giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, 2829 sayılı Kanun ve 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ve diğer bazı kanunların¹ ilgili hükümlerinin kaldırılıp Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu olarak tek bir düzenleme haline getirilmiştir. Bu Kanun ile sigortalı kapsamına dahil olan kişiler, sağlanacak haklar, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemleri belirlenmiştir. Yapılan bu düzenleme ile toplumun

* Sigorta Müfettişi, SSK Başkanlık Danışmanı

¹ Bkz.5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve GSS Kanunu Madde 106.

daha geniş kesimlerinin daha kapsamlı şekilde sağlık güvencesi altına alınması ve aynı şartlarla karşılaşan insanların hepsine devlet tarafından aynı sosyal güvencenin sağlanmasını temin amacıyla, norm ve standart birliği getirilmesi amaçlanmıştır.

Reformun üçüncü aşamasını ise sosyal güvenlik sistemi ile bütünleşik bir yapıda sosyal yardımlara ilişkin temel ilkeleri, yapılacak sosyal yardımları, primsiz ödemeleri, bu yardım ve ödemelerden yararlanacak kişileri, yararlanma koşullarını belirlemek üzere Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanununun çıkarılması oluşturmaktadır. Yapılacak bu yasal düzenleme ile sosyal yardımlara ilişkin ulusal ortak veri tabanının oluşturulması, bu alandaki kamu kaynağının etkin kullanılması ve objektif yararlanma ölçütlerine göre adil ve ulaşılabilir kılınması amaçlanmaktadır. Bu suretle ülkemizde bütün vatandaşlar, sosyal güvenlik çatısı altına alınmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmamızda, sosyal güvenlik reformunun önemli ayaklarından biri olarak kabul edilen ve 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girecek olan 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu”nda düzenlenmiş olan genel sağlık sigortası hakkında bilgi vermeyi amaçladık. İlk olarak genel sağlık sigortasının kapsamına toplumun hangi kesimlerinin dahil olduğunu ve kapsam dışında kalan kesimleri belirttik. İkinci olarak getirilen sistemin özellikleri ve nasıl işlediği konusunda; son olarak da sistemin getirdiği yenilikler ve yararlarına ilişkin bilgiler verilmeye çalışıldı.

1. Genel Sağlık Sigortasının Kapsamı

Genel sağlık sigortası sisteminin en önemli hususlarından biri kapsadığı toplum kesimlerinin büyük ölçüde genişletilmiş olmasıdır. Sağlık sigortası sisteminin dışında kimsenin kalmaması sağlanmaya çalışılmıştır. Eskiden sadece zorunlu sigortaya tabi insanların ödedikleri hastalık sigortası primleri ile yararlandıkları sağlık hizmetlerinden, artık genel sağlık sigortası primi ile yararlanmaya devam edilecektir. Yine önceki sistemde sadece zorunlu sigortaya tabi kimselerin sağlık sigortası sisteminden yararlanması sağlanmakta iken yeni sistem ile özel sağlık sigortası sisteminde olduğu gibi, işsiz bir kimse de olsa, zorunlu sigortaya tabi olmadan prim ödemek suretiyle sağlık sigortası kapsamına girmekte ve devlet tarafından güvence altına alınmaktadır. Bu konu başlıklar itibarıyla daha detaylı olarak aşağıda açıklanmaktadır.

1.1 Genel Sağlık Sigortası Kapsamında Sayılanlar

Yerleşim yeri Türkiye'de olan kişilerden;

1) Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar,

2) Kamu idarelerinde çalışanlar;

a) Kuruluş ve personel kanunları veya diğer kanunlar gereğince seçimle veya atama yoluyla kamu idarelerinde göreve gelenlerden; bu görevleri sebebiyle kendilerine ilgili kanunlarında Devlet memurları gibi emeklilik hakkı tanınmış olanlardan hizmet akdi ile çalışmayanlar,

b) Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belediye başkanları, il daimi komisyonu üyeleri,

c) Memur statüsünde iken, bu kapsamdaki kişilerin kurduğu sendikaların veya sendika konfederasyonlarının yönetim kurullarına seçilenler,

d) Askerî öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay nasedilmek üzere temel askerlik eğitime tabi tutulan adaylar,

e) Polis Akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler,

3) Köy ve mahalle muhtarları ile hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan;

a) Ticari kazanç veya serbest meslek kazancı nedeniyle gerçek veya basit usulde gelir vergisi mükellefi olanlar,

b) Gelir vergisinden muaf olup, esnaf ve sanatkâr sicili ile birlikte kanunla kurulan meslek odalarına usulüne uygun olarak kayıtlı olanlar,

c) Anonim şirketlerin kurucu ortakları ve/veya yönetim kurulu üyesi olan ortakları, sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin komandite ortakları, diğer şirket ve donatma iştiraklerinin ise tüm ortakları,

d) Tarımsal faaliyette bulunanlar,

4) İsteğe bağlı sigortalı olan kişiler,

5) Hizmet akdine tabi olanların veya kamu idarelerinde çalışanların veya köy ve mahalle muhtarları ile kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanların dışında kalan ve sigortalı sayılmayanlardan;

- a) Yeşil kart sahibi olanlar,
 - b) Vatansızlar ve sığınmacılar,
 - c) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile 65 yaş aylığı alan kişiler,
 - d) 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanuna göre aylık alanlar,
 - e) 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanuna göre aylık alanlar,
 - f) 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre aylık alanlar,
 - g) 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler,
 - h) Harp malüllüğü aylığı alanlar ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamında aylık alanlar,
 - ı) 442 sayılı Köy Kanununa göre görevlendirilen geçici köy korucuları,
 - j) Oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülkede sigortalılığı olmayanlar
 - k) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre işsizlik ödeneği alanlar
 - l) 01.01.2007 tarihinden önce veya sonra ilgili kanunlar gereğince gelir veya aylık bağlanmış olan kişiler,
 - m) Yukarıda sayılanlar dışında kalan ve aynı zamanda başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanmayanlar,
- genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır.

1.2 Sağlık Yardımlarından Koşulsuz Yararlanma

Genel sağlık sigortasından yararlanmak için normalde gerekli olan 30 gün prim ödeme ve bazı sigortalılar için ise Sosyal Güvenlik Kurumuna prim borcu bulunmama gibi şartlar aranmaktadır. Ancak bazı kimseler hiçbir şart aranmadan genel sağlık sigortasının sağladığı yardımlardan yararlanabilmektedir. Bu kimseler;

- a) 18 yaşını doldurmamış olan kişiler,

b) Tıbben başkasının bakımına muhtaç olan kişiler, olarak Kanunda belirtilmiştir. Diğer yandan bazı hallerde de Genel Sağlık Sigortası yardımlarından yararlanmak için hiçbir şart gerekli değildir.

a) Acil hallerde,

b) İş kazası ile meslek hastalığı hallerinde,

c) Bildirimi zorunlu bulaşıcı hastalıklarda,

d) Kişilerin hastalanmalarına bakılmaksızın kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile insan sağlığına zararlı madde bağımlılığını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri,

e) Analık sebebiyle ayakta veya yatarak; hekim tarafından yapılacak muayene, hekimin göreceği lüzum üzerine teşhis için gereken klinik muayeneler, doğum, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı yöntemleri, konulan teşhise dayalı olarak yapılacak tıbbi müdahale ve tedaviler, hasta takibi, rahim tahliyesi, tıbbi sterilizasyon ve acil sağlık hizmetleri, ilgili kanunları gereğince sağlık meslek mensubu sayılanların hekimlerin kararı üzerine yapacakları tıbbî bakım ve tedavilerde,

f) Afet ve savaş ile grev ve lokavt halinde,

hiçbir şart gerekmeden sağlık hizmetlerinden yararlanılabilecektir.

1.3 Genel Sağlık Sigortası Kapsamı Dışında Tutulanlar

Bu kimseler;

a) Askerlik hizmetlerini er ve erbaş olarak yapmakta olanlar ile yedek subay okulu öğrencileri,

b) Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye'de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tabi olanlar,

c) Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde

ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin kamu düzeninin zorunlu kıldığı hallerde, işverenleri tarafından bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı yapılanlar,

d) Ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde bulunan hükümlü ve tutuklular,

e) Kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen ve temsilciliğin bulunduğu ülkede sürekli ikamet izni veya bu devletin vatandaşlığını da haiz bulunan Türk uyruklu sözleşmeli personelden, bulunduğu ülkenin sosyal güvenlik kurumunda sigortalı olduğunu belgeleyenler ile kamu idarelerinin dış temsilciliklerinde istihdam edilen sözleşmeli personelin uluslararası sosyal güvenlik sözleşmeleri çerçevesinde ve temsilciliğin bulunduğu ülkenin kamu düzeninin zorunlu kıldığı hallerde, bulunulan ülkede sosyal sigorta kapsamında sigortalı olanlar,

f) Oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler, Türkiye'de bir yıldan kısa süreyle yerleşik olması halinde,

genel sağlık sigortalısı ve genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişi sayılmazlar.

1.4 Sosyal Güvenlik Kurumuna Borcu Olanlar

Kendi adına ve bağımsız çalışanlar, isteğe bağlı sigortalı olan kişiler, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülkede sigortalı olmayan kişiler ve 5510 sayılı yasanın 60 ıncı maddesinde sayılan genel sağlık sigortalısı olacakların dışında kalmakla beraber başka bir ülkede sağlık sigortasından yararlanma hakkı bulunmayan kişiler hem bir yıl içinde 30 gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olmak koşulu ile birlikte sağlık hizmeti sunucusuna başvurduğu tarihte kısa ve uzun vadeli sigorta primleri dahil genel sağlık sigortası prim borcunun bulunmaması gerekmektedir. Tabii burada önemli bir husus vardır. O da yukarıda sayılan kimseler yasa çıktıktan sonra oluşan prim borçlarından dolayı sorumlu olacaklardır. 01.01.2007 tarihinden önceki borçlardan dolayı sorumluluk yoktur. Bu durumda Bağ-Kura prim borcundan dolayı sağlık hizmeti alamayan milyonlarca Bağ-Kurlu artık 01.01.2007 tarihinden sonra 30 gün prim yatırmak suretiyle sağlık hizmetlerinden yararlanabilecektir.

2. Genel Sağlık Sigortası Sisteminin Özellikleri

Genel sağlık sigortası sisteminin en önemli ve göze çarpan özelliği, sigortalılar için artık sevk zinciri sisteminin hayata geçiriliyor olmasıdır. Bu sistem gerek insan gücü gerekse maddi kaynakların daha verimli olarak kullanılmasını sağlamanın yanında hizmetlerin vatandaşın ayağına kadar götürülmesi açısından da önemlidir. Bütün dünyada olduğu gibi, çok cüzü de olsa sunulan sağlık hizmetlerinden katılım payı alınması konusu eski sistemle paralel bir şekilde ele alınmıştır. Genel olarak ana başlıklar halinde sistemin özellikleri aşağıda belirtilmiştir.

2.1 Genel Sağlık Sigortası Prim Oranları

Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tâbi olanlar prime esas kazancın yüzde 12,5'i oranındadır. Bu primin yüzde 5'i sigortalı, yüzde 7,5'i ise işveren hissesidir. Yalnızca genel sağlık sigortasına tabi olanların genel sağlık sigortası primi ise, prime esas kazancın yüzde 12'si kadardır.

2.2 Sigortalının Yararlanacağı Sağlık Hizmetleri ve Katılım Payı Tutarları

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finansmanı sağlanacak sağlık hizmetleri şunlardır:

a) Kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile insan sağlığına zararlı madde bağımlılığını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri.

b) Ayakta veya yatarak; muayene, klinik muayene, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı yöntemleri, tıbbi müdahale ve tedaviler, hasta takibi ve rehabilitasyon hizmetleri, organ, doku ve kök hücre nakline ve hücre tedavilerine yönelik sağlık hizmetleri, acil sağlık hizmetleri, sağlık meslek mensubu sayılanların hekimlerin kararı üzerine yapacakları tıbbi bakım ve tedaviler.

c) Analık sebebiyle ayakta veya yatarak; klinik muayeneler, doğum, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer tanı yöntemleri, tıbbi müdahale ve tedaviler, hasta takibi, rahim tahliyesi, tıbbi sterilizasyon ve acil sağlık hizmetleri, sağlık meslek mensubu sayılanların hekimlerin kararı üzerine yapacakları tıbbi bakım ve tedaviler.

d) Ayakta veya yatarak; ağız ve diş muayenesi, diş hastalıklarının teşhisi için gereken klinik muayeneler, laboratuvar tetkik ve tahlilleri ile diğer

tanı yöntemleri, tıbbî müdahale ve tedaviler, diş çekimi, konservatif diş tedavisi ve kanal tedavisi, hasta takibi, travmaya ve onkolojik tedaviye bağlı protez uygulamaları, ağız ve diş hastalıkları ile ilgili acil sağlık hizmetleri, 18 yaşını doldurmamış kişilerin ortodontik diş tedavileri ile 18 yaşını doldurmamış veya 45 yaşından gün almış kişilerin diş protezlerinin tutarının yüzde 50'si katılım payı olarak sigortalıdan alınacaktır.

Yukarıda belirtilen sağlık hizmetlerinden ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi için 2 YTL katılım payı adı altında ücret alınacaktır. Ancak bu tutar sevk zincirine uyulmadan basamak atlamak suretiyle sağlık hizmeti sunucusu'na gidildiğinde ise 3 YTL olarak ödenecektir.

e) Yukarıda sayılan sağlık hizmetleriyle ilgili teşhis ve tedavileri için gerekli olabilecek kan ve kan ürünleri, kemik iliği, aşı, ilaç, ortez, protez, tıbbi araç ve gereç, kişi kullanımına mahsus tıbbi cihaz, tıbbi sarf, iyileştirici nitelikteki tıbbi sarf malzemelerinin sağlanması, takılması, garanti süresi sonrası bakımı, onarılması ve yenilenmesi hizmetleri.

Yukarıda ayakta tedavide hekim ve diş hekimi muayenesi dışında, ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri, ayakta tedavide sağlanan ilaçlar için ise gereksiz kullanımı azaltmak amacıyla, sağlık hizmetlerinin niteliği itibarıyla hayati öneme sahip olup olmaması, kişilerin prime esas kazançlarının, gelir ve aylıklarının tutarı ve benzeri ölçütler gibi kriterler dikkate alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından belirlenecek yüzde 10 ile yüzde 20 oranları arasında katılım payı alınacaktır. Yine sevk zincirine uyulmadan basamak atlamak suretiyle sağlık hizmeti sunucularına gidildiğinde hesap edilecek oranların karşılığı olan tutar yüzde 50 fazlasıyla ödenecektir. Ancak yukarıda sayılan, ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri için sigortalının ödeyeceği miktar asgari ücretin yüzde 75'ini geçemeyecektir.

5510 sayılı yasanın geçici maddesinde düzenlenen hükme göre aile hekimleri tarafından başlatılan sevk zincirine uygun olarak alınan sağlık hizmetlerinde yukarıda belirtilen 3 YTL'lik ve yüzde 10 ile 20 arasında değişen oranlardaki katılım payları, üç yıl süreyle yüzde 50 oranında azaltılarak uygulanabilecektir.

f) 5510 sayılı yasanın 63 ncü maddesinde belirtilen yardımcı üreme yöntemi tedavisi

Yardımcı üreme yöntemi tedavisinde ilk denemede yüzde 30, ikinci denemede yüzde 25 oranında katılım payı alınacaktır. Ancak, ortez, protez,

iyileştirme araç ve gereçleri için aranan sigortalının ödeyeceği miktar asgari ücretin yüzde 75 ini geçemez şartı bu tedavi yöntemi için geçerli değildir.

Burada şunu da belirtmekte fayda var. 5510 sayılı Kanunun 70 nci maddesinde belirtilen sevk zincirine uyulmadığı takdirde sigortalı tarafından ödenecek yüzde bedeller ile katılım payı ücreti karıştırılmaması gerekmektedir. Sevk zinciri ihlalinde Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Hizmeti Sunucularına ödeyeceği paradan kesinti yapmakta ve kesilen tutarın bu sefer sağlık hizmeti sunucusu tarafından sigortalıdan tahsili söz konusudur.

Ancak katılım payı ücretinde ise Sosyal Güvenlik Kurumu her hal ve şartta sağlık hizmeti sunucularına belirlenen sağlık hizmetinin ve sağlanan diğer hizmetlerin ücretini sevk zinciri durumuna göre ödeyecektir. Ancak sigortalıdan, sağlanan sağlık hizmetleri için her hal ve şartta keseceği bir miktar vardır ve bu miktar sevk zincirine uyulmadığında yüzde 50 artırılabacaktır. Bu miktara katılım payı denilmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu sigortalıdan alacağı katılım payı tutarlarını sağlık hizmeti sunucuları aracılığıyla tahsil edecektir.

2.3 Ödediği Katılım Payını Geri Alabilecek Kişiler

- 1) Yeşil kart sahibi olduklarından,
- 2) Vatansızlar ve sığınmacı olduklarından
- 3) 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre 65 Yaş maaşı aldıklarından ötürü genel sağlık sigortalısı olanlar ile bunların bakmakla yükümlü olduğu kişiler,

talep etmeleri halinde ödemiş oldukları katılım paylarını 5510 sayılı yasanın 68 inci maddesinde belirtilen ve makalemizin 2.3 bölümünde anlattığımız sağlık hizmetleri için ödemiş oldukları katılım paylarını, talepleri halinde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu hükümleri çerçevesinde geri alabileceklerdir. Tabi kanunda açıkça belirtilmemiş olsa da, bu kimseler sevk zincirine uymamaktan dolayı ödemiş oldukları yüzde 50 fazla katılım payı tutarını da geri almaları gerekmektedir.

2.4 Katılım Payı Alınmayacak Haller, Sağlık Hizmetleri ve Kişiler

5510 sayılı Yasanın 68 inci maddesinde belirtilen sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmayacak haller, sağlık hizmetleri ve kişiler şunlardır.

a) İş kazası ile meslek hastalığı halleri ile askerî tatbikat ve manevralarda sağlanan sağlık hizmetleri, afet ve savaş hali nedeniyle sağlanan sağlık hizmetleri, aile hekimi muayeneleri ve kişiye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, sağlık kurulu raporu ile belgelendirilmek şartıyla; Sosyal Güvenlik Kurumunca belirlenen kronik hastalıklar ve hayati önemi haiz ortez, protez, iyileştirme araç ve gereçleri ile organ nakli, kontrol muayeneleri.

b) 1005 sayılı İstiklal Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkındaki Kanuna göre şeref aylığı alan kişiler, 3292 sayılı Vatani Hizmet Tertibi Aylıklarının Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alan kişiler, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler, harp malullüğü aylığı alanlar ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamında aylık alanlar, vazife malûlleri ile harp okulları ile fakülte ve yüksek okullarda, Türk Silâhlı Kuvvetleri hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken askerî öğrenci olanlar ile astsubay meslek yüksek okulları ve astsubay naspedilmek üzere temel askerlik eğitimine tâbi tutulan adaylar ile fakültelerde veya meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra veya askerlik hizmetini müteakip subaylığa veya astsubaylığa geçirilenler, polis akademisi ile fakülte ve yüksek okullarda, Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okuyan veya kendi hesabına okumakta iken Emniyet Genel Müdürlüğü hesabına okumaya devam eden öğrenciler ile fakültelerde veya meslek yüksek okullarında kendi hesabına okuduktan sonra komiser yardımcılığına veya polisliğe geçirilenler den katılım payı alınmayacaktır.

2.5 Hizmet Basamakları ve Sevk Zinciri

Yeni yasaya göre sağlık hizmeti sunucuları birinci, ikinci ve üçüncü basamak olarak Sağlık Bakanlığı tarafından sınıflandırılacaktır. Bu basamaklar ve sağlık hizmet sunucuları arasında sevk zinciri; tanı, ön tanı, hekimlerin ve dış hekimlerinin uzmanlıkları dikkate alınmak suretiyle tüm yurttan veya il ya da ilçe bazında Sağlık Bakanlığının görüşü alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu

tarafından belirlenecektir. Aile hekimleri birinci basamak hizmet sunucuları içinde yer alacaktır.

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sevk zinciri kurallarına uygun hareket etmek zorundadırlar.

İş kazası ile meslek hastalığı, afet ve savaş hali ile acil haller dışında, sevk zincirine uyulmadan genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından sözleşmeli Sağlık Hizmeti Sunucularına yapılan başvurular sonucu alınan sağlık hizmetlerinin tutarının yüzde 70'i Sosyal Güvenlik Kurumunca yüzde 30'u ise sigortalı tarafından karşılanacaktır. Aradaki fark, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler tarafından ödenecektir.

2.6 Sağlık Hizmetinden Yararlananların Göstereceği Belgeler

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmeleri için sağlık hizmeti sunucularına (hastane, tıp merkezi vs) başvurduklarında acil haller hariç olmak üzere (acil hallerde ise acil halin sona ermesinden sonra); nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, evlenme cüzdanı, pasaport veya Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen resimli sağlık kartı belgelerinden birinin gösterilmesi gerekmektedir.

2.7 Sağlık Hizmetlerinin Bedellerinin Tespiti

Genel sağlık sigortası kapsamında sağlanan sağlık hizmetlerinin ve genel sağlık sigortalısına ödenecek gündelik, yol, yatak ve yemek giderlerinin Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenecek bedellerini her bir sağlık hizmeti için belirlemeye Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu yetkili olup, bu komisyon bu fiyatları belirlerken;

- a) Sağlık hizmetinin sunulduğu il ve basamak,
- b) Sağlık hizmetlerinin maliyeti,
- c) Devletin doğrudan veya dolaylı olarak sağlamış olduğu sübvansiyonlar,
- d) Sağlık hizmetinin niteliği itibarıyla hayati öneme sahip olup olmaması.
- e) Kanıta dayalı tıp uygulamaları,
- f) Teşhis ve tedavi maliyetini esas alan maliyet-etkililik ölçütlerini,

g) Genel sağlık sigortası bütçesini,
dikkate alınmak suretiyle yapacaktır.Yapılan bu düzenleme ile muayene bedeli, ameliyat bedeli her il için farklı olabilecektir.

2.8 Sosyal Güvenlikte Tek Numara

5510 sayılı yasanın 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte SSK, Bağ-Kur ve Emekli sandığı tarafından verilen sigorta sicil numaraları yerine, bütün sigortalılar ve hak sahipleri için, tescil ve diğer tüm işlemlerinde TC kimlik numaraları kullanılacaktır. T.C vatandaşı olmayan, yani TC kimlik numarası olmayan yabancılara ise, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sosyal güvenlik numarası verilecektir.

2.9 Sağlık Hizmeti Sunucularına İdari ve Cezai Yaptırımlar

Sosyal Güvenlik Kurumunca yapılan inceleme neticesinde haksız menfaat temin etmek maksadıyla;

- a) Sağlık hizmeti sunulmadığı halde sağlık hizmetini fatura ettiği,
- b) Faturayı veya faturaya dayanak oluşturan belgeleri, gerçeğe aykırı olarak düzenlediği,
- c) Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından sağlanmayacak kapsam dışındaki olan sağlık hizmetlerini, kapsam içinde olan sağlık hizmetleri gibi gösterdiği,

d) Sağlık hizmetlerine hak kazanmayan kişilere, sağlık hizmeti sunarak Sosyal Güvenlik Kurumuna fatura ettiği,

tespit edilen sağlık hizmeti sunucuları hakkında genel hükümlere göre takip yapılmakla beraber bu fiiller nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumunun yersiz ödediği tutar faiziyle birlikte geri alınacaktır. Ayrıca bu fiillerden herhangi birini işleyen sağlık hizmeti sunucularının Sosyal Güvenlik Kurumu ile yaptıkları sözleşmeleri; ilk fiilde bir ay, ilk fiilden itibaren iki yıllık dönem içerisindeki tekrarı halinde üç ay, aynı dönem içerisinde ikinci kez tekrarı halinde ise bir yıl süreyle feshedilecektir.

Yukarıdaki sayılan eylemlerden (d) bendi hariç olmak üzere anılan fiillerin sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularınca yapılması halinde, bir yıl süreyle acil durumlar hariç ödeme yapılmayacaktır. Sağlık hizmeti sunucusu, bu süre içerisinde bu durumu sağlık hizmeti alan tüm kişilere yazılı olarak bildirmek zorundadır. Bildirilmeyen kişilerin fatura bedelleri Sosyal Güvenlik

Kurumu tarafından ödenecektir. Ancak, sağlık hizmeti sunucusundan iki katı olarak tahsil edilecektir.

Sağlık hizmeti sunucuları, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere sağlık hizmeti sunumu aşamasında (acil hallerde ise acil halin sona ermesinden sonra), nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, evlenme cüzdanı, pasaport veya Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen resimli sağlık kartı belgelerinden birini sormak ve bu belgelerin başvuran kişiye ait olup olmadığını kontrol etmek zorundadır. Bu zorunluluğu yapmayan ve bu nedenle bir başka kişiye sağlık hizmeti sunulması nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumunun zarara uğramasına sebebiyet veren sağlık hizmeti sunucularından, uğranılan zarar geri alınacağı gibi, yine 5510 sayılı yasanın 102 nci maddesi uyarınca ayrıca bu zararın beş katı idarî para cezası uygulanacaktır.

Ayrıca yukarıda (a), (b) ve (c) maddelerinde belirtilen eylemleri yapan sağlık hizmeti sunucularına, bu fiilleri nedeniyle Sosyal Güvenlik Kurumunun yersiz ödediği tutarın beş katı idarî para cezası uygulanacaktır.

Yine kurumun mahsup suretiyle tahsilini yaptığı haller hariç olmak üzere, alınması gereken katılım paylarını tahsil etmeyen sağlık hizmeti sunucularına, fiilin her tekrarında tahsil edilmeyen katılım payının on katı tutarında idarî para cezası uygulanacaktır.

Aynı şekilde Yasanın 63 ncü maddesi hükmü gereğince Sosyal Güvenlik Kurumunca sağlanan yardımcı üreme yöntemlerinin tıbbi etik dışında uygulanması halinde, bu fiili işleyen sağlık hizmeti sunucusuna Sosyal Güvenlik Kurumunca, yapılan tedavi masrafının beş katı tutarında idari para cezası uygulanır.

2.10 Sahte Belge ile Sağlık Hizmeti Alanların Durumu

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin kendi adına bir başkasının sağlık hizmeti almasını veya Sosyal Güvenlik Kurumundan haksız bir menfaat temin etmesini sağlamaya çalışması yasak olup, sağlık hizmetini alan ve kendi adını kullandıranlar Sosyal Güvenlik Kurumunu uğrattıkları zararın iki katı kanunî faiziyle birlikte müştereken ve müteselsilen Sosyal Güvenlik Kurumuna ödeyeceklerdir. Ayrıca bu kimselere Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

2.11 Estetik Ameliyat ve Estetik Diş Tedavileri

Yeni yasa ile vücut bütünlüğünü sağlamak amacıyla yapılan ve iş kazası ile meslek hastalığına, kazaya, hastalıklara veya konjenital nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan durumlarda yapılacak sağlık hizmetleri dışında, estetik amaçlı yapılan her türlü sağlık hizmeti ile estetik amaçlı ortodontik diş tedavileri, Sağlık Bakanlığınca izin veya ruhsat verilmeyen sağlık hizmetleri ve Sağlık Bakanlığınca tıbben sağlık hizmeti olduğu kabul edilmeyen sağlık hizmetlerinin masrafları karşılanmayacaktır.

3. Genel Sağlık Sigortası Sisteminin Getirdiği Yenilikler

Ülkemiz insanının yıllardan beri hep Avrupa ülkelerinde uygulana gelen sağlık sistemine bakarak imrendiği, belki de bizde olmasının imkansız gibi görüldüğü bir çok sağlık yardımları, Genel sağlık sigortası kanunu ile artık daha da fazlasıyla bizim insanımıza da uygulanmaya başlanılacaktır.

3.1 Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Şartları Kolaylaştırıldı

01.01.2007 tarihinden geçerli olacak 5510 sayılı Yasa ile yapılan düzenlemeler ile sağlık hizmetlerinden yararlanma şartları kolaylaştırıldı. Halen normal sigortalılar sağlık yardımlarından yararlanmak için hastalığın anlaşıldığı tarihten önceki bir yıl içinde en az 90 gün, bakmakla yükümlü olduğu kimseler ise 120 gün hastalık sigortası primi ödemiş olmak şartıyla tedavi olurken, yine Bağ-Kur'a tabii olarak çalışanlar ilk defa sigortalı olmuşsa, en az sekiz ay, yeniden sigortalı olmuşsa en az dört ay eksiksiz sağlık sigortası primi ödemiş olması gerekirken yeni düzenleme ile sağlık yardımlarından yararlanmak için son bir yıl içinde 30 gün genel sağlık Sigortası primi ödemiş olan genel sağlık sigortalıları sağlık hizmetinden yararlanabilecektir. Ancak sosyal güvenlik kurumundan gelir ve aylık alanlarda 30 gün şartı aranmayacaktır.

Bağ-Kur'a tabii olanlar, yeni ismiyle kendi adına ve bağımsız çalışanların ise sağlık yardımlarından yararlanabilmesi, sağlık ve sigorta prim borcu bulunmaması şartına bağlıdır.

3.2 18 Yaşına Kadar Çocukların Sağlık Harcamalarını Devlet Karşılacak

5510 sayılı Yasanın 67 nci maddesine göre artık 18 yaşını doldurmamış olan tüm çocukların sağlık yardımlarının masrafları devlet tarafından karşılanacaktır.

Bu çocukların, ana ya da babası genel sağlık sigortası kapsamında tescilli olsa bile ayrıca bir işleme gerek kalmadan 18 yaşına kadar genel sağlık sigortalısının bakmakla yükümlü olduğu kişiler olarak sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlandırılacaktır. 18 yaşından küçük çocuğun ana ve babası da yok ise 18 yaşına kadar 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu hükümlerine göre korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz faydalanan kişiler kapsamında primi devlet tarafından ödenmek üzere genel sağlık sigortalısı sayılacaktır.

3.3 Sigortalının Başlanılan Tedavisi Kesilmeyecek

5510 sayılı Kanun gereğince genel sağlık sigortası kapsamına giren ve bundan dolayı sigortalı olup tedaviye başlanılan kimse, sigortalı olma şartlarını yitirse bile, devam etmekte olan tedavi nedeniyle sağlanacak sağlık hizmetleri kesilmeyecek ve kişinin iyileşmesine kadar sürecektir.

Aynı şekilde 01.01.2007 tarihinden önce tedaviye başlanılan sağlık hizmetleri yeni yasa ile kapsam dışında tutulsa bile tedavi bitene kadar masraflar karşılanacak Yürürlükten kaldırılan kanun hükümleri gereğince kişilerin hak ettikleri sağlık hizmetleri, 5510 sayılı Kanun hükümleri gereğince kapsama alınmamış ise tedavi tamamlanıncaya kadar yürürlükten kaldırılan kanun hükümlerine göre tedavi masrafları Sosyal Güvenlik Kurumunca sağlanmaya devam edilecektir.

3.4 Sigortalı Otelcilik Ücreti Dışında Ücret Ödemeyecek

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına, Sosyal Güvenlik Kurumunun sözleşme yaptığı sağlık hizmetleri için otelcilik hizmetleri olarak tabir edilen özel yatak, özel yemek vb ile öğretim üyesi tarafından sağlanan sağlık hizmetleri dışında, 5510 sayılı kanuna göre oluşturulan Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonunun² belirlediği fiyatların dışında herhangi bir fark ücret ödemeyecektir. Ancak otelcilik hizmeti ile öğretim üyesi tarafından sağlanan sağlık hizmetleri içinde, alınabilecek fark ücret de anılan Komisyonun bu

²Komisyon; Maliye Bakanlığını, Sağlık Bakanlığını, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığını, Hazine Müsteşarlığını ve Sosyal Güvenlik Kurumunu temsilen toplam beş üyeden oluşur. Komisyon kararlarını yılı merkezi yönetim bütçesi yönünden Maliye Bakanlığının görüşünü almak suretiyle salt çoğunluk ile alır; kararlar Resmî Gazetede yayımlanır. Komisyonca gerekli görülen hallerde sağlık hizmetlerinin türlerine göre birden fazla alt komisyon kurulabilir. Komisyonun sekreteryası işlemleri Sosyal Güvenlik Kurumunca yerine getirilir. (5510/72)

hizmetler için belirlediği tutarın iki katını geçemeyecektir. Yine de en fazla iki katı olan bu fark ücreti ödeyenlerin bu ücreti kabul ettiği hususu, sağlık hizmeti sunucularınca yazılı olarak belgelenmesi gerekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu, otelcilik hizmeti ile öğretim üyesi tarafından sağlanan sağlık hizmetleri dışında veya belirlenen tavanın üzerinde fark alan sağlık hizmeti sunucularına, kanundan doğan idari yaptırım yetkisi çerçevesinde, sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularının sözleşmelerini bir yıl süreyle feshedebilecektir.

3.5 Tüp Bebek Tedavi Masrafları Karşılanacak

Evli olmakla birlikte çocuk sahibi olmayan genel sağlık sigortalısı kadın ise kendisinin, erkek ise karısının;

1) Yapılan tıbbî tedavileri sonrasında normal tıbbî yöntemlerle çocuk sahibi olamadığının ve ancak yardımcı üreme yöntemi ile çocuk sahibi olabileceğinin Sosyal Güvenlik Kurumunca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından tıbben mümkün görülmesi,

2) 23 yaşından büyük, 39 yaşından küçük olması,

3) Son üç yıl içinde diğer tedavi yöntemlerinden sonuç alınamamış olduğunun Sosyal Güvenlik Kurumunca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından belgelenmesi,

4) Uygulamanın yapıldığı tıbbî merkezin Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşme yapmış olması,

5) En az beş yıldır genel sağlık sigortalısı veya bakmakla yükümlü olunan kişi olup, 900 gün genel sağlık Sigortası prim gün sayısının olması, şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde en fazla iki deneme ile sınırlı olmak üzere yardımcı üreme yöntemi tedavileri ile bir hastalığın tedavisinin başka tıbbî bir yöntemle mümkün olmaması ve Sosyal Güvenlik Kurumunca yetkilendirilen sağlık hizmet sunucuları sağlık kurulları tarafından tıbben zorunlu görülmesi,

durumunda yardımcı üreme yöntemi tedavileri artık devlet tarafından karşılanabilecektir.

3.6 Sigortalı İsteddiği Hastaneye Gidebilecek

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler sağlık hizmetinden yararlanmak için başvuracakları yurt içinde veya yurt dışındaki sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularının unvan, isim ve adreslerini Sosyal

Güvenlik Kurumu tarafından hazırlanacak elektronik ortamdan veya diğer yöntemlerden öğrenebilecektir.

Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler, sağlık hizmeti sunucuları arasından, genel sağlık sigortası ile ilgili mevzuata uymak şartıyla istediğini seçme hakkına sahip olup, herhangi bir yönlendirmeye maruz kalmayacaklar. Bu durum sağlık hizmeti sunucuları arasında kaliteli sağlık hizmeti sunma yönünde bir rekabet ortamı oluşturacaktır.

3.7 Yurtdışındaki Tedavi Ücretleri Bazı Hallerde Ödenebilecek

Esas olan genel sağlık sigortalısı hastalandığında yurt içindeki sağlık hizmeti sunucularından sağlık hizmetlerinin sağlanmasıdır. Ancak 5510 sayılı Kanun bazı durumlarda yurtdışındaki sağlık hizmeti sunucularından da faydalanma imkanı getirmiştir. Bu durumlar;

a) Hizmet akdine bağlı çalışan ile kamu idarelerinde çalışan genel sağlık sigortalılarından; işverenleri tarafından Sosyal Güvenlik Kurumunca belirlenen usûle uygun olarak veya kamu idareleri için özel mevzuatlarında belirtilen usûle uygun olarak geçici görevle yurt dışına gönderilenlerden, acil hallerde,

b) Yine (a) maddesinde belirtilen genel sağlık sigortalılarından, sürekli görevle yurt dışına gönderilenler (bunların yurt dışında birlikte yaşadıkları bakmakla yükümlü olduğu kişilerin hastalanmaları durumunda),

c) Sağlık Bakanlığının uygun görüşü üzerine yurt içinde tedavisi mümkün olmadığı tespit edilen kişilerin,

sağlık hizmetleri yurt dışından sağlanabilecektir.

Uluslararası sosyal güvenlik sözleşmelerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça, yukarıda (a) ve (b) maddelerindeki durumlardan dolayı yurtdışında tedavi görenler için sağlık hizmeti sunucularına ödenecek tutar, yurt içinde sözleşmeli sağlık hizmet sunucularına ödenen tutarı, geçemeyecektir. Bu tutarı aşan kısım, bu kimseleri yurtdışına gönderen işverenler tarafından ödenecektir.

Yine Bakanlar Kurulu kararı ile birlik halinde ya da kamu idarelerinin yetkili makamlarınca yurt dışına askerî veya güvenlik amaçlı görevlendirilenlerin, sağlık hizmetlerinin sağlanması ile bu hizmetlerin giderlerinin yurt içindeki sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularına ödenen tutarı aşan kısmı da kurumlarınca karşılanacaktır.

Özellikle yurtdışı tedavilerde, tedavi ücretlerinin yüksekliğini düşündüğümüzde (her ne kadar yukarıda (a) ve (b) maddelerinde sayılan kimselerin tedavi masrafları sadece Türkiye'deki muadili kadar ödense de) genel olarak ülkemizden yurtdışına aktarılan tedavi paralarını azaltmak amacıyla olsa gerek, yeni yasada yerinde bir düzenlemeyle;

Sosyal Güvenlik Kurumu, yukarıda (a) ve (b) maddelerinde sayılan kişilerin sağlık hizmetlerini, bu kişilerin geçici veya sürekli görev süresince genel sağlık sigortası için Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenen prim tutarını geçmemek kaydıyla, ilgili ülkede sağlık sigortası yaptırmak suretiyle de sağlayabilmesinin yolu açılmıştır.

Ayrıca Sağlık Bakanlığının uygun görüşü üzerine yurt içinde tedavisi mümkün olmadığı tespit edildiği için yurtdışına tedaviye gönderilen kişilerin, yurtdışındaki tedavi bedellerinin tamamı Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ödenecektir. Ödenecek bedel, eğer yurtdışında da Sosyal Güvenlik Kurumunun sözleşme yaptığı sağlık hizmeti sunucuları var ve bu kuruluşlara sevke konu tedavi için ne bedel ödeniyorsa, bu kimselere de ödenecek tutar bu bedeli geçemeyecektir. Bu kimselerin tedavileri için ayrıca yol, gündelik ve refakatçi bedelleri kendilerine Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenecektir.

Yukarıda (a) ve (b) maddelerinde belirtilen ve tanımı önem arz eden “sigortalıların hangi durumlarının geçici veya sürekli görevlendirilme sayıldığı hususu Kamu idarelerinde çalışanlar için sözkonusu 5510 sayılı Kanunda belirtilmiş³ ancak hizmet akdi ile çalışanların durumu ise Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır.

3.8 Sözleşme Yapmamış Sağlık Kuruluşlarından da Yararlanılabilecek

Acil hallerde alınan sağlık hizmeti bedeli, sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları için belirlenen bedeller esas alınarak genel sağlık sigortalısına ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere fatura karşılığı ödenecektir.

5510 sayılı kanunda belirtilen sevk zincirine uyulmak şartıyla, sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından sağlık hizmeti almayı tercih eden genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere, sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları için belirlenen bedellerin % 70'i fatura karşılığı

³ Kamu idarelerinde sigortalı olması nedeniyle GSS'li sayılanların daimi olarak altı aydan fazla süreyle yurt dışında görevlendirilmeleri durumu, sürekli görevle yurt dışına gönderilme sayılır. (5510/66)

ödenecektir. Sevk zincirine uymaksızın sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından sağlık hizmeti almayı tercih eden genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere, sözleşmeli sağlık hizmeti sunucuları için belirlenen bedellerin % 50'si fatura karşılığı ödenecek, geri kalan yüzde 50 sini ise sigortalı ödeyecektir.

Sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularından satın alınan sağlık hizmeti bedelinin ödenebilmesi için; Sağlık Bakanlığı veya ilgili kamu idareleri tarafından ödenecek sağlık hizmetine ilişkin sağlık hizmeti sunucularına ruhsat veya izin verme uygulamasının olması halinde ruhsat veya izin alınmış olması, ayrıca Sosyal Güvenlik Kurumunca sözleşmesiz sağlık hizmeti sunucularında aranılan şartların sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularında aranan şartlara uygun olduğunun kabul edilmesi gerekmektedir. 5510 sayılı Kanun, Sosyal Güvenlik Kurumuna prim ödeyen herkesin, parasının yarısını veya yüzde 30'unu kendisi ödemek kaydıyla sözleşmesi olmayan sağlık kuruluşuna bile gidebilmesi ve tedavi olması imkanını getirmiştir.

3.9 Sağlık Hizmeti Sunucularının Alacaklarının Tahsili Kolaylaştırıldı

Gerçekleştirilen yasal düzenlemeye göre, sağlık hizmeti sunucularının, tahakkuk etmiş alacakları faturaların teslim tarihinden itibaren en geç yetmiş beş gün içinde ödenir. İşlemlerin gecikmesi halinde tahakkuk eden tutarın % 75'i ile % 90'ı arasındaki tutar, son ödeme tarihini takip eden ilk iş gününde alacaklarından kesilmek üzere avans olarak ödenecektir.

Sonuç

Sosyal güvenlik reformunun hayatımıza getirdiği yenilikler, kapsam olarak oldukça geniş ve önemlidir. Yukarıdaki bölümlerde belirtildiği üzere, yapılan düzenlemeler genel sağlık sigortası alanında da hayatımıza oldukça kapsamlı değişiklikler ve yenilikler getirmektedir. Gerçekleştirilmeye çalışılan sistem, ülkemizde çok önemli bir sorun olan sağlık sistemimizin işleyişinin düzeltilmesi ve insanımızın maruz kaldığı farklı uygulamaların ortadan kaldırılmasına dönük olması nedeniyle gerçekten de bir reform niteliğindedir.

Geçmişte hastane kapılarından çevrilen vatandaşlarımız, sağlık güvencesi olmadığı için tedavi olamadan hayata veda eden bebeklerimiz ve çocuklarımızı hatırladığımızda, sistemin ne kadar hayati öneme sahip olduğu anlaşılacaktır. Reform ile özellikle 18 yaşına kadar bütün çocukların sağlık güvencesinin vatandaşın cebinden bir kuruş bile çıkmadan devlet tarafından

karşılanacak olması tek başına konunun önemini anlatmaya yetecek boyuttadır.

Önceki mevzuata göre Bağ-Kur’a olan borcunu ödeyemeyen vatandaşın sigortalı olarak sağlık yardımlarından yararlanması mümkün değilken, son yapılan yasal düzenlemeler ile 30 gün prim ödemek kaydıyla sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesinin yolu açılmıştır. Aynı şekilde çok pahalı bir tedavi yöntemi olan “tüp bebek” tedavi masraflarının sigorta kapsamına alınarak masraflarının devlet tarafından karşılanması da yine hayata geçirilmiş olacak ve çocuk özlemi çeken binlerce aileye umut ışığı olacaktır.

Görüldüğü üzere genel sağlık sigortası ülkemiz insanının dünya standartlarında, sağlık güvencesine sahip olması adına atılmış çok önemli bir adım olmuştur. Sağlıklı bir toplumun oluşturulması ve insanca yaşamının sağlanması adına, sağlık sigortası kapsamında neredeyse ülkemizde yaşayan tüm insanları içine alacak şekilde, sistem dışında kimseyi bırakmamaya gayret gösterilerek yapılan bu düzenlemeler, elbette önemli bir dönüm noktasını teşkil etmiştir.

Sonuç olarak yukarıda ana hatlarıyla açıkladığımız gerçekleştirilen bir çok yenilik vatandaşların yaşam kalitesini artıracak türdendir. Ancak yapılan bu yasal düzenlemelerin insan yaşamına yansımaya baktığımız zaman, tek başına yeterli olmayacağı açıktır. Ülkemizde gerek Sağlık Bakanlığı bünyesinde, gerekse özel sektör ve üniversite hastaneleri eliyle sunulan sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması, reformun başarısını artıracaktır. Genel sağlık sigortası ile amaçlanan vatandaşların kaliteli sağlık hizmeti alabilmesi için bu sağlık kuruluşlarının belli standartlara kavuşturulması yolunda gerekli önlemler alınmalıdır.

DENETİM VE SİVİL TOPLUM: KORE DENEYİMİ*

Çev.: Musa KAYRAK**

Demokrasinin gelişimi ile birlikte, vatandaşların devlet yönetiminden haberdar olma düzeyleri artmış ve vatandaşlar, vergi verenler olarak, aktif bir şekilde daha fazla hak talep etmeye başlamışlardır. Vatandaşlar, bu taleplerini çoğunlukla sivil toplum¹ olarak adlandırılan farklı türlerdeki sivil gruplar aracılığıyla ifade edebilmektedirler. Tüm dünyada sivil gruplar, toplum ve devlet üzerinde çok büyük bir nüfuza sahiptir. Bu gruplar, devlet idaresinin faaliyetlerini izlemekle kalmayıp, bunun yanında idarenin karar verme sürecine de müdahale ederler. Bundan böyle devletler, vatandaşların isteklerini yok sayarak, üretici merkezli politikalar uygulayamazlar ve kamu hizmetlerini, vatandaşların sivil toplumca dile getirilen ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tüketici merkezli yapmak zorundadırlar.

Denetim ve Sivil Toplum İlişkisi

Üçüncü taraf perspektifiyle, idarenin faaliyetlerini izlemek ve eleştirel bir bakış sağlamak denetimin önemli bir rolüdür. Sivil toplum faaliyetleri de vatandaşların hedeflerini gerçekleştirmek için çeşitli kamu aktivitelerine doğrudan katılmayı ve idarenin işlemlerini eleştirmeyi/izlemeyi içerebilir. Bu nedenle, denetim ve sivil toplum birbiri ile ilişkili ve benzerdir.

Hem sivil toplum hem de denetim organı birbirinin faaliyetlerinin sonuçlarını paylaşabilir ve kullanabilir. Örneğin, sivil toplum yüksek denetim organının denetim raporlarına dayanarak devleti eleştirir veya bu raporları bir gözetim aracı olarak kullanır. Diğer taraftan, yüksek denetim organı, sivil

* Güney Kore Sayıştay'nda (Denetim ve Teftiş Kurulu'nda) üye olarak görev yapmakta olan Ho-Bum Pyun tarafından hazırlanan bu makale, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü'nün (INTOSAI) "International Journal of Government Auditing" adlı dergisinin Nisan 2006 sayısında yayınlanmıştır.

** Sayıştay Denetçisi

¹ Sivil toplum kamu kurumu olmayan veya kar amaçlı olmayan tüm organizasyonları kapsar. Bu organizasyonlar arasında, üniversiteleri, hükümet dışı kuruluşları, çevreci hareketleri, yerli halklara ait birlikleri, organize yerel toplulukları ve ticari birlikleri sayabiliriz.

grupların bilgi ve verilerini devlet kurumlarının denetiminde kullanabilir. Bu sebeple, yüksek denetim organı, sivil toplumun yardımcı ve tamamlayıcı bir rol oynadığını düşünebilir.

Buna karşın, örneğin, vergi ödeyenlerin paralarının büyük bir kısmının milli güvenlik harcamalarında kullanıldığını gösteren denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasının ardından, sivil topluluklar, milli güvenlik konularında denetimin şeffaf bir şekilde icra edilmesi için talepte bulunursa, yüksek denetim organı ile sivil toplum arasında çıkar çatışmaları ortaya çıkabilecektir. Bu tür taleplere karşılık verilmesi durumunda, milli güvenlik stratejilerinin açığa vurulma ihtimali artacaktır.

Diğer yandan, yüksek denetim organının denetim faaliyetleri sivil toplumun eleştirdiği ve izlediği devlet faaliyetlerinin bir parçası olduğu için, bu ikisi arasındaki ilişki birliktelikten çatışmaya dönüşebilir. Sivil toplum, yüksek denetim organının denetim işlevi nedeniyle, sorumluluklarını daha yüksek seviyede bir şeffaflıkla yürütmesini bekler. Buna karşın, yüksek denetim organı diğer herhangi bir devlet kurumu gibi pasif ve savunmacı bir tutum takınabilir, yahut yapmış olduğu hareketi haklı göstermeye çalışabilir.

Kimi zaman sivil toplum, yüksek denetim organından vatandaşların çıkarlarının fazlasıyla etkilendiği özel alanları denetlemesini bekler. İdarenin faaliyetlerine ilişkin vatandaşların çıkarları arttıkça, vatandaşların genel olarak sadece uygunluk denetimini değil, bunun yanında idarenin program ve projelerinin verimli, ekonomik ve tutumlu bir şekilde yürütülüp yürütülmediğini belirleyen performans denetimini de talep ettiklerine şahit olunmaktadır.

Ayrıca sivil topluluklar, sivil toplumun geniş bir yelpazesinden uzmanların yüksek denetim organının denetim faaliyetlerine dolaylı veya doğrudan katılmasını bekleyebilir. Ancak doğrudan katılım yüksek denetim organının bağımsızlığını tehdit edebileceğinden, bu konu gerekli dikkat ve basiret ile ele alınmalıdır. Yüksek denetim organı hem denetlenen kurumlara hem de diğer tüm dış etkilere ilişkin olarak bağımsızlığını ve tarafsızlığını korumalıdır.

Sivil uzmanların denetimin planlanmasında danışmanlar olarak rol alması gibi dolaylı katılım fazlasıyla önerilmektedir. Çünkü bu durum yüksek denetim kurumunun yetersiz olabileceği konularda uzmanlık seviyesini yükseltecektir. Vatandaşların denetim organı tarafından tam olarak

karşılanamayan talep ve şikayetleri, bu yolla uygun bir şekilde dile getirilebilecektir.

Sivil Toplumla Ortaklık Konusunda Denetim ve Teftiş Kurulu'nun² (BAI) Deneyimi

Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI) ile sivil toplum arasında gelişmiş olan ilişki, diğer yüksek denetim organları için faydalı bir örnek olabilir. Aşağıdaki bölümler, BAI'nin vatandaşların kanaat ve düşüncelerini denetim faaliyetlerine dahil etmeye yarayan çeşitli düzenlemeler yapmak suretiyle, onların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamak için aldığı tedbirlerden birkaçını örneklemektedir.

Politika Danışma Komitesi ve Danışma Grupları

Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI), Başkana danışma organı olarak hizmet veren bir Politika Danışma Komitesine sahiptir. Komite, sivil gruplarda aktif olarak görev alan tüm sosyal sınıflardan gelen uzmanlardan oluşur. Bu kişiler, BAI'nin denetimine ve denetime ilişkin politikalarına dair tavsiyeler verir ve harici tarafların kaygı ve tavsiyelerini dile getirirler. Tamamen tavsiye niteliğinde olan görüşlerinin hukuki bağlayıcılıkları bulunmamaktadır. Politika Danışma Komitesine ek olarak, her bir denetim bürosu kendi danışma grubuna sahiptir. Bu grupların üyeleri, öncelikle profesörler veya BAI denetimi ile ilgili bilgi birikimine sahip olan saygın araştırma kurumlarının temsilcileridir.

Denetim Öncesi İhbar Sistemi

Denetim ve Teftiş Kurulu, vatandaşları işbirliği ve katılıma teşvik etmek amacıyla uyguladığı Denetim Öncesi İhbar Sistemi ile vatandaşların çıkarlarını etkileyebilecek planlı denetimlerin kapsamını ve zamanlamasını onlara önceden haber vermektedir. BAI bu sistemi kullanarak, yetkili kamu kuruluşlarının kötü uygulamalarına ilişkin vatandaşların şikayetlerini veya malumatlarını alır ve denetimlerine bu bilgileri yansıtır. BAI bu bilgilerin büyük bir kısmını Kore'de yaygın olarak kullanılan Internet aracılığıyla elde etmektedir.

² 'Board of Audit and Inspection' Güney Kore yüksek denetim organına verilen isimdir. Kore Anayasasının 97, 98, 99 ve 100 üncü maddelerinde organizasyonu, görev ve yetkileri belirtilen, Cumhurbaşkanlığına bağlı ancak bağımsız olarak görev yapan anayasal bir kurumdur. BAI dış denetimin yanı sıra, diğer Sayıştayların birçoğundan farklı olarak teftiş yapma yetkisine de sahiptir. Ayrıntılı bilgi için <http://english.bai.go.kr>

Vatandaşların Talepleri Üzerine Denetim Sistemi

Denetimleri zamanında ve verimli bir şekilde yapmak ve ulusal denetim kurumuna duyulan güveni pekiştirmek amacıyla, Denetim ve Teftiş Kurulu Temmuz 2001’de Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nun hükümlerine uygun bir şekilde, “Vatandaşların Talepleri Üzerine Denetim Sistemi”ni başlatmıştır. Vatandaşlar, kanun ihlallerinin veya yolsuzluğun kamu yararına ciddi bir şekilde zarar verdiği kamu kuruluşları ile ilgili denetim talebinde bulunabilir (Devlet sırları, milli güvenlik, adli soruşturma, mahkeme davaları, ceza idaresi, özel hukuki ilişkiler ve halihazırda sürmekte olan denetimlere ilişkin konular kapsam dışında bırakılmıştır). BAI içinde kurulmuş olan Vatandaşların Denetim Taleplerini İzleme Komitesi gelen talebi kabul eder veya reddeder. Uygun görülen denetim talepleri için BAI denetim yapar ve bu denetimlerin sonuçlarını talepte bulunan taraflara iletir.

Söz konusu sistem kamuoyunda geniş çapta bilinmekte ve denetim taleplerinin sayısı artmaktadır. Taleplere daha iyi karşılık vermek için, BAI, Vatandaşların Denetim Taleplerini İzleme Komitesinin dört BAI yetkilisi ve üç dışarıdan uzmandan meydana gelen oluşumunu, üç BAI yetkilisi ve dört dışarıdan uzman şeklinde değiştirmiştir. Ayrıca, dışarıdan katılan uzmanlardan bir tanesi Komitenin başkanı olarak seçilmiştir.

Dilekçelerin Kabulü ve Halk Denetçisi Sistemi

Vatandaşların, yetkili kamu kuruluşları aleyhinde yazdığı dilekçelere karşılık vermek amacıyla Denetim ve Teftiş Kurulu, Dilekçe Kabul sistemini geliştirdi. Vatandaşların dilekçeleri mektup, faks, e-mail veya telefon yoluyla BAI’ye ulaştırılabilir. BAI, her türlü sahtecilik iddiasını, şikayetleri ve dilekçeleri almak için yirmi dört saat ulaşılabilen, ücretsiz 188 acil hattına sahiptir. 2004 Yılında 188 acil hattı yoluyla 7500 civarında durum rapor edilmiştir.

Bazı yerel idareler vatandaşlar tarafından iletilen sıkıntı ve şikayetleri karşılamak için Halk Denetçisi Sistemini uygulamaya koymuştur. Kamu görevlisi olmayan halk denetçisi, atama yoluyla göreve gelir ve belli bir süre dilekçeleri incelemek üzere bir denetçi gibi çalışır. Halk denetçisi denetim yapar ve gerektiği takdirde denetim sonuçlarını dilekçe sahiplerine bildirir.

Denetim Raporlarının Tam Metinlerinin Açıklanması

Önceden denetim raporlarının tam metinleri kamuoyuna açıklanmıyor, sadece özet bir rapor yayımlanıyordu. Ancak, birçok vatandaş, sivil grup ve politikacı denetim sonuçlarının tam metinlerinin açıklanmasını

talep ettiler. Bu durum karşısında BAI denetim raporlarının tam metinlerini yayımlamaya karar verdi. Tek istisna ise ulusal sırları ve açıklandığı takdirde kamu emniyeti ve güvenliğinde ciddi ters bir etkiye yol açabilecek konuları içeren raporlardır.

Denetim ve Teftiş Kurulu'nun Gözetimi

Denetim ve Teftiş Kurulu'nda sıkı bir iç kontrol sistemi mevcuttur. BAI genel müfettişi iç denetimden sorumludur ve BAI denetçilerinin davranışlarını mesleki ahlak kurallarını ihlali açısından kontrol etmeye yetkilidir. Aynı zamanda genel müfettiş, BAI denetçilerinin fiillerinin toplumsal eleştiriye açık olup olmadığını tespit etmek amacıyla onların özel yaşantılarını inceler.

Her şeye rağmen sivil gruplar, BAI'nin izlenmesi ve kontrol edilmesine yönelik düzenlemeleri yetersiz oldukları gerekçesiyle eleştirmeye devam etmekte ve şeffaf iç kontrolün güçlendirilmesi gerekliliğine inanılmaktadırlar. BAI, kendi genel müfettişini ve kamu kurumlarının iç denetim birimi yöneticilerini (genel müfettiş), özel sektörde çalışan ehliyetli kişilerden atanmasının kurumsallaştırılmasını planlamaktadır.

Sonuç

Vatandaş ve sivil grupların idarenin faaliyetlerine katılımı ve idarenin faaliyetleri üzerinde aktif gözetimi, kamu kurumlarının ve kamu yetkililerinin dikkatli olmalarını, vatandaşların sorunlarına karşı duyarlı olmalarını ve onların haklarına karşı hassas olmalarını sağlar. Bu sebeple, vatandaşlar ve sivil gruplar, devlet otoritesini sınırlayan ve tehdit eden bir güç olarak algılanmamalı; devletle sivil toplum arasındaki işbirliğini güçlendiren bir kuvvet olarak değerlendirilmelidir. Sonuç olarak, vatandaşların yüksek denetim kurumunun aktivitelerini incelemesi ve bunlara katılması denetim amaçlarını güçlendirecek ve denetim gücünün suiistimal edilmesini önleyecektir.

Sivil toplum ve Denetim ve Teftiş Kurulu ilişkisi, yüksek denetim kurumu ile sivil toplum arasında olması istenen ilişkiye güzel bir örnek teşkil edebilir. BAI, vatandaşların beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılayabileceği ve onların düşüncelerini denetim faaliyetlerine yansıtabileceği değişik mekanizmalar geliştirmeye çalışmaktadır. Buna karşın, vatandaşların denetim faaliyetlerine katılımı ve gözetimi yüksek denetim organının en temel değeri olan bağımsızlığına gölge düşürmemelidir.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**INTOSAI Kapasite Geliştirme
Komitesinin Faaliyetleri**

**Uluslararası Kara Para Aklama ile
Mücadele Sempozyumu**

INTOSAI KAPASİTE GELİŞTİRME KOMİTESİNİN FAALİYETLERİ*

Kapasite Geliştirme Komitesinin Kuruluşu

INTOSAI, 50. yıldönümünde 2005-2009 dönemi için hazırlanan Stratejik Planı onaylayarak yürürlüğe koymuştu. Hazırlanan bu plan çerçevesinde öngörülen hedeflerden bir tanesi de, Kapasite Geliştirme Komitesinin kurulmasıydı. Bu Komite, eğitim faaliyetleri, teknik destek, danışmanlık hizmetleri, eş gözden geçirme çalışmaları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin geliştirilmesi aracılığıyla Sayıştayların (yüksek denetim kurumlarının) mesleki yetkinliklerini artırmak amacıyla oluşturulmuştur.

INTOSAI Yönetim Kurulu'nun Mart 2005'te Budapeşte'de yapılan toplantısında oluşturulan bu yeni Komitenin Başkanlığına Fas Sayıştay Başkanı Dr. Ahmet El Midaoui getirildi. Komitenin görev tanımı; INTOSAI Sekreteryası, Norveç ve İngiltere Sayıştay, INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesi ve Fas Sayıştay tarafından ortaklaşa hazırlanarak görüş ve yorumlarının alınması amacıyla Fas Sayıştay tarafından 20 üyeye gönderildi. Doküman, Kasım 2005'te Viyana'da yapılan 54. INTOSAI Yönetim Kurulu toplantısında resmen kabul edildi.

INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi Toplantısı

Komitenin ilk toplantısı, İngiltere Ulusal Denetim Ofisi'nin ev sahipliğinde 13-14 Mart tarihlerinde Londra'da gerçekleştirildi. Aralarında 10 Sayıştay Başkanının bulunduğu toplam 32 yüksek denetim kurumundan gelen temsilcilerin katılımı ile gerçekleştirilen toplantıda Kapasite Geliştirme Komitesinin görev ve hedeflerinin belirlenmesinin yanı sıra, Komite'nin resmi birimleri olan Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve üç alt komite oluşturuldu.

* Bu çalışma, Başkanlığımız Tercümanı Seher Özer tarafından, INTOSAI'nin resmi süreli yayın organı olan "International Journal of Government Auditing" adlı derginin Temmuz 2006 sayısında yer alan makale ve haberler ile diğer ilgili dokümanlardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Genel Kurul, komitenin en üst düzey organı konumunda yer alırken; Yönetim Kurulu, komitenin çalışmalarını koordine etmekten ve uluslar arası kalkınma örgütleri ile işbirliğini geliştirmekten sorumlu olacaktır. Yönetim Kurulunun her yıl ya da altı ayda bir toplanması kararlaştırılmıştır. Bir sonraki Yönetim Kurulu toplantısının ise, Kasım 2006'da Meksika'da yapılmasına karar verildi.

Komite'nin üç alt komitesi arasındaki görev paylaşımı ise şu şekilde gerçekleştirilmiştir:

Alt Komite 1:

İngiltere Başkanlığındaki bu alt birimin görevi, INTOSAI üyeleri arasında kapasite geliştirmeye yönelik faaliyetlerin artmasını teşvik etmektir. Toplantıda alınan kararlar doğrultusunda, komite ilk olarak yüksek denetim kurumlarının gelişmesine engel olan zorlukları tespit etmekle işe başlayacaktır. Aynı zamanda, kapasite geliştirme alanındaki temel başarı unsurlarının ve risk faktörlerinin neler olduğu da belirlenecektir. Yapılacak üçüncü faaliyet ise, Sayıştayların kapasite geliştirme alanındaki deneyimlerinin araştırılması için bir anket çalışması yapılmasıdır. Son olarak, alt komite Aralık 2006 tarihine kadar dünya çapında yürütülmekte olan kapasite geliştirme faaliyetlerini derleyecek ve bu çalışma her altı ayda bir güncellenecektir.

Alt Komite 2:

Bu alt komitenin ise danışmanlık görevini yürütmesi öngörülmüştür. Peru'nun Başkanlığındaki alt komite, öncelikle çeşitli yüksek denetim kurumlarından uzman isimlerinin kaydedildiği bir veritabanı oluşturacak; uzmanlar, dil yeterlilikleri ve mali konular, performans, IT denetimi gibi uzmanlık alanlarına göre sınıflandırılacaktır. Alt komitenin ikinci faaliyeti ise, eşgüdümlü ve paralel denetim faaliyetlerinin teşvik edilmesini sağlamaktır. Bu amaçla Fiji Sayıştay, varsa Sayıştayların şimdiye kadar gerçekleştirmiş oldukları ortak denetim faaliyetlerinden elde ettikleri deneyim ve ortak denetim yapılabilecek olası çalışma alanlarının belirlenmesine yönelik bir anket çalışması düzenleyecektir.

Toplantı esnasında kararlaştırılan bir diğer husus ise; alt komitenin staj ve ziyaret programlarına ilişkin gerçekleştireceği faaliyetlerin olası maliyetinin belirlenmesi ve ön hazırlık safhasının yürütülmesidir. Bu bağlamda alt komite, staj ve ziyaret programlarına olan talebin belirlenebilmesi için bir anket düzenleyecektir.

Alt komite 3:

Almanya Sayıştayı Başkanlığındaki bu alt komitenin görevi, gönüllü eş gözden geçirme faaliyetleri ile iyi uygulamaların ve kalite güvencesinin teşvik edilmesidir. Alt komite, eş gözden geçirme faaliyetlerinin farklı metotlarını tartıştı ve şimdiye kadar elde edilen deneyimler ve karşılaşılan sorunlar karşılaştırılmıştır. Bu çerçevede, alt komite; bir sonraki INTOSAI Kongresine kadar, YDK'ların bu konuda edindikleri deneyimleri düzenlenecek bir anket ile değerlendirme kararı aldı. Bunun yanı sıra, iyi uygulamaları ve bu konuda deneyimli olan Sayıştayların bilgi alış verişinde bulunabilmesi için de seminerler düzenlenmesi ve daha sonra dağıtılmak üzere bir iyi uygulama rehberinin hazırlanması kararı alındı.

Toplantıda ayrıca; INTOSAI Geliştirme İnsiyatifi (IDI)'nin Komitenin çalışmalarına katılımının, diğer bölgesel örgütlerle ve INTOSAI komiteleriyle yakın ilişkiler kurulmasının önemine dikkat çekildi.

ULUSLARARASI KARA PARA AKLAMA İLE MÜCADELE SEMPOZYUMU*

Uluslar arası kara para aklama, yolsuzluk gibi konular son yıllarda Yüksek Denetim Kurumlarının (Sayıştayların) da gündemlerine giren ve gittikçe daha fazla önem kazanan konular haline geldi. Peki ulusal sınırları aşan, ulusal sorun olmaktan çıkıp uluslar arası fenomen haline gelen yolsuzluk ve kara para aklama konularında Sayıştayların rolü nedir? İşte bu soruya yanıt aramak için uluslar arası teşkilatların çatısı altında çeşitli sempozyumlar ve konferanslar düzenlenmektedir. Bu sempozyumlardan biri de 8-9 Haziran 2006 tarihinde Moskova’da düzenlendi.

Kurumumuzdan da bir heyetin katıldığı toplantının konusu, **“Uluslararası Kara Para Aklama ile Mücadele: Ulusal Usul ve Politikaların Geliştirilmesi ve Uygulanması, Sayıştayların Rolü”** idi. Toplantıya farklı Sayıştaylardan gelen heyetlerin yanı sıra, Rusya Federasyonun kara para aklama ile mücadele birimlerinden temsilciler, Birleşmiş Milletler, INTOSAI Kara Para Aklama ile Mücadele Görev Gücü’nden temsilciler katıldı. İki gün süren toplantıda; alanda uzmanlaşmış ve kara para ile mücadele için özel kurulan birimlerde görev yapan yetkililer yaptıkları sunumlarda kara para aklama ile mücadelede aldıkları önlemlerden, diğer kurumlarla yaptıkları işbirliğinin öneminden bahsettiler. Dikkat çekilen bir diğer husus ise, bu sürecin durağan bir süreç olmadığı ve alınan her tedbire karşı kara para aklayanların sürekli yeni yöntemler geliştirdiği ve dolayısıyla hem ulusal hem de uluslar arası bazda kurumların bilgi alış verişinde bulunması ve sıkı iletişim ağlarına sahip olmaları gerektiğidir.

Dünya Bankası/Birleşmiş Milletler Suç Önleme ve Kontrol Ofisi Orta Asya uzmanı Cari Votava, Dünya Bankası’nın ülkelere sağladığı teknik yardım, FATF (Kara Paranın Aklanmasına ilişkin Mali Çalışma Grubu-Financial Action Task Force on Money Laundering) ve FSRB’lerle (Mali Eylem Görev Gücü Niteliğinde Bölgesel Organlar-Financial Action Task

* Bu çalışma, Başkanlığımız Tercümanı Seher Özer tarafından, toplantıya ilişkin basılı dokümanlardan ve *INTOSAI Task Force- Working Plan of Fight Against Money Laundering* (http://www.contraloria.gob.pe/task_force/en/p_anteced_en.htm) adlı belgeden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Force Style Regional Body) yaptıkları işbirliği ve Mali Sektör Değerlendirme Programlarına (FSAPs) ilişkin bilgi verdi. Kırgızistan, Rusya, Almanya, ABD, İngiltere, Hollanda, Macaristan, Moldova, İspanya Sayıştayları da yaptıkları sunumlarda kara paranın aklanmasına ilişkin kendi yasal düzenlemeleri ve yaptıkları faaliyetler hakkında bilgi verdiler.

Sayıştayların uluslar arası kara para aklama konusundaki rollerinin daha çok tavsiye vermek şeklinde olduğu söylenebilir. Kimi Sayıştay'lar mevzuatları uyarınca bu konuda yetkilere sahipken, bir kısmının bu konuda herhangi bir deneyim ya da tecrübeye sahip olmadığı gözlenmektedir. Nitekim INTOSAI Kara Para Aklama ile Mücadele Görev Gücünün kuruluş nedeni de bu gerçeğe dayanmaktadır. INTOSAI'nin 50. Yönetim Kurulu toplantısında Görev Gücünün kurulması kararından sonra; Sayıştayların kara para aklama konusundaki rollerinin belirlenmesi amacıyla bir anket düzenlenmişti. 83 Sayıştay'dan gelen cevapların değerlendirilmesi sonucu elde edilen bulgular ise şu şekildeydi:

- %64'ü kara para aklamanın kendi ülkelerinde bir sorun olduğunu ifade ederken %91'i uluslar arası işbirliğinin gerekli olduğu kanaatini taşımaktadır.
- Uluslar arası kara paranın aklanması, önlenmesi, ortaya çıkarılması gibi hususlarda gerekli yasal düzenlemeler mevcuttur. Kara para aklama suç olarak kabul edilmektedir.
- Katılımcıların çoğu ceza kurumları tarafından özellikle mali sektör için kullanılan ulusal bir stratejilerinin olduğunu belirtmiştir.
- Bazı Sayıştayların Kamu Kredi kurumları/bankaları denetleme yetkisi varken; bir kısmı hem özel hem de kamu kredi kurumlarını ve bankaları denetleme yetkisine haizdir. Bazılarının ise her ikisini de denetleme yetkisi bulunmamaktadır.
- Bir çoğunun yurtdışı denetimlerinin genişletilmesi isteği vardır; çünkü yabancı ülkelerde denetim yapma konusunda bir takım kısıtlamalar mevcuttur.
- Sayıştayların %38'i kara para aklama konularını araştırmak için kredi kuruluşlarını denetleyebilmektedir. %15 bu görevi yapması için yasal yükümlülüklerle sahipken; sadece %9 hem yetki hem de yasal yükümlülüğe sahiptir.

- Sayıştayların yarısı kendi ulusal bankalarını denetleme yetkisine sahipken; %66'sı bu kurumlarla denetimin ötesinde bağlara da sahiptir.
- Neredeyse hiç biri kredi kurumlarında kara para aklanmasına ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır.
- YDK'ların kaynakları (yetkin personel, bütçe) uluslar arası kara para aklamayla mücadelede yetersiz kalmaktadır.
- Gelecek ile ilgili olarak, %44'ü bu konuya özel önem verilmesi gerektiğini düşünüyor; %6'sı bunun temel görev olması gerektiğini düşünüyor; %66'sı bu konuda INTOSAI ile işbirliği içerisinde çalışılmasının uygun olduğu görüşündedir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 7.4.2006
No : 28572

*B*araj inşaatında 31.7836 poz no'lu, "Açıkta 0-10m. Arasında drenaj, enjeksiyon ve Ankraj deliği açılması" birim fiyatından yararlanılarak yapılan yeni birim fiyatın %100 zamlı ödenmesinin mümkün olmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

641 Sayılı ilâmın 47'nci maddesi ileLtd.Şti. yükleniminde bulunan Klavuzlu Barajı ve HES İnşaatı işinde, açıkta 0-10 m. Arasında drenaj, enjeksiyon ve ankraj deliği açılması birim fiyatının % 100 zamlı ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; YF-14 fiyatının, Sözleşme eki birim fiyat cetveli (tarifleri ve şartları) kitabında tarifi ve birim fiyat cetvelinde de birim fiyatı bulunmaması nedeniyle hazırlanmış olduğunu. YF-14 no'lu pozun oluşturulmasında esas alınan 31-7836 no'lu pozun, sözleşme(1993 yılı) eki Sondaj ve Enjeksiyon Birim Fiyat Tarifleri kitabındaki açıklamasında (31-7837 pozu da dahil); 1.paragrafta; "Darbeli sondaj makinesi ile her türlü formasyonda, her türlü açıda ve çapta, idarenin istediği tarzda veya projesine uygun olarak karotsuz kontak(dolgu) ve konsolidasyon (sağlamlaştırma) enjeksiyon deliğinin açılması ile blon, ankraj ve drenaj deliklerinin delinmesi" 3.paragrafta; denilmekte olduğunu. Bu tarifen 1.paragrafında işin mahiyetinin açıklanmış (enjeksiyon deliğinin açılması ile blon,ankraj ve drenaj deliklerinin delinmesi) ve kullanılan makinenin darbeli sondaj makinesi olarak belirtilmiş olduğunu; Daha sonraki paragraflarda, 1.paragrafta anlatılan işin yapılmasında kullanılan makine ve ekipmanlarının cinsi değiştiğinde; rotary sondaj makinesinde, birim fiyatlar %100 artar, kompresör tabancasında ise poz fiyatının %15'i ödenir denilerek, tarif edilen işteki kullanılan makine ve ekipmanlarının cinsinin, 31-7836 no'lu pozun birim fiyatının uygulanmasında esas olduğunu göstermekte olduğunu. Yani, pozun tarif ettiği işlerin yapıldığı

yer, daima tünel içerisinde olmak üzere, kullanılan makine ve ekipmanları değiştiğinde farklı fiyatların uygulanmakta olduğunu. Ayrıca, enjeksiyon deliğinin açılması, drenaj, blon ve ankraj deliklerinin delinmesi denilirken, sadece işin cinsine göre adlandırma yapılmış olup, yapılan iş (delik delinmesi veya açılması) ve işte kullanılan makine ve ekipmanları ile sürelerinin aynı olduğunu. 31-7836 no'lu pozun genel fiyat analizi (DSİ Jeoteknik Hizmetler ve YAS Dairesi Başkanlığı Birim Fiyat Analizleri Kitabı) incelediğinde; analizin adının "0-10 metre arasında (10 dahil) galeri ve tünel içerisinde havalı tabanca, wagon drill ve darbeli sondaj makineleri ile her türlü formasyonda ve her türlü açıda, karotsuz kontak ve konsolidasyon enjeksiyon deliği ile blon, ankraj ve drenaj deliğinin açılması."olarak belirtilmekte olduğunu. 31-7836 pozunun; 03.917:kompresör (0,5 saat), 05-101:personel giderleri (1 saat) ve 09-003:şantiye giderleri (1 saat) pozları kullanılarak oluşturulmuş olduğunu. Burada, deliklerin delinmesinde kullanılan makinelerin (havalı tabanca,wagon drill ve darbeli sondaj makineleri) hava ile çalıştığı için sadece kompresör kullanılmış olduğunu. Rotary sondaj makineleri ile delik delinmesinde dönme hareketi, hava (kompresör) ile olmayıp, makine üzerinde yer alan tahrik motoruyla sağlanmakta ve pistonlu su pompasıyla su sirkülasyonu yapılmakta olduğunu. Yani, delik delinmesinde kullanılan makine ve ekipmanları ve kullanılma sürelerinin farklı olduğunu. YF-14 no'lu pozun (Açıkta 0-10 m arasında drenaj, enjeksiyon ve ön gerilmeli kablo ankraj deliği açılması) oluşturulmasında, 31-7836 pozunun kullanılmış ve ankraj deliğinin delinmesi açıkta yapıldığı için de, tünel zammı ve tünel uzunluk zammının tenzil edilmiş olduğunu. Yeni fiyat analizinin yapım şartlarında "Açıkta 0-10 m arasında her türlü formasyonda, her türlü açıda ve çapta, idarenin istediği tarzda veya projesine uygun olarak karotsuz, darbeli sondaj makinesi ile drenaj, enjeksiyon ve ön gerilmeli kablo deliği açılması, iskele ve çalışma platformu kurulması, her türlü işçilik, malzeme, makine, ekipman, şantiye giderleri ile müteahhit karı ve genel masraflar dahil açıkta 0-10 m arasında drenaj, enjeksiyon ve ön gerilmeli kablo deliği açılması", notunda ise "Bu birim fiyat için DSİ 31-7836 no'lu pozun tarifleri esas alınacaktır" denilmiş olduğunu. YF-14 no'lu pozun analizinde, delik delinmesinde kullanılan makinenin "darbeli sondaj makinesi", 31-7836 no'lu pozun genel fiyat analizinde de "havalı tabanca, Wagon drill ve darbeli sondaj makineleri" olarak belirtilmiş olduğunu. YF-14 no'lu pozun notunda "Bu birim fiyat için,DSİ 31-7836 no'lu pozun tarifleri esas alınacaktır" denildiği, 31-7836 no'lu pozun tarifinin 3.paragrafında ise "Tünel sağlamlaştırma enjeksiyonları rotary tip sondaj makineleri ile açılırsa birim fiyatlar %100 artar" denilmekte olduğunu.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı gibi, birim fiyatın, kullanılan makine ve ekipmanların cinsine göre uygulanmakta olduğunu. Delik delinmesi işinin karşılığı olan birim fiyatın, işin yapıldığı yerden ziyade, delik delinmesinde kullanılan makine ve ekipmanların cinsine bağlı olarak belirlenmekte olduğunu. YF-14 no'lu pozun uygulandığı, "açıkta ön gerilmen kablo ankraj deliği açılması" işi rotary tip sondaj makinesi ile yapılmış olduğunu. YF-14 no'lu pozun oluşturulmasında 31-7836 pozu kullanılmış ve ankraj deliğinin delinmesi açıkta yapıldığı için de, tünel zammı ve tünel uzunluk zammının tenzil edilmiş olduğunu. Ancak, bu yeni fiyatın analizinde kullanılan makinenin "darbeli sondaj makinesi" olarak tarif edilmiş olduğunu. Gerek, YF-14 no'lu pozun notu ve gerekse 31-7836 no'lu pozun birim fiyat tarifi dikkate alına/ak, yapılan iş rotary sondaj makinesi ile yapıldığı için, tünel zammı ve tünel uzunluk zammının tenzil edilerek oluşturulan YF-14 no'lu pozun fiyatının % 100 artırılarak ödenmiş olduğunu. Yapılan bu ödemenin birim fiyat tarifleri ile fiyat analizlerine uygun olduğunu, belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

İlâm hükmü, Klavuzlu Barajı ve HES İnşaatı işinde, açıkta 0-10 m. Arasında drenaj, enjeksiyon ve ankraj deliği açılması için 31-7836 poz no'lu birim fiyattan yararlanılarak yapılan yeni birim fiyatın % 100 zamlı ödenmesi, sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

İlâm hükmünde gerekçe olarak birim fiyatın %100 artırılarak uygulanması için ilgili imalatın Galeri ve Tünellerde yapılan sağlamlaştırma enjeksiyonları işi olması gerektiği ilgili imalatın ise açıkta yapılan 0-10m. Arasında drenaj, enjeksiyon ve ankraj deliği açılması işi olduğu bu nedenle rotary tip makine kullanıldığı gerekçesi ile fiyatının %100 artırılamayacağı yer almaktadır.

Dilekçi itirazlarının gerekçesini, YF-14 poz no'lu yeni birim fiyatın yapılmasında 31-7836 poz no'lu birim fiyattın esas alındığı ve yeni birim fiyat tarifindeki notta "Bu birim fiyat için, DSİ 31-7836 no'lu pozun tarifleri esas alınacaktır" denildiği, 31-7836 no'lu pozun tarifinin 3'üncü paragrafında ise "Tünel sağlamlaştırma enjeksiyonları rotary tip sondaj makineleri ile açılırsa birim fiyatlar %100 artar" denilmekte olduğu, 31-7836 no'lu pozun fiyatının artmasının veya eksilmesinin şartının kullanılan makineye bağlı olduğu, imalat rotary tip sondaj makinesi ile yapıldığı zaman fiyatın %100 zamlı olarak ödendiği, YF-14 poz nolu yeni birim fiyatında, imalatın darbeli sondaj makinesi ile yapılacağı esasına göre düzenlendiği, ancak fiilen rotary tip sondaj

makinesi kullanıldığı için yeni birim fiyat tarifinde yer alan not gereği fiyatının %100 artırıldığı, oluşturmaktadır.

Sondaj ve Enjeksiyon Birim Fiyat Tarifleri kitabında 31-7836 ve 31-7837 pozlarına ait ortak açıklamada bu pozlar, "Darbeli sondaj makinaları ile her türlü formasyonda, her türlü açıda ve çapta, idarenin istediği tarzda ve projesine uygun olarak karotsuz kontak (dolgu) ve konsolidasyon (sağlamlaştırma) enjeksiyon deliğinin açılması ile bulon, ankraj ve drenaj deliklerinin delinmesi" şeklinde tarif edildikten sonra, "Tünel kontak ve konsolidasyon delikleri rotary tip sondaj makinaları ile deldirilirse birim fiyatlar % 100 artar. Ancak bu % 100'lük artış 1.1.1997 tarihinden önce ihale edilen işler için geçerlidir" hükmü getirilmiştir.

YF-10 pozun tarifi incelendiğinde söz konusu deliklerin delinmesinde darbeli sondaj makinesi kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda da delik delme bedelinin % 100 zamlı ödenmesi mümkün değildir.

YF-10 poz no'lu analiz yapılırken örnek alınan 31.7836 poz no'lu analizin 1993 yılı tarifi "galeri ve tünellerde karotsuz kontak (dolgu) ve konsolidasyon (sağlamlaştırma) enjeksiyon deliğinin açılması şeklinde yapılmış olup, tariften de anlaşılabileceği üzere delik delinmesi işlemleri açıktadır. Dolayısıyla fiyatlar buna göre belirlenmektedir.

Birim fiyat tarifindeki tünel sağlamlaştırma enjeksiyonları rotary tip sondaj makinası ile açılırsa birim fiyatlar % 100 artar ifadesinden, söz konusu artışın uygulanabilmesi için,

- Delik delme.işleminin tünelde yapılması,
- Sadece tünel konsolidasyon (sağlamlaştırma) enjeksiyon deliğinin açılması,
- Deliklerin darbeli sondaj makinesi yerine sondaj makinesi ile açılması, gerekmektedir.

Oysaki ilam .konusu işte, delik delme işi açıktadır yapılmıştır. Tünel konsolidasyon işi değil drenaj, enjeksiyon ve ankraj deliği açılmasıdır ve YF-14 pozunun tarifine göre delik delme işi darbeli sondaj makinası ile yapılmıştır. Bu durumda yukarıdaki 3 şartında işte bulunmadığı anlaşılmakta olduğundan, delme işlemine ait fiyatın %' 100 zamlı Ödenmesi mümkün değildir.

Kaldı ki, 31-7836 pozunun tarif ettiği işlerin yapıldığı yer, daima tünel ve galeri içinde ve buralarda yapılan işler olarak belirtilmiş, sadece burada kullanılan makine ve ekipmanlar değiştiğinde farklı fiyatlar uygulaması esası getirilmiştir. Örneğin; Tarife göre, söz konusu işler kompresör tabancası ile delinirse bu poz fiyatının % 15'i ile ödeneceği, tüneldeki konsolidasyon (sağlamlaştırma) deliği rotary tip sondaj makinesi ile delinirse bu poz fiyatının % 100 zamlı ödeneceği açıklanmıştır.

Bu nedenle, dilekçi tarafından ileri sürülen "delik delinmesi işinin karşılığı olan birim fiyatlar, delik delinmesinde kullanılan makine ve ekipmanların cinsine bağlı olarak belirlenmektedir" savı, sadece tünel ve galerilerde yapılan kontak ve konsolidasyon delik delme işleri için geçerli olup her yerde ve her türlü delik delme (blon, ankraj ve drenaj) işlerini kapsamamaktadır. Çünkü Birim Fiyat Tarifleri gayet açık olup hangi hallerde bu pozun % 100 zamlı ödeneceği sarahaten belirtilmiştir. Dolayısıyla, her yerde (açıkta ve yeraltında) ve her türlü delik delinmesi imalatına % 100 zam verilemeyeceği görülmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 641 sayılı ilâmın 47'nci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 7.4.2006

No : 28573

B-15.313 poz no'lu barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması imalatının patlayıcı madde kullanılmadan yapılması halinde, bu pozun fiyatına B-15.310 poz no'lu birim fiyatın %80'i ilave edilmesi gerekirken, 15.313 pozu birim fiyatına %80 zam yapılarak ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlâmın (E) fıkrasına ilişkin hüküm, Obruk Barajı ve HES İnşaatı işinde, B-15.313 poz no'lu Barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması imalatının patlayıcı madde kullanılmadan yapılması halinde, bu pozun birim fiyatına B-15.310

poz no'lu birim fiyatın %80'i ilave edilmesi gerekirken, kendi birim fiyatına yani B-15.313 pozu birim fiyatına %80 zam yapılarak ödenmesi, sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmıştır.

Dilekçi itirazlarının gerekçesini, B-15.310 ve B-15.313 pozları aynı özellikte malzemenin kazılması olup yalnızca birim fiyat tariflerine bağlı olarak kullanıldığı yer açısından değişiklik arzettiği, tariflerde görüldüğü gibi inşai açıdan farklılık bulunmadığı, bundan dolayı da % 80'lik zammın buna karşılık gelen imalat birim fiyatına (B-15.313 pozu birim fiyatına) uygulanması gerektiği, oluşturmaktadır.

Birim Fiyat Cetvelinin (D) formasının kazılarla ilgili notlar kısmının 65'inci maddesinde "Herhangi bir şekilde kaya kazısının patlayıcı madde kullanılmadan yapılması halinde B-15.310 pozisyonu fiyatına %80 zam yapılır. Ancak bu zammın yapılabilmesi için patlayıcı madde kullanılmadan kaya kazısı yapılmasını idarenin peşinen yazılı olarak talimat veya izin vermiş olması lazımdır" denilmektedir.

Kazılarla ilgili notlarda, kazı imalatının patlayıcısız yapılması durumunda ilgili kazı pozunun birim fiyatının %80 zamlı ödeneceğine dair bir

hüküm bulunmayıp, herhangi bir şekilde kaya kazısının patlayıcı madde kullanılmadan yapılması halinde B-15.310 pozisyonu fiyatına % 80 zam yapılacağı belirtilmekte olduğu görülmekte olup, bu gerekçe ile verilmiş ilam hükmünün yerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle 641 sayılı ilâmın 23/E. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.4.2006

No : 28583

*Y*Ülkeme boşaltma bedeli imalat birim fiyatına dahil olan kum çakıl malzemesi için ayrıca yükleme boşaltma bedeli ödenmesinin mevzuata aykırı olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlâm hükmü, "Malatya-Darende-Gökpınar Sulaması İnşaatı" işinde; Yükleme boşaltma bedeli imalat birim fiyatına dahil olan kum çakıl malzemesi için ayrıca 09.003/1 pozundan yükleme boşaltma bedeli ödenmesi sonucu fazla ödeme yapıldığı gerekçesiyle verilmiştir.

Dilekçi itirazlarının gerekçesini, agrega malzemesinin kanallarda filtre malzemesi, ulaşım yollarında stabilize malzeme ve beton agregası olarak kullanılmakta olduğu, konkasörde agrega üretimi ile bu malzemenin kullanılacağı imalatların değişik nedenlerle eş zamanlı olarak yapılamadığı, bu nedenle depolanan malzemenin ikinci bir defa yükleme boşaltma yapılarak imalat mahalline taşındığı oluşturmaktadır.

16.041-2-B poz no'lu birim fiyatı oluşturan D.4265/1, D.4265 ve D.4246 pozları Karayolları Genel Müdürlüğüne ait pozlar olup, bu pozların birim fiyat tariflerinde; "Taşın; ocaklardan çıkarılması, konkasöre verilecek boyutta kırılması, vasıtalarla yüklenmesi, ocak-konkasör arasında nihai ortalama 150 m. Mesafeye kadar taşınması, boşaltılması, konkasöre verilmesi, şartnamesinde belirtilen veya İdarece istenilen granülometriyi elde edecek şekilde konkasörle kırılması ve elenmesi, munzam elemeler ve granülometri ayarlama işlerinin yapılması, konkasör altının boşaltılması, kırılmış ve elenmiş agreganın; vasıtalarla yüklenmesi, figüre veya depo yerinde boşaltılması, aşağıda «Birim Fiyata Dahil Olmayan Masraflar» başlığı altında^sayılanlar dışında kalan diğer bütün işlerin yapılması için lüzumlu her türlü işçilik, malzeme, makine, alât ve edevat masrafları ile müteahhit kârı ve genel masraflar." ın birim fiyata dahil olduğu belirtilmiştir.

Birim fiyat tariflerinde, a) ocaktan çıkarılan taşın konkasöre verilecek boyutta kırıldıktan sonra araçlara yüklenmesi ve konkasör yanında boşaltılması, b) Kırılan ve elenen agreganın konkasör altından boşaltılması nedeniyle konkasör yakınında depolanan malzemenin yükleniciyle vasıtalarla yüklenerek imalatla kullanılacak yerde figürü yada depoya boşaltılması şeklinde olmak üzere iki ayrı yükleme-boşaltma işleminden bahsedilerek bu işlemlerin birim fiyata dahil olduğu belirtilmektedir.

DSİ Birim Fiyat Tarifleri Kitabının, "Taşıma İşleri Uygulama Kriterleri" başlıklı bölümünün "Genel Hükümler" başlığı altındaki 1'inci maddesinde: "Taşıma formüllerine göre hesaplanarak bulunan taşıma bedellerine, yükleme, boşaltma ve iş yerinde istif bedelleri dahil değildir. (Çimento, demir taşıması gibi özel taşıma fiyatı olan malzeme ve yük taşıma bedelleri hariç) ihzarat ve imalat birim fiyatlarına malzemenin ocaktaki (satın alma yeri veya depodaki), inşaat yerindeki yükleme, boşaltma ve istif bedelleri dahil edilmiştir. (Madde 5'deki kayıt mahfuzdur)" dendiği,

Madde 5'te ise; "Taşımalarda malzemenin çıkarıldığı veya satın alındığı kullanılacağı yer arasında bir defadan fazla yükleme ve boşaltma yapılmasına zorunluluk olması halinde durum idare ile müteahhit arasında, müteahhidin kusuru olmaksızın meydana geldiğine dair, gerekçeli müşterek bir tutanakla tespit edilir. Bu takdirde fazladan yapılan yükleme, boşaltma bedeli ödenir." dendiği görülmektedir.

İmalat birim fiyatlarına malzemenin yükleme boşaltma ve istif bedeli dahil olduğu için, ilgili imalatlarda kullanılan agrega malzemesi için ayrıca yükleme, boşaltma bedeli ödenebilmesi ancak müteahhidin kusurundan kaynaklanmayan bir zaruretin olması gerekmektedir. Agrega malzeme için ayrıca yükleme boşaltma bedeli ödenmesine dilekçi, konkasörde agrega üretimi ile bu malzemenin kullanılacağı imalatların değişik nedenlerle eş zamanlı olarak yapılamadığını göstermektedir. Bu gerekçenin "Taşıma İşleri Uygulama Kriterleri" başlıklı bölümünün "Genel Hükümler" başlığı altındaki 5. maddesindeki müteahhidin kusuru olmayan bir zorunluluk olarak kabul edilmesi mümkün görülmemektedir.

Yukarıda, açıklanan nedenlerle 641 sayılı, ilâmın 73/D maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 9.5.2006

No : 28712

İ darenen kaynaklanan nedenlerle imalatların iş programına uygun olarak yapılmaması ve buna dayalı olarak hak edişlerin de iş programına uygun olarak düzenlenememesi sonucu, iş programına dayalı olarak hesaplanamayan fiyat farkının, fiili hakediş tarihine göre hesaplanmasında ve ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı bk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlamın 1'inci maddesinde; Müteahhit A.Ş.'ne ihale edilen "Zeytinburnu TCDD. Altgeçitleri Genişletme ve Bağlantı Yolları Ortak Altyapı İnşaatı İş'i"nde 2862 sayılı Kararname ile getirilen fiyat farkı ödemelerinin iş programında belirtilen harcama tutarlarına göre hesaplanması gerekirken, düzenlenen hakedişlerin tutarları esas alınmak suretiyle hesaplanması neticesinde fazla ödemeye neden olduğu gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde; söz konusu işe ait yer tesliminin 26.07.2000 tarihinde yapıldığını, avan projeye uygun olarak hazırlanan uygulama projelerinin Ulaştırma Planlama Müdürlüğünce sorunlar taşıdığı gerekçesiyle yeniden etüdünün istendiğini, yeniden elden geçirilen proje ile ilgili çalışmaların 2001 Nisan ayında sonuçlandığını, ilk projeye göre yapılması gereken bazı kamulaştırılma çalışmalarının gerçekleştirilememesi nedeniyle işin bitim tarihinin 29.08.2001 yerine 12.01.2002 tarihi olarak belirlenerek ödenek dilimlerinin buna göre revize edildiğini, ancak bazı istimlak çalışmalarının sonuçlanmaması, projelerin onaylanmasında meydana gelen gecikmeler ve İGDAŞ. Genel Müdürlüğünün çalışma güzergahındaki deplaselerini zamanında yapmaması nedenleriyle işin bitim tarihinin 28.07.2002 olarak değiştirildiğini, ödenek dilimlerinin de yeniden revize edildiğini, müteahhidin 2 no'lu hakediş itibarıyla 2000 yılı ödeneğini doldurması nedeniyle 3 no'lu hakedişten itibaren 2001/2862 sayılı

kararnamenin uygulandığını, yapılan fiyat farkı hesaplamalarında parametrelerin doğru uygulandığını, fiyat farkı uygulamasında enterpolasyon yönteminin uygulanamayacağını Yüksek Fen Kurulunca belirtildiğini, bu yöntemin sadece zorunlu hallerde geçerli bir yöntem olduğunu, idareden kaynaklanan zorunlu nedenlerle müteahhit imalat yapamamışsa müteahhidi her ay hakediş düzenlememekle sorgulamanın anlamlı olmayacağını, idarenin işyeri teslimindeki yükümlülüklerini gereği gibi yerine getiremediğini, bu durumda yapılamayan işler: dolayısıyla müteahhidin sorumlu tutulmasının haksızlık olacağını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin (BİGŞ) 39'uncu maddesinin 3'üncü bendinin (a) fıkrasında geçici hakediş raporlarının müteahhidin başvurusu üzerine, sözleşme ve eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça ayda bir defa düzenleneceği, müteahhit başvurmadiğı takdirde, idarenin en çok üç ay içinde tek taraflı olarak hakediş düzenleyebileceği belirtilmiştir.

18.08.2001 tarih ve 24497 sayılı Resmi Gazetede;yayınlanan 2001/2862 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Esasların 3'üncü maddesinde parametreye esas başlangıç ayı ve parametreye esas uygulama ayının tanımı yapılmıştır. Buna göre,

"Z/2 Parametreye esas başlangıç ayı: Bu Esasların yürürlüğe girdiği tarihten önce ihalesi yapılmış (son teklifleri alınmış) işler dahil devam eden işlerde 2000 yılı aralık ayı,

Z/3 Parametreye esas uygulama ayı: Bu Esaslara göre hazırlanmış onaylı iş programına uygun olarak her ay yapılan iş kalemleri dikkate alınarak hakediş düzenleme tarihinin içinde bulunduğu aydan bir önceki ayı" | ekinde tanımlanmıştır.

BİGŞ.'nin 39'uncu maddesi hükmü ile 2001/2862 sayılı Kararname eki Esasların 3'üncü maddesi hükmü birlikte değerlendirildiğinde, müteahhidin başvurusu üzerine, sözleşme ve eklerinde aksine bir hüküm bulunmadığı takdirce ayda bir defa, o ay iş programına uygun olarak yapılan iş kalemleri dikkate alınarak hakediş düzenleneceği anlaşılmaktadır. Bu hükümlerin uygulanabilmesi yani her ay hakediş düzenlenebilmesi, işin iş programına uygun olarak devam etmesi, iş programında yapılması öngörülen imalatların yapılmasına bağlıdır. İdareden veya müteahhitten kaynaklanan ya da zorunlu nedenlerle, imalat yapılamayan aylar için hakediş düzenlenmesi söz konusu değildir.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, tarafından yayınlanan 2001/2862 Sayılı BKK. Eki Esaslara Ait Açıklamaların 15'inci maddesinde; Geçici 14'üncü maddeye ilişkin uygulamanın "iş kalemi" bazında;tek tek yapılması yerine aynı sonucu vermesi ve pratik olması bakımından iki hakediş arasındaki kümülatif fark şeklinde yapılmasının uygun olacağı belirtildikten sonra, bu Esasların yürürlüğe girdiği 18.08.2001 tarihinden sonra yapılacak hakediş Ağustos 2001 ve 6 no'lu hakediş ise, 01.03.2001 tarihinden önce ödenmiş son hakediş 2 no'lu hakediş ise ve bu arada Martta 3 no'lu, Mayısta 4 no'lu, Temmuz'da 5 no'lu hakedişler ödenmiş ise fiyat farkı hesabının nasıl yapılacağı açıklanmıştır.

Gene aynı açıklamaları sondan bir önceki paragrafında uygulanmaya ilişkin olarak düzenlenmiş 3 adet örnek hakediş raporunun ekte «gönderildiği, tespiti esas hakediş raporunun 2001 Şubat ayında, sonraki hakediş raporlarının 2001 Mayıs ve 2001 Ağustos aylarında düzenlendiğinin varsayıldığı belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, 2001/2862 sayılı Kararname eki Esaslarda ve Esaslara ait Açıklamalarda yıl içi fiyat farklarının onaylı iş programına göre her ay harcanması gereken tutarlar dikkate alınmak suretiyle hesaplanacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Fiyat farkı hesabında esas olan, hakedişlerin ödendikleri tarihler ve kümülatif tutarlardır.

Rapor dosyasında mevcut belgelerin incelenmesinde, söz konusu işin tarihinde ihale edildiği, 1 işyeri teslim tarihinin 26.07.2000, 2000 yılı (sözleşme yılı) ödeneğinin 894.350.000.000.-TL olduğu, anlaşılmaktadır. 08.06.2001 tarih ve 2778 no'lu süre uzatım kararında, avan projeye uygun olarak hazırlanan uygulama projelerinin tetkik edilmek üzere Ulaşım Planlama Müdürlüğüne gönderildiği, projenin bazı sorunlar içerdiği gerekçesiyle yeniden etüdünün istendiği, UKOME'nin aynı konuda TCDD ve Ulaşım Koordinasyon Müdürlüğünün onayının istenmesi şartı getirmesi üzerine projenin Ulaşım Koordinasyon Müdürlüğü tarafından yeniden ele alındığı, proje kapsamında kamulaştırılması gereken özel mülke ait gayri menkullerin kamulaştırma işlemlerinin ve BEDAŞ; TEAŞ ve TCDD tarafından yapılması gereken deplaselerin 19.04.2001 tarihine kadar tamamlanamadığı, bu nedenlerle 2000 yılı ödeneğinin ancak 131.173.538.860.-TL sinin harcanabildiği belirtilerek ödenek dilimleri yeniden revize edilmiştir.

29.04.2002 tarih ve 3173 no'lu süre uzatım kararında da Turan Güneş Caddesinin iki şeridinde İstanbul Oto ve TCDD Genel Müdürlüğü

kamulaştırmalarının sonuçlanmadığı, Sümer ve Et Balık alt geçitlerinde projelerin TCDD tarafından tasdik edilmediği İGDAŞ'ın deplase işlerini tamamlamadığı, bu nedenlerle iş programında 2001 yılı ödeneği 2.051.326.461.140.-TL olması karşın bunun 1.068.146.402.129.-TL'sinin harcanabildiği belirtilerek ödenek dilimleri yeniden revize edilmiştir.

Yukarıda tarih ve numaraları belirtilen süre uzatım kararlarından da anlaşılacağı gibi idareden kaynaklanan nedenlerle, onaylı iş programında belirtilen ödenek dilimlerine.) uygun olarak imalat yapılamamış, işte gecikme meydana gelmiştir. Bunun sonucu olarak her ay hakediş düzenlenmemiş, imalatlar yapıldıkça düzenlenmiştir.

BİGŞ.'nin 39'uncu maddesinde yer alan hakediş düzenleme süreleri ile ilgili hükmün, müteahhidin başvurusu üzerine her ay bir hakediş düzenlenir şeklinde değil, bir aylık sürede ancak bir defa hakediş düzenlenir, müteahhit başvurmadığı takdirde idare tek taraflı olarak üç ay içinde hakediş düzenleyebilir şeklinde anlaşılması gerekir.

Yukarıda da belirtildiği gibi idareden kaynaklanan nedenlerle imalatların iş programında uygun olarak yapılamaması sonucu hakedişler de iş programına uygun olarak düzenlenememiştir. İş programına dayalı olarak hesaplanamayan fiyat farkının fiili hakediş düzenleme tarihine göre hesaplanmasında ve ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus yoktur.

Açıklanan gerekçelerle 654 no'lu ilâmın 1'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

Karar verildi.



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981