



SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayıştay Denetçilerinin Denetimle İlgili Algıları, Beklentileri ve Görüşleri Üzerine Bir Anket Çalışması

•
Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vatandaş Odaklı Denetim

•
Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme

•
Kamu Mallarının Özel Mülkiyete Konu Olmaması İlkesinin Mülkiyet Hukukuna Yansımaları

•
Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” mı “Yok” mu İşte Bütün Mesele Bu

•
Yolsuzluk ve İktisadi Büyüme İlişkisi: OECD ve AB Ülkeleri Üzerine Panel Sınır Testi Analizi

•
Uluslararası Bilgi Teknolojileri Sempozyumu

•
Sayıştay Kararları

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300 -1981

Sahibi : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Orhan YAŞA
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni : **Necip TOSUN**
Uzman Denetçi
Yayın Program Yöneticisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü : **Melek ŞANAL DEMİRKAN**
Denetçi

Yayın Kurulu : **Necip TOSUN**
Uzman Denetçi
Ahmet Turan ADIYAMAN
Uzman Denetçi
Mehmet SEVEN
Uzman Denetçi
Müslüm PARLAK
Uzman Denetçi
Dr. Selami ER
Başdenetçi
Osman MEŞE
Başdenetçi
Dr. Ahmet TANER
Başdenetçi
Melek ŞANAL DEMİRKAN
Başdenetçi
Berna ERKAN
Denetçi
Mehmet BALİOĞLU
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Grafiker

Baskı : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi : Ağustos 2014

Yayın Türü : Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : <http://dergi.sayistay.gov.tr/>

Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.

Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.

Sayıştay Dergisi EBSCOhost, ULAKBİM ve ASOS endekslerinde taranmaktadır.

Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.

Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az iki hakemin değerlendirmesi sonucunda yayımlanmaya uygun bulunması koşuluyla yayımlanır.

Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	TBMM
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHIR	TODAİE
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi

Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR
Prof. Dr. Fazıl TEKİN
Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. M. Akif ÖZER
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Hasan TUTAR
Doç. Dr. Yasin SEZER
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ

Gazi Üniversitesi
Celal Bayar Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Anayasa Mahkemesi
İstanbul Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Ankara Büyükşehir Belediyesi
Kırıkkale Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
Turgut Özal Üniversitesi
Gençlik ve Spor Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 92	OCAK - MART 2014

İÇİNDEKİLER

5 Sayıştay Denetçilerinin Denetimle İlgili Algıları, Beklentileri ve Görüşleri Üzerine Bir Anket Çalışması

Müslüm PARLAK
Sayıştay Uzman Denetçisi

Zeliha PARLAK
Gençlik ve Spor Uzmanı

35 Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vatandaş Odaklı Denetim

Arş. Gör. Dr. Özge UYSAL ŞAHİN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Maliye Bölümü

65 Doğrudan Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Sosyal Hesap Verebilirlik: Nepal ve Türkiye Örnekleri Üzerinden Bir Değerlendirme

Arş. Gör. Duygu DEMİROL
Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

93 Kamu Mallarının Özel Mülkiyete Konu Olmaması İlkesinin Mülkiyet Hukukuna Yansımaları

Suat ŞİMŞEK
Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı

117 Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” mı “Yok” mu İşte Bütün Mesele Bu

Yrd. Doç. Dr. Soner YAKAR
Çukurova Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü.

Yrd. Doç. Dr. İsmail Orçun GÜNDÜZ
Trakya Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulu Bankacılık Bölümü.

143 Yolsuzluk ve İktisadi Büyüme İlişkisi: OECD ve AB Ülkeleri Üzerine Panel Sınır Testi Analizi

Arş. Gör. Gökhan ERKAL
Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü

Arş. Gör. Dr. Merter AKINCI
Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

Prof. Dr. Ömer YILMAZ
Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü

163 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

165 Uluslararası Bilgi Teknolojileri Sempozyumu

İhsan ÇULHACI
Sayıştay Uzman Denetçisi

171 SAYIŞTAY KARARLARI

173 Temyiz Kurulu Kararları

181 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

183 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

185 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DENETÇİLERİNİN DENETİMİLE İLGİLİ ALGILARI, BEKLENTİLERİ VE GÖRÜŞLERİ ÜZERİNE BİR ANKET ÇALIŞMASI

Müslüm PARLAK*

Zeliha PARLAK**

ÖZET

Denetim bir konunun elde edilen deliller etrafında değerlendirilerek ilgili kuruma ve kamuoyuna sunulması işidir. Kamu sektörünün denetiminde teftiş ve iç denetim gibi iç denetimle birlikte Sayıştay denetçileri tarafından Meclis adına gerçekleştirilen dış denetim de bulunmaktadır.

Denetimle ilgili herkes her zaman farklı şekillerde görüşler ortaya koymaktadır. Ancak, denetimle görevli olanların düşünceleri kamuoyuna genelde yansımamaktadır. İç denetim yapanların denetimler hakkındaki düşünceleri ile ilgili çeşitli çalışmalar olmasına rağmen dış denetim yapanların düşünceleri ile ilgili çalışma bulunmamaktadır.

Dış denetimle görevli denetçilerin denetimin çeşitli yönleriyle ilgili düşünceleri bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışma sonuçlarına göre denetçilerin, denetimle ilgili değerlendirmelerinde pozitif, katkıda bulunmaya dönük, yararlı olma düşüncesinde, kaliteli çıktılar üretilmesinin ve sorumluluklarının bilincinde oldukları tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Sayıştay denetçisi, Denetim, Denetim algısı, Denetim beklentisi.

A SURVEY ON THE PERCEPTIONS, EXPECTATIONS AND OPINIONS OF THE AUDITORS OF THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS ON AUDIT

ABSTRACT

Auditing covers assessing a subject matter in the light of the evidence collected and presenting it to the public and the relevant institution. The audit of the public sector includes not only the internal audit consisting of inspection and internal audit but also the external audit performed by the auditors of the Turkish Court of Accounts (TCA) on behalf of the Turkish Grand National Assembly (TGNA).

With respect to auditing, different opinions are put forward by different individuals all the time. However, the opinions of those who are in charge of auditing are not usually reflected to the public. Although there are various studies on the opinions of those conducting internal audits about audits, there is no study seeking the opinions of the external auditors.

The opinions of the external auditors on diverse aspects of the audit were addressed in the present study. It was determined in the study that auditors make positive assessments concerning the audit, are committed to make contributions, are willing to be useful and are aware of their responsibilities and the necessity of producing outputs of high quality.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Auditors of the Turkish Court of Accounts, Audit, Audit perception, Audit expectation.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

** Gençlik ve Spor Uzmanı

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin her zamanında var olan denetim çeşitli şekillerde kendini göstermiştir. Kamu kurum ve idarelerinin gelir ve giderlerinin denetlenmesi bunların hacmine ve bu yapıların özelliklerine göre gerçekleşmiştir.

Tanım itibarıyla denetim, kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birim tarafından kanıt toplama ve değerlendirme sürecidir.

Yönetim ve idare bakımından genel idareden bağımsız ancak ilişki ve etki açısından genel idareyle sıkı bağlantıları olan dış ve bağımsız denetim kurumlarının (ülkemizde Sayıştay), etkin ve verimli denetimler yapması beklenmektedir. Diğer taraftan, kendilerinden beklentilerin yüksek olduğu denetim kurumu çalışanları olarak işleri yerine getirirken denetçilerin de beklentileri bulunmaktadır. Denetçilerin denetimin doğası, sosyal etkisi, yapılış amacı ve yöntemleri, kalitesi, sonucu gibi konularda değerlendirmeleri denetim algı ve beklentileri noktasında önem taşımaktadır.

Denetçilerin denetime ilişkin algıları, beklentileri ve dolayısıyla değerlendirmeleri pozitif veya negatif şekilde birey olarak kendilerini, kamu görevi yapan olarak denetçilik mesleğini ve denetim sonucunda elde edilen bilgiler olarak denetlenen kurumu ve toplumu çok yakından ilgilendirmektedir. Denetimin ve denetçilerin birçok çevreyle olan geniş ve farklı ilişkilerinden bazıları hakkında denetçilerin bakış açıları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Uluslararası alanda, özel sektör denetimine ilişkin algı ve beklentilere önem verilerek değerlendirildiği görülmektedir. Ülkemizde teftiş ve iç denetim ve bu görevleri gerçekleştirenlerle ilgili çeşitli çalışmalar yapılmasına rağmen dış denetim görevini yapan Sayıştay denetçileriyle ilgili çalışma olmaması nedeniyle Sayıştay denetçilerinin denetimin çeşitli yönleri hakkındaki düşüncelerinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu amaçla, özel sektöre yönelik algı ve beklentilere ilişkin çalışmalardan hareket edilerek hazırlanan yirmi altı (26) önerme hakkında anket yöntemi ile Sayıştay denetçilerinin görüşleri alınmıştır.

1. SAYIŞTAY DENETİMİ

Denetim fonksiyonu, toplumda bireylerin veya grupların yasal olarak ilgili oldukları diğerlerinin çalışmalarından bilgi ve güvenceye muhtaç olmalarından dolayı gelişmiştir ve bir sosyal kontrol aracı olarak faaliyetleri izleme ve hesap verebilirliği sağlama mekanizması şeklinde değerlendirilebilir. Kontrol aracı olma dinamik olmayı gerektirmektedir. Lee ve Azham'a (2008: 1) göre denetim 'pratik yararından başka amacı ve değeri olmayan sosyal bir olgudur. Denetimin varlığı tamamen faydasına dayanmaktadır. Toplumun değişen ihtiyaçları ve beklentilerini karşılamak için

denetim yöntem ve teknikleri de değişmektedir. Toplumun ihtiyaçları ve beklentileri de ekonomik, siyasi ve sosyolojik faktörlerden etkilenmektedir’.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planı çalışmalarında yapılan tanımlamaya göre denetim ‘Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir’ (DPT, 2001: 1).

Denetim, denetimi yapanların ilgili kamu idaresine bağlı olup olmadıklarına göre sınıflandırıldığında iç ve dış olmak üzere iki gruba ayrılarak, ilgili kamu idaresine bağlı olanların bu kurum içerisinde denetim yapmaları iç denetim veya teftiş olarak adlandırılmaktadır. İç denetim bir anlamda yönetimin kendi kendisini denetlemesidir. Denetlenen kurumla bağlantısı olmayanların yani denetlenen kurumun örgütsel hiyerarşisi içerisinde olmayan denetçilerin söz konusu kurumu denetlemeleri ise dış denetim olarak ifade edilmektedir (İnan, 1997: 45, 46).

Hesap verme sorumluluğu ise, ‘her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.’

Yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri idari ve siyasi makamlar ile vatandaşlara zamanında, doğru, düzenli ve anlaşılır şekilde sunmaları şeffaflığın gereği olmakla birlikte hesap verebilirliği de sağlayacaktır (Polat, 2003: 67).

INTOSAI Lima Deklarasyonu’nda denetimin amacı; ‘Kamu kaynaklarının yönetimi, bir ortaklığı (tröstü) temsil ettiğinden denetim kavramı ve müessesesi kamu mali yönetiminin doğasında vardır. Denetim başlı başına bir amaç değildir. Denetim; sorumluların sorumluluklarını kabul etmesini sağlamak, tazmin ettirmek veya ihlalleri engellemek veya en azından güçleştirmek için münferit vakalarda düzeltici adımların atılmasına olanak tanıyacak önceden kabul edilmiş standartlardan sapmaları ve mali yönetimin yasallık, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerinin ihlallerini zamanında ortaya çıkarmayı amaçlayan düzenleyici sistemin vazgeçilmez bir parçasıdır.’ denilmektedir (Sayıştay, 2012: 28). Anayasa Mahkemesi 27.12.2012 tarih ve E:2012/102, K:2012/207 sayılı kararında denetimin ‘tarihin hiçbir döneminde, hiçbir zaman ve hiçbir yerde kendi başına bir amaç olmadığı, daima ve her zaman yönetimin bir unsuru olageldiği’ ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 160'ıncı maddesine göre; 'Sayıştay, merkezî 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.' ve 'mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.'

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi mali yasalarda dış denetim, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenip, idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülerek sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi ve kamuoyuna raporlanması şeklinde yer almaktadır.

5018 ve 6085 sayılı yasalarla Sayıştay denetiminin kapsamı tüm kamu hesaplarını, fonlarını ve kaynaklarını kapsayacak şekilde genişlemiştir. Bu çerçevede, 2012 yılı itibarıyla Sayıştay denetimi kapsamında merkezi yönetim bütçesinde yer alan 199 kurum, 3799 mahalli idare, 2 sosyal güvenlik kurumu ve 97 kamu işletmesi olmak üzere toplam 4097 kurum, kuruluş, idare ve işletme bulunmaktadır. Sayıştayın görev kapsamı içerisinde siyasi partilerin hesaplarının ilk incelemesi de bulunmaktadır (Sayıştay, 2014: 32)

Anayasal ve yasal konumu dikkate alındığında; merkezi idarenin dışında yapılandırıldığı görülen Sayıştay tarafından yapılan denetim; Meclis adına ve hiyerarşi ya da vesayet ilişkisi bulunmayan kamu idarelerine yönelik olarak gerçekleştirilen uygunluk, mali ve performans denetimleri şeklinde olan bir dış denetim biçimidir.

Sayıştay denetçileri; anayasal ve yetkileri anayasada ve yasalarla belirlenmiş bir kurum olan Sayıştayda denetim kapsamında olan kurumları mali denetim, yasalara uygunluk denetimi, performans denetimi şeklinde Meclis adına denetlemekle görevli, siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi konusunda ön denetimlerini gerçekleştiren, hakları ve teminatları bakımından hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabi olan 865 kişiden oluşan Sayıştay meslek mensuplarıdır (Sayıştay, 2014: 7-11, 23). Diğer bir ifade ile Sayıştay denetçileri bütün kamu kurumlarını, idarelerini, kuruluşlarını ve mahalli idarelerin mali rapor ve tablolarının güvenilirliğini ve doğruluğunu ve gelir gider ve mallarına ilişkin işlemlerin yasalara uygunluğunu denetlemekle yetkili kişilerdir.

2. DENETİM ALGI VE BEKLENTİLERİ

Makalede algı kavramı, Schick ve Ponemon'un (1993: 93) çalışmasında kullandığı ve sözlük anlamıyla aynı olan yorumlama anlamı yani anlama veya bilincine varmak olarak ele alınmaktadır. Beklenti kavramı ise yine sözlük anlamı olan olması beklenen şey veya bir şeyin olacağına dair güçlü bir inanç olarak kabul edilmektedir.

Literatürde denetim algı ve beklentileri tamamen özel sektöre özgü olarak ele alınmıştır ve buna ilişkin çok geniş çalışmalar yapılmıştır. Ülkelere ve bölgelere göre yapılan çalışmaların özeti Lee vd.'de (2009: 18-26) yer almaktadır. Ülkelerin birçoğunda özel sektör denetim algı ve beklentileri bakımından farklı değerlendirmelerin olduğu görülmektedir. Kamu sektörü denetimine ilişkin iktisat fakültesi öğrencilerinin algı ve beklentilerinin belirlenmesi konusunda sadece Gherai'nin (2011) çalışması bulunmaktadır.

'Toplumsal beklentileri bilmeden her bir denetime ilişkin tanımlanmış amaç ve hedeflerin doğru bir şekilde yorumlanıp yorumlanmadığını bilmemiz mümkün değildir. Denetimin sosyal hayat içerisindeki yerinin, gördüğü fonksiyonların, hangi ihtiyaçları karşıladığının bilinmesi denetçiler açısından' denetim süreçlerinde gerekli prosedürlerin seçilmesini ve uygulanmasını sağlar (Şirin, t.y: 10)

Kamuoyunun Sayıştay denetçilerinin görev ve sorumlulukları hakkında çeşitli algıları olduğu gibi denetçilerin de kendi görev ve sorumluluk anlayışları bulunmaktadır. Her iki kesimin denetim beklentileri bulunmaktadır ve bunlar arasındaki fark denetim beklentileri boşluğu olarak ifade edilmektedir (McEnroe ve Martens, 2001:3 45). Sayıştay denetçileriyle ilgili bu toplum beklentilerinin sonuçları denetim fonksiyonuna ilişkin güveni belirlemektedir. Olumsuz algılar denetçilerin toplum beklentilerini karşılayamamasından kaynaklanmaktadır (Lee vd., 2009: 7).

Günümüz demokratik toplumlarında vatandaşların hükümet politikalarının toplumsal etkileri hakkındaki bilgi talepleri artmaktadır. Seçilenler ve seçenler, artık kamu kurumlarının yalnızca para ve para ile ilişkili süreçler hakkında hesap verme sorumluluğuna sahip olmasını yeterli görmemektedir. Bunun bir sonucu olarak son yıllarda kamu idareleri kamusal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin olarak siyasetçilere ve halka artan ölçüde bilgi sunmaya çalışmaktadırlar (Akyel ve Köse, 2010: 17,18)

Halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması hesap verebilirlik ile şeffaflığın gereğidir ve katılımın sağlanması için önemli araçlardır. Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesi ve şeffaflığın ve yönetimde sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde en önemli işlevi yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Bu özellikleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan Sayıştaylar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır. (Akyel ve Köse, 2010: 18)

Sayıştay denetçilerinin yasalarla kendilerine çizilen alan içerisindeki görev ve sorumlulukları yerine getirmeleri yani görev performansları diğer önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Kamuoyunun Sayıştay denetçilerinden bekledikleri görev performansları ile algıladıkları görev performansları arasındaki fark kamuoyunun denetime ve Sayıştay denetçilerine bakış açılarını etkileyecektir (Lee vd., 2009:10).

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) ‘bilginin gelişimini ve aktarımını teşvik etmek, dünya çapında kamu sektörü denetimini iyileştirmek ve üyelerinin kendi ülkelerindeki mesleki kapasitelerini, itibarlarını ve etkilerini artırmak amacıyla kurumsallaşmış bir çerçeve sağlamak’ amacıyla standartlar oluşturma çalışmalarına 1983 yılında başlamış ve 1992 yılında ilk INTOSAI denetim standartları yayımlanmıştır. INTOSAI 2010 yılında Johannesburg Kararları ile Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI) çerçevesinin kamu sektörü denetimi için ortak bir çerçeve olarak kullanılması ve görev ve yetkiler ile ulusal mevzuata uygun olarak kullanılması çağrısında bulunmuştur (Sayıştay, 2012: 11,13).

Öncelikle Sayıştay denetçilerinin görev ve sorumluluk alanlarının yasalarla, standartlarla ve kurallarla (etik kurallar gibi) belirlendiğini belirtmek gerekmektedir. Sayıştay denetçilerinden beklentiler konusunda boşluğun azaltılması amacıyla denetçilerin çalışma sistematüğini yani denetimin planlamasını, uygulamasını ve raporlamasını düzenleyerek geliştiren ve denetçilerin rolünü kamuya daha doğru şekilde açıklayan standartlar belirlenmeye başlanmıştır (Zhang, 2007: 631). Kamu denetimine ilişkin standartlar, ülkemizde henüz uygulanmaya başladığından denetçilerin beklentilerinde ve çalışmalarında farklılıklar olabileceği için denetçilerin denetime ilişkin değerlendirmelerinin belirlenmesi anlamlı olacaktır.

3. SAYIŞTAY DENETÇİLERİNİN DENETİM DEĞERLENDİRMESİ ANKET ÇALIŞMASI

Ankete aktif olarak denetim görevini yapan 96 Sayıştay denetçisi katılmıştır. Katılanlar için meslekte geçen süre, unvan, cinsiyet, öğrenim durumu gibi sınıflandırmalara gidilmemiştir. Anket, Sayıştay denetçilerine e-posta yoluyla veya elden ulaştırılarak tamamlanmıştır. E-posta yoluyla gönderilenler arasında az sayıda da olsa cevap verilmeyen anketler de olmuştur. Anket gönderilen Sayıştay denetçilerine toplam yirmi altı (26) önerme sunularak bunlara cevap vermeleri istenilmiştir. Sayıştayın kurumsal yapı ve işleyişine ilişkin ifade kullanılmamıştır. Ankette kullanılan önermeler mümkün olduğu kadar anlam bütünlüğü korunarak yani karıştırılmadan sıralandığından katılımcıların benzer önermeleri takip ederek anlamlandırmalara göre olumlu katkı sağlayacak cevapları vermeleri hedeflenmiştir.

Bazı seçeneklere sehven de olsa birden fazla işaret konulduğu durumlarla hiç işaret konulmayan durumlar kayıp değer olarak kabul edilmiştir. Anket sonuçları, SPSS 17.0 istatistik programına aktarılarak cevapların rasgele dağılıp dağılmadığı yani örneklem verilerinin tanımlanmış bir anakitle normal olasılık dağılımına uyumluluk gösterip göstermediği sınanmıştır. Kolmogorov-Smirnov testine göre bütün anket sonuçları %95 güven aralığında normal dağılıma sahiptir.

Güvenilirlik, ankette yer alan önermelerin birbirleriyle tutarlılığını, ele alınan sorunu ölçmede homojenliği ortaya koymaktadır. Cronbach Alfa, ölçekte yer alan

k ifadenin varyansları toplamının genel varyansa oranlanması ile bulunan ve 0 ile 1 arasında değerler alan bir ağırlıklı standart değişim ortalamasıdır. Alfa katsayısı 0 ile 0,40 arasında ise ölçek güvenilir değildir, 0,40 ile 0,60 arasında ise ölçek düşük güvenilirliktedir, 0,60 ile 0,80 arasında ise ölçek oldukça güvenilir ve 0,80 ile 1 arasında ise yüksek derecede güvenilir (Akgül ve Çevik, 2005: 434–436).

Denetime ilişkin 26 önermeye verilen anket cevaplarının normal Cronbach Alfa değeri 0,783 ve standardize edilmiş Cronbach Alfa değeri ise 0,800 ile varyansların normal uyumlu ve ölçeğin oldukça güvenilir olduğu anlamına gelmektedir.

3.1. Sayıştay Denetimi Anket Sonuçları

Ülkemizdeki bütün kamu kurumlarını, kuruluşlarını ve mahalli idareleri denetlemekle görevli Sayıştay denetçilerinin denetimle ve kendi görev ve sorumlulukları ile ilgili beklenti ve düşüncelerinin ortaya konulması hedeflenen ankette 26 *önerme* kullanılmıştır.

Önergeler içeriklerine göre genel olarak şu şekilde gruplandırılmıştır; denetimin toplumu ilgilendiren yönü, denetimin katkıda bulunma fonksiyonu, denetimde klasik ve yeni görev anlayışı, denetçilerin bağımsızlığı, denetçilerle iletişim kurulması, denetim raporu ve kalitesi, denetçilerin sorumlulukları ve denetleme süresi. Gruplandırmalar yapılırken özel sektör için Kasım ve Siti (2008), Humphrey vd. (1993) ve Gherai (2011) tarafından yapılan denetçiler ve denetim süreçleri, mali tablolara ilişkin denetçinin rolü, denetlenen kuruma ilişkin denetçinin rolü, denetçinin sorumluluğu, denetçi bağımsızlığı, denetçi sorumluluğu ve denetim raporlarının güvenilirliği gibi gruplandırmaları ile Porter vd.'nin (2012) denetçi sorumluluklarına ilişkin belirlediği 30 önermeden yararlanılmıştır.

Anket çalışmasında ülkemizde iç denetim ve teftiş ile ilgili; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan 'Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim' kitabından, kamu sektöründe iç denetim uygulamasının başarıyla yürütülmesine etki eden faktörlerin tespit edilmesi amacıyla Bilge ve Kiracı (2010) ve Koçak ve Kavakoğlu (2010) tarafından yapılan çalışmalardan yararlanılmıştır.

Ankette, özel sektör denetimi ile ilgili algı ve beklentilerin değerlendirilmesi için kullanılan önermeler kamu sektörü denetimi gerçekleştiren Sayıştay denetçilerinin denetime ilişkin algı ve beklentilerinin değerlendirilmesi amacıyla derlenerek ve değiştirilerek kullanılmıştır. Bu ana konular etrafında alt önermelerle kamu sektörünün denetimini yapan Sayıştay denetçilerinin algı ve beklentileri değerlendirilmeye çalışılmıştır. Sayıştay denetçilerinin beklentileri ile örtüşen konularda daha etkin ve verimli çalışarak konu özelinde ve kamuoyu genelinde kullanışlı ve önemli veriler veya sonuçlar elde etmesi beklenmektedir.

3.1.1. Denetimin Toplumsal Fonksiyonu

Hem özel hem de kamu denetimlerinin toplum için kontrol ve bilgi aracı olmalarından dolayı önemli yeri bulunmaktadır. Bu bölümde, Sayıştay denetimlerinin toplum ve bireyler için ürettiği sonuçlara, bütçe uygulaması hakkında bilgilendirmeye, kamu kurumları ile yasama arasında bilgi sağlamaya, vatandaşların yönetimi sorgulama aracı olduğuna, kamuoyunun ilgisinin ve beklentisinin dikkate alınıp alınmadığına ve denetimin yararsız da olsa olup olmamasına ilişkin konularda Sayıştay denetçilerinin düşünceleri ve değerlendirmeleri alınmaya çalışılmıştır.

Denetimler topluma ve bireylere yararlı sonuçlar üretmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,0	12,5
Katılmıyorum	11	11,5	
Kısmen Katılıyorum	28	29,2	29,2
Katılıyorum	35	36,5	56,3
Tamamen Katılıyorum	19	19,8	
Toplam	96	100	

Sayıştayın ve dolayısıyla Sayıştay denetiminin genel ve nihai amacı kamu kaynaklarını etkili ve verimli kullanan yönetim sisteminin sağlanmasına katkıda bulunarak topluma ve bireylere değer katmaktır (Akyel ve Köse, 2011: 7). Ankete katılan denetçilerin yarıdan fazlasına göre, denetim bireylere ve topluma yararlı sonuçlar üretmektedir. Bu sonuç denetimin sosyal yönünün Sayıştay denetçileri tarafından önemsendiğini göstermektedir. Ancak, denetimlerin yararlı sonuç üretmesi konusunda kısmen katılanlarla birlikte katılmayanların oranı dikkate alındığında önemli bir çekincenin olduğu da görülmektedir.

Sayıştay, bütçenin kendisi, uygulamaları ve sonuçları hakkında düzenli aralıklarla kamuoyunu bilgilendirmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	38	39,6	67,7
Katılmıyorum	27	28,1	
Kısmen Katılıyorum	17	17,7	17,7
Katılıyorum	4	4,2	12,5
Tamamen Katılıyorum	8	8,3	
Kayıp Değer	1	1	
Toplam	96	100	

Kaynak kullanımı ile kamu sektörü vatandaşlara çeşitli hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler teorik olarak bütün topluma yöneliktir ve bunlar karşılığında vatandaşlar

vergi ödemektedirler. Batirel'in (1979: 8) tanımlamasıyla bütçe 'kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı'dır. Diğer bir ifade ile bütçe, kamu kaynaklarının elde edilmesini ve kullanılmasını, kaynakların dağılımını ve bunların sonucunda ulaşılması planlanan mali ve ekonomik politikaları gösteren rapordur. Bütçe hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi önemli toplumsal işlevlerden bir tanesidir.

Ancak, ankete katılan Sayıştay denetçilerinin çoğu kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasını gösteren bütçe hakkında Sayıştayın kamuoyunu düzenli şekilde bilgilendirmediğini düşünmektedir. Bu sonuca göre, toplumsal işlevlerden önemli bir unsurun yerine tam olarak getirilmediği görülmektedir.

Sayıştay denetimi, mali konularda kamu idareleri ve yasama organı arasında bilgi sağlamaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	20,8
Katılmıyorum	15	15,6	
Kısmen Katılıyorum	37	38,5	38,5
Katılıyorum	28	29,2	39,6
Tamamen Katılıyorum	10	10,4	
Toplam	96	100	

Sayıştay denetimlerini Anayasa gereği olarak Meclis adına yapmaktadır. Diğer bir ifade ile denetlenen kamu kurumlarının mali işlemleri hakkında Meclisi bilgilendirmekle görevlidir. Yasama ile kamu idareleri arasında bilgi akışı normal şartlarda zaten bulunmaktadır. Denetimler sonucunda, mevcut bilgi akışı teyit edilmekte ve ilave bilgiler üretilebilmektedir.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yaklaşık %40'ının, kamu kurumları ve yasama organı arasında bilgi sağlama işlevinin yerine getirildiği görüşünde oldukları görülmektedir. Yasama organı ile kamu kurumları arasında bilgi sağlama görevinin yerine getirilmediğini düşünenlerin oranının ise %20 ile önemli düzeyde olduğu görülmektedir.

Denetim vergi ödeyenlerin/vatandaşların hesap sorma aracıdır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,1	6,3
Katılmıyorum	4	4,2	
Kısmen Katılıyorum	8	8,3	
Katılıyorum	29	30,2	85,4
Tamamen Katılıyorum	53	55,2	
Toplam	96	100	

Denetim, toplumun kaynak kullananları kontrol etmeye dönük yöneticilerden hesap sorma aracı işlevini görmektedir. Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin, denetimin kaynak kullananlardan toplumun hesap sorma aracı olduğunu düşündükleri görülmektedir.

Sayıştay denetimleri kamuoyu ve kurumların beklentilerini dikkate alarak yapılmaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	3	3,1	3,1
Kesinlikle Katılmıyorum	20	20,8	56,2
Katılmıyorum	34	35,4	
Kısmen Katılıyorum	32	33,3	33,3
Katılıyorum	5	5,2	7,3
Tamamen Katılıyorum	2	2,1	
Toplam	96	100	

Yüksek denetim kurumlarının değişen ihtiyaçlar doğrultusunda kendilerini sürekli geliştirerek, yönetimin ve halkın talep ve beklentilerine duyarlı olması, çağdaş denetim yaklaşımlarını benimsemesi ve buna uygun yöntem ve teknikleri geliştirmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olmuştur (Akyel ve Köse, 2010: 18).

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin çoğunluğunun vatandaşların hesap sorma aracı olarak ve Meclis adına denetim yapan kurum olarak Sayıştayın, kamuoyu ve kurumların beklentilerini dikkate alarak denetim yapmadığı görüşünde oldukları görülmektedir. Kamuoyu ve kurumların beklentilerine duyarlı hareket edilmediği sonucu ortaya çıkmaktadır. Ankete katılan Sayıştay denetçilerinden azımsanamayacak bir grup ise, kamuoyu ve kurumların beklentilerinin kısmen dikkate alınarak denetim yapıldığını düşünmektedirler.

Faydasız/kötü denetim olacağına hiç olmasın daha iyidir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	28	29,2	66,7
Katılmıyorum	36	37,5	
Kısmen Katılıyorum	7	7,3	23,9
Katılıyorum	13	13,5	
Tamamen Katılıyorum	10	10,4	
Kayıp Değer	1	1	
Toplam	96	100	

‘Denetimin olmaması bir risktir, doğru olmayan denetim diğer bir risktir’ (Akyel, t.y: 14) Denetimin olmaması veya faydasız olması ülke kaynaklarının korunmasını, kaynakların etkin kullanılmasını, vatandaş haklarının korunmasını, vatandaşa ve

Meclise doğru, güvenilir ve zamanında bilgi sunulmasını olumsuz etkilemektedir. Denetim olmaması ile caydırıcılığın ortadan kalkması en önemli risk olarak ortaya çıkmaktadır.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin çoğunluğu, faydasız da olsa denetimin olması gerektiğini düşünmektedirler. Denetçilerin, hiç denetim olmaması riskinin doğru olmayan denetim riskinden daha yüksek olduğu görüşünde oldukları yani denetimin caydırıcı yönünün de dikkate alınmasını düşündükleri ifade edilebilir.

3.1.2. Denetimin Denetlenen Kuruma Katkısı

Sayıştay denetiminin esas işlevi denetlenen kuruma doğrudan katkıda bulunmak değildir. Bunu yapmaya çalışmak denetlenen kurumun işleyişine ve dolayısıyla kurum yöneticilerinin karar almalarına müdahale anlamına gelecektir. Sayıştay denetimi, denetlenen kurumun yasalara uygunluğunun tespit edilerek faaliyetlerin yasalara uygun şekilde yürütülmesini sağlamakla, kurumun mali verilerinin doğru ve güvenilir olduğunu tespit etmekle ve kurum kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığını ortaya koymakla dolaylı olarak çeşitli yönlerden denetlenen kurumun faaliyetine yardımcı olmaktadır.

Akpınar'a (Köksal ve Yavuziğit'ten aktaran, 2006: 24) göre de 'idarenin kendisini geliştirmesine ve yenilemesine olanak sağladığı için amaçlara daha iyi, verimli ve etken bir biçimde ulaşılmasına yardımcı olan denetim bu katkıların etkisiyle bir değer artırma ve mükemmelleştirme işlevi de gerçekleştirmiş olmaktadır.'

Denetimin toplumsal fonksiyonu ve dolayısıyla topluma katkısı yukarıda ele alınmıştır. Burada denetimin denetlenen kuruma katkısı konusunda denetçilerin değerlendirmeleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Denetim denetlenen kuruma katkı sağlamaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	27,1
Katılmıyorum	21	21,9	
Kısmen Katılıyorum	46	47,9	47,9
Katılıyorum	23	24,0	29,2
Tamamen Katılıyorum	5	5,2	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetimin denetlenen kuruma katkıda bulunması konusunda denetçilerin emin olmadıkları görülmektedir. Denetimin denetlenen kuruma katkısı olduğunu düşünenlerle katkısı olmadığını düşünenlerin oranı hemen hemen aynıdır. Bu tereddüdün sebebinin denetimin doğrudan denetlenen kuruma katkı sağlamak amacının olmaması olabileceği düşünülmektedir.

Denetçinin görevi kurumun mali yönetimine yardımcı olmaktır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,1	12,5
Katılmıyorum	10	10,4	
Kısmen Katılıyorum	41	42,7	42,7
Katılıyorum	32	33,3	44,8
Tamamen Katılıyorum	11	11,5	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetçilerin yarısı denetlenen kurumun mali yönetimine yardımcı olduklarını kabul etmektedirler. Bu sonuç doğrudan katkıda bulunma konusundaki tereddütle uyumlu olduğundan denetçilerin denetlenen kurumların işleyişine doğrudan müdahalede bulunmak istemediklerini göstermektedir.

3.1.3. Denetim Görevi Anlayışı

Denetim anlayışındaki değişimleri tarihsel süreç içerisinde görmek mümkündür. Antik dönemlerde, faaliyetler kontrol edilmekte ve yolsuzluklar tespit edilmeye çalışılmaktaydı. Denetimin ticari uygulaması Sanayi Devrimi'nden sonra ticari işletmelerin artmasıyla hızla gelişmiştir. Denetimin amacı mali sorumluluğu olan kişilerin dürüstlüğü'nün kontrol edilmesidir (Lee ve Azham, 2008: 2). 1840–1920 dönemi içerisinde denetimin amacı yolsuzluğun ve teknik hataların tespit edilmesi şeklinde olmuştur. 1920-1960 döneminde ise iç kontrol sisteminden yararlanma, örneklem tekniğinin kullanılması, mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği üzerinde durma ve kar/zarar tablolarının incelenmesi ön plana çıkmıştır. 1960-1990 döneminde danışmanlık hizmetleri verilmesi ikinci görev haline gelmiştir. 1990'lardan sonra yolsuzluk farkındalığı, tarafsızlık ve bağımsızlık ve mali tablo kullanıcılarının ihtiyaçlarının dikkate alınması ön plana çıkmıştır (Lee ve Azham, 2008: 3-7).

INTOSAI Lima Deklarasyonu'nda Ülke Sayıştaylarının görevleri;

- Geleneksel görevler olarak, muhasebe işlemleri ile mali yönetimin yasalara uygunluğunu ve düzenliliğini denetlemektir.

- Kamu kurumlarının performansını, tutumluluğunu, verimliliğini ve etkinliğini incelemeye yönelik sadece belirli mali işlemleri değil aynı zamanda kurumsal ve idari sistemleri içeren kamusal faaliyetin performans denetimini yapmaktır.

şeklinde ifade edilmektedir (Sayıştay, 2012: 29). Goolsarran (2007: 28,30) denetim yaklaşımındaki değişikliklerde klasik ve yeni görev anlayışları ayırımına gitmiştir.

Geleneksel yönetim süreç odaklı olduğundan denetimin de süreç odaklı olmasını ve dolayısıyla faaliyetlerin yasalara uygunluk bakımından denetlenmesini öngörmektedir (Al, 2007: 47). Ancak, kamu parasının kullanımında kamu

sorumluluğundan mali, yönetim ve program hesap verebilirliği olan daha kapsamlı kamu hesap verebilirliğine doğru paradigma değişikliği yaşanmıştır. Bu değişim kamu denetiminden yararlananların talep ettikleri bir değişimdir (Suzuki, 2004: 40). İşlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespitiye dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 13).

Devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 13).

Yeni yönetim anlayışı, yönetimin basitleştirilmesi, hizmetlerin piyasa şartlarında sunulması, yönetimde mali konuların ön plana çıkması, amaçlara göre yönetim, sonuca odaklılık, etkinliğe dayalı yönetim, stratejik yönetim, performansa dayalı ölçüm, hesap verebilirlik, yönetimde şeffaflık gibi gelişmelerle denetim yaklaşımını etkileyerek denetimde ekonomik yöne ve sonuçlara ağırlık verilmesini ve performans denetimini gündeme getirmiştir (Al, 2007: 47,48).

Aşağıda yer alan anket sonuçlarında da değerlendirileceği üzere; yönetim anlayışının değişime uğramasıyla birlikte denetim anlayışında da denetleyenler ve denetlenenler açısından değişiklikler meydana gelmiştir. Ankette yer alan ifadeler klasik ve yeni görev yaklaşımlarını kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Klasik görev yaklaşımları olarak; mali nitelikli hususlarda yasalara aykırılığın tespiti, muhasebe hatalarının tespiti ve yolsuzlukların tespiti, yeni görev yaklaşımları olarak ise; mali verilerin güvenilirliğinin tespiti, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının tespiti ve yolsuzlukların önlenmesi konularında denetçilerin görüşlerine başvurulmuştur.

Denetçinin görevi mali nitelikli hususlarda yasalara aykırılığı tespit etmektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,0	6,2
Katılmıyorum	5	5,2	
Kısmen Katılıyorum	28	29,2	29,2
Katılıyorum	43	44,8	64,6
Tamamen Katılıyorum	19	19,8	
Toplam	96	100	

Klasik bütçe sisteminde denetim ancak yasallık ve düzenlilik boyutlarını içerirken, hizmetlerde girdi-çıktı analizleri kullanılmamaktadır. Bu sistemde önemli

olan hizmetin yerine getirilmesidir; hizmetin maliyeti ve etkinliği birinci derecede önem arz etmemektedir (Akyel ve Köse, 2010: 16).

Ankete katılan denetçilerin cevaplarına göre, yasalara aykırılığın tespit edilmesi klasik görevinin yüksek oranda benimsendiği görülmektedir. Ancak kısmen katılıyorum ve kesinlikle katılmıyorum cevabı birlikte düşünüldüğünde yasalara uygunluk denetimi görevi ile ilgili küçük tereddütlerin bulunduğu da belirtilmelidir.

Denetçinin görevi muhasebe hatalarını tespit ederek düzeltmektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	29,2
Katılmıyorum	23	24,0	
Kısmen Katılıyorum	34	35,4	35,4
Katılıyorum	28	29,2	35,5
Tamamen Katılıyorum	6	6,3	
Toplam	96	100	

Ankete katılan denetçilerin cevaplarına göre, muhasebe hatalarının tespit edilmesi klasik görevi ile ilgili denetçilerin kararsız oldukları görülmektedir. Muhasebe hatalarının tespit edilmesi klasik denetim görevinin denetçiler tarafından ön planda değerlendirilmediği görülmektedir.

Denetçinin öncelikli görevi yolsuzlukları tespit etmektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	11	11,5	40,7
Katılmıyorum	28	29,2	
Kısmen Katılıyorum	30	31,3	31,3
Katılıyorum	17	17,7	27,1
Tamamen Katılıyorum	9	9,4	
Kayıp Değer	1	1	
Toplam	96	100	

Yolsuzlukların tespit edilmesi işlem sonrası denetimi ilgilendirmektedir. Yolsuzluğun meydana geldikten sonra ortaya çıkarılması önemli olmakla birlikte yolsuzluğun ortaya çıkmadan önüne geçilmesi yeni yönetim anlayışının gereğidir. Sayıştayların asıl işlevi yolsuzlukları tespit etmek ve soruşturmak değildir (Kayrak, 2008: 63).

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, yolsuzlukların tespit edilmesinin yeni anlayışa uygun şekilde öncelikli görev olarak görülmediği söylenebilir. Denetçilerin cevapları ile teorideki yaklaşım birbiri ile uyumludur.

Denetçinin görevi kurumun mali verilerinin güvenilirliğini tespit etmektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Katılmıyorum	4	4,2	4,2
Kısmen Katılıyorum	26	27,1	27,1
Katılıyorum	48	50,0	68,8
Tamamen Katılıyorum	18	18,8	
Toplam	96	100	

Güvence hizmeti, karar alıcılara kaliteli bir bilgi sağlamayı amaçlayan bağımsız mesleki bir hizmettir. Güvence sağlayıcılar bağımsızdır ve açıkladıkları bilgiye önyargısız bir şekilde saygı duyulur. Bu nedenle karar alıcılar verdikleri kararlara ve kullandıkları bilgiye güvenin sağlanması için güvence vericilere ihtiyaç duyarlar (Acar vd., t.y: 296).

Yeni denetim anlayışı olarak kamu kurumlarının mali verilerinin güvenilirliğinin tespit edilmesi, ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetçiler tarafından önemli oranda kabul edilen görevler arasındadır. Kurumların mali verilerinin güvenilirliğinin tespit edilmesine karşı olan denetçilerin oranı yok denilecek kadar az olmakla birlikte tereddüdü olan denetçilerin oranı üzerinde düşünülmesi gerektiği sonucunu vermektedir.

Denetçinin görevi kurum kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığını tespit etmektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,0	4,1
Katılmıyorum	3	3,1	
Kısmen Katılıyorum	21	21,9	21,9
Katılıyorum	48	50,0	74
Tamamen Katılıyorum	23	24,0	
Toplam	96	100	

Suzuki'nin (2004: 40) paradigma değişikliği olarak ifade ettiği yeni görev anlayışı olarak kaynakların, verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasının tespit edilmesini ankete katılan denetçilerin önemli bir çoğunluğunun kabul ettiği sonucu çıkmaktadır. Kurumların kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanmalarının tespit edilmesine karşı olan Sayıştay denetçilerinin oranının yok denilecek kadar az olduğu görülmektedir.

Denetçinin öncelikli görevi yolsuzlukları önlemektir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,2	19,8
Katılmıyorum	15	15,6	
Kısmen Katılıyorum	34	35,4	35,4
Katılıyorum	34	35,4	44,8
Tamamen Katılıyorum	9	9,4	
Toplam	96	100	

Sayıştayların yolsuzlukla mücadeledeki rolü, güçlü mali yönetim için hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması ile caydırıcılık ve önleyici işlev üstlenmektedir (Kayrak, 2008: 63). Önleyici tedbirlerin alınması Sayıştayın risk esaslı denetim ve performans denetimi ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Akbulut, 2003: 13).

Yolsuzlukların tespit edilmesi yeni görev anlayışını benimsemeyen Sayıştay denetçilerinin, yolsuzlukların meydana gelmeden önce önlenmesi gerektiği düşüncesinde oldukları görülmektedir. Yolsuzlukların önlenmesi %44,8 ile yolsuzlukların tespit edilmesinden (%40,7) biraz daha güçlü şekilde ifade edilmektedir.

3.1.4. Bağımsızlık

Bağımsızlık, mesleki faaliyetin dürüst ve tarafsız yürütülmesini sağlayacak bir davranış ve anlayışlar bütünü şeklinde tanımlanacağı gibi denetim faaliyetlerinin, Sayıştay denetçisinin mesleki takdir ve tarafsızlığını zedeleyebilecek nitelikteki herhangi bir ilişki, çıkar veya etkiden uzak yürütülmesi olarak da tanımlanabilir (Karakaş, 2008:34,35).

Mevcut işinin önemini göz önünde tutması anlamına gelen düşünsel bağımsızlık (Uzay, t.y:3), mesleki karara gölge düşürecek bir etkinin altında kalmaksızın hizmetin yerine getirilmesini sağlayan, bu nedenle dürüstlük, nesnellik ve mesleki kuşkuculukla davranılmasına izin veren düşünsel durumdur (Karakaş, 2008: 53).

Sayıştay denetçisinin işini objektif olarak yürüttüğüne ilişkin makul ve bilgili üçüncü kişilerin şüphe duymaması olan görünürde bağımsızlık (Uzay, t.y: 3), ilgili tüm taraflar ve bilgili üçüncü şahısların, bir denetim ekibinin doğruluk, dürüstlük ya da mesleki kuşkuculuğunun zarar gördüğü sonucuna rahatlıkla ulaşacağı, önemli şart ve durumlardan kaçınmaktır (Karakaş, 2008: 53).

Dürüstlük ve tarafsızlık bağımsızlığın ve etik kuralların temel değerleridir. Sayıştay denetçileri denetimlerinde ve denetlenen kuruluşun çalışanları ile ilişkilerinde dürüst ve tarafsız olmakla yükümlüdürler. Kamu güveninin devamlılığını sağlamak için, denetçinin davranışları kusursuz ve şüphe uyandırmayacak biçimde olmalıdır. Dürüstlük; doğruluk ve adalet kavramları içinde değerlendirilmelidir. Dürüstlük, denetçilerin etik standartlar ile denetimin ruhu ve şekline uymayı gerektirir (Sayıştay, 2012: 99).

Tarafsızlık ise bir kişinin verdiği kararlarda yansız olması, önyargısız düşünebilmesi ve karar verebilmesi olarak tanımlanabilir. Tarafsızlık, aynı zamanda zayıflıkların ortaya konulması veya önemli bulguların, düzeltilmelerini teşvik edecek ve denetlenen kurumda sistemleri ve rehberliği geliştirecek şekilde ortaya konulması anlamına gelmektedir (Sayıştay, 2012: 168).

Sayıştay denetçileri, sadece denetlenen kuruluştan ve diğer çıkar gruplarından bağımsız olmaya çalışmamalı aynı zamanda inceleme altında olan mesele ve konuları ele alırken nesnel olmaya da çalışmalıdır (Sayıştay, 2012: 99). Sayıştay denetçileri görevlerini tarafsız olarak yerine getirmek için siyasi etkiden bağımsız kalmalıdır (Sayıştay, 2012: 100).

Denetim mesleğinde denetçinin tarafsızlığı, hem denetlenen kuruluştan hem de raporun hitap ettiği kesimleri ilgilendirmektedir. Sayıştay denetçisinin, denetimi yaparken bu taraflardan birinin çıkarını diğeri aleyhine gözetmesi tarafsızlığı zedeleyecektir (Karakaş, 2008: 36,37).

‘Denetçiler tarafından yürütülen bütün çalışmalarda özellikle de doğru ve objektif olması gereken raporlarda nesnellik ve tarafsızlığa ihtiyaç vardır. Dolayısıyla görüş ve raporlarda yer alan sonuçlar, denetim standartlarına uygun olarak elde edilen ve bir araya getirilen kanıtlara dayandırılmalıdır’ (Sayıştay, 2012: 100). Sayıştay denetçileri, görevlerini yetkin ve tarafsız biçimde yapmak amacıyla her zaman profesyonelce davranmakla ve çalışmalarında mesleki standartları uygulamakla yükümlüdürler (Sayıştay, 2012: 101).

Hem Sayıştayların hem de denetçilerin bağımsızlığı olmadan, yapılan çalışmaların amacı, şekli ve sonuçları güvenilir olmaz. denetimin hiçbir anlamı olmayacaktır. Bu çalışmada; Sayıştayın bağımsızlığı konusu daha sonraki araştırmalara bırakılarak, denetçilerin denetim faaliyetlerindeki ve denetim sonuçlarının raporlanmasındaki bağımsızlıkla ilgili değerlendirmeleri üzerinde durulmuştur.

Denetimlerin herhangi bir etki altında kalmadan yapıldığına inanmaktayım.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	6	6,3	20,9
Katılmıyorum	14	14,6	
Kısmen Katılıyorum	32	33,3	33,3
Katılıyorum	37	38,5	45,8
Tamamen Katılıyorum	7	7,3	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yaklaşık yarısı denetimlerin etki altında kalmadan yapıldığını düşünmektedir. Ancak, ankete katılan denetçilerin %20,9’u denetimlerde etki altında kaldığını görüşünü paylaşmaktadır. Denetimlerde etki

altında kalma konusunda kararsız olanların oranının %33,3 olması bağımsızlıkla ilgili üzerinde ciddi şekilde düşünülmesi gerektiği sonucunu vermektedir. Denetimlerde kısmen etki altında kaldığını düşünenlerle tamamen etki altında kaldığını düşünenlerin oranının yüksek olması bağımsızlık konusunda sorun olduğunu göstermektedir. Sorunun nedenlerinin tespit edilmesi bakımından, bağımsızlığı etkileyen hususlardan hangisinin etkisi altında kaldığı konusunda ayrıca çalışılması gerektiği düşünülmektedir.

Denetim raporları mevcut durumu tarafsız bir şekilde ortaya koymaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,1	12,5
Katılmıyorum	9	9,4	
Kısmen Katılıyorum	33	34,4	34,4
Katılıyorum	41	42,7	51
Tamamen Katılıyorum	8	8,3	
Kayıp Değer	1	1	
Toplam	96	100	

Denetimlerde etki altında kalınması denetim bulgularını ifade etmeyi ve denetim görüşünü de etkileyecektir. Denetim görüşünü oluşturan önemli bulguların dikkate alınmaması farklı denetim görüşü verilmesine neden olacaktır. Raporda, denetim sonuçları tam anlamıyla yer alamayacak ve denetlenen kurumla ilgili mevcut durum taraflı bir şekilde ortaya konulmuş olacaktır.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yarısı, raporların mevcut durumu tarafsız şekilde ortaya koyduğunu düşünmektedirler. Raporların denetlenen kurumun durumunu tarafsız olarak yansıtmalarıyla ilgili tereddütlü olanların oranının %34,4 olması raporlama konusunun üzerinde düşünülmesi gerektiği sonucunu vermektedir.

3.1.5. Denetçilerle İletişim

Etkin iletişim, denetlenen kuruluş açısından denetimi yumuşak, anlaşılabilir ve kabul edilebilir yapmaktadır. Etkin iletişim denetçi ile denetlenen arasında güven oluşmasını sağlamaktadır. İletişim eksikliği, denetim maliyetlerini artırır, denetim raporlarının kalitesini olumsuz etkiler, denetim kurumunun performansını etkiler ve denetçilerin mesleki yeterliliğine zarar verir (Khosravi, 2012).

Denetçiler, yönetimden sorumlu kişilerle denetimin kapsamını ve zamanını, önemli bulguları ve uygunluğa ilişkin konuları karşılıklı görüşmelidirler. İletişimde bulunma denetlenen kuruluşu ve onun çevresini daha iyi anlamayı ve kuruluşu etkileyen önemli hususlardan haberdar edilmesini sağlamaktadır (ISSAI-1260: 312, 313).

Denetlenen kurum veya kuruluşun görüşlerinin daha önemli olduğu düşünülmeyle birlikte denetçilerin, denetim sırasında kendileriyle düzenli ve etkin iletişim kurulması ve denetçilerin denetlenen kurumdaki makul ve karşılanabilir talepte bulunmaları konusunda düşünceleri alınmaya çalışılmıştır.

Denetçilerle düzenli ve etkin bir iletişim kurulabilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,1	17,7
Katılmıyorum	15	15,6	
Kısmen Katılıyorum	50	52,1	52,1
Katılıyorum	23	24,0	29,2
Tamamen Katılıyorum	5	5,2	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetçilerin %29,2'si gibi düşük bir oranda denetlenen kurumlarda denetçilerle düzenli ve etkin iletişim kurulduğunun düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Denetçilerle düzenli ve etkin iletişim kurulmadığını düşünenlerin oranı %17,7 oranı ile düşükte olsa iletişim kurulabildiğini düşünenlerin oranıyla karşılaştırıldığında önemli bir büyüklüğü temsil etmektedir. Denetçilerle düzenli ve etkin iletişim kurulabildiği konusuna kısmen katılanların oranının %50 olması iletişim konusunda tıkanıklık olduğu sonucunu vermektedir. Bu sonuçlar, denetimde iletişim konusu üzerinde durulması gerektiğini göstermektedir.

Denetçilerin talepleri, makul ve karşılanabilir düzeydedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Katılmıyorum	2	2,1	2,1
Kısmen Katılıyorum	38	39,6	39,6
Katılıyorum	44	45,8	55,2
Tamamen Katılıyorum	9	9,4	
Kayıp Değer	1	1,0	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yarısı kendi taleplerinin makul ve karşılanabilir düzeyde olduğunu düşünmektedir. Ancak, ankete katılan denetçilerin yaklaşık %40'ının denetlenen kurumdaki isteklerinin makul ve karşılanabilir olması konusunda mütereddit olduğu görülmektedir.

Denetleyen taraf böyle düşünüyorken denetlenen kurum veya kuruluşun, denetçilerle iletişim ve denetçilerin talepleri konusundaki görüşlerinin nasıl olduğunun araştırılmaya değer bir konu olduğu düşünülmektedir.

3.1.6. Raporlama

Sayıştaylar, denetimlerinin sonuçlarını ve genel kamu faaliyetlerine ilişkin vardığı sonuçları halka açık biçimde raporlamakla görevlidirler (Sayıştay, 2012: 78). Sayıştayların, bulgularını Parlamenteoya ve diğer sorumlu kamu kurumlarına bağımsız ve yıllık olarak raporlamaları yasal zorunluluktur. Raporların yayınlanması, bulgularının daha geniş alanlara yayılması, tartışılması ve bulguların uygulamaya konulması olanaklarını artırmaktadır (Sayıştay, 2012: 34).

Raporlar Sayıştayın dışarıya açılan penceresidir. Raporlar vasıtasıyla, kamuoyu ve denetlenen kurumların yanı sıra Meclis ile kendi çalışması ve denetlenen kurumlar hakkında etkileşimde bulunmaktadır.

Ankette Sayıştay denetçilerinin, raporlarda yer alan konuların yeterli, tarafsız ve güvenilir olup olmadıkları ve denetlenen kurumun mali durumunu anlaşılır şekilde ortaya koyup koymadığı hususlarındaki düşünceleri sorulmuştur.

Denetim raporlarında yer alan tespitler; yeterli, tarafsız ve güvenilir kanıtlara dayanmaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	1	1,0	1,0
Katılmıyorum	9	9,4	9,4
Kısmen Katılıyorum	35	36,5	36,5
Katılıyorum	43	44,8	53,1
Tamamen Katılıyorum	8	8,3	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yarısı, raporlarda yer alan tespitlerin yeterli, tarafsız ve güvenilir olduğunu düşünmektedir. Aksini düşünenlerin oranı oldukça az olmasına rağmen, raporlardaki tespitlerin yeterli, tarafsız ve güvenilir olduğuna kısmen katılanların oranının %36,5 olması dikkat çekicidir.

Denetim raporları kurumun mali durumunu anlaşılır şekilde ortaya koymaktadır.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,1	25
Katılmıyorum	21	21,9	
Kısmen Katılıyorum	44	45,8	45,8
Katılıyorum	23	24,0	27,1
Tamamen Katılıyorum	3	3,1	
Toplam	96	100	

Raporların anlaşılır olması denetçinin kendisini açıkça ifade etmesini ve bu şekilde hem denetlenen kurumla hem de raporun kullanıcıları ile daha rahat iletişim kurmasını sağlamaktadır.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre denetçilerin yarıya yakınının raporların mali durumu anlaşılır şekilde ortaya koyması konusunda kararsız kaldığı görülmektedir. Diğer taraftan, raporların mali durumu anlaşılır şekilde ortaya koyduğunu düşünen denetçilerin oranı %27,1 ile düşük kalmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar raporlama ile ilgili sorunların olduğunu ve üzerinde düşünülmesi gerektiğini göstermektedir.

3.1.7. Kalite

Mükemmellik derecesi olarak kalite, bir şeyin amacına ne kadar uygun olduğudur. Diğer bir anlamda ise ürün veya hizmet kalitesi gereklerine uygunluk, hata veya kirlenme içermeme hali veya yalnızca müşteri tatmininin bir derecesi olarak tanımlanabilir. Kalite aynı zamanda bir kuruluşun çevresi ve toplum üzerindeki etkisinin yapısını veya derecesini de içine almaktadır (Sayıştay, 2003: 5). Kalitenin sağlanması, elde tutulması ve geliştirilmesi için, kalite kontrol, kalite geliştirme ve kalite güvencesi – topluca kalite gibi çok sayıda yöntem geliştirilmiştir (Sayıştay, 2003: 7).

Denetim kalitesi denildiğinde, denetçilerin mali tablolara ilişkin bağımsız, güvenilir ve yeterli denetim kanıtlarına dayanarak objektif yargılarla denetim görüşü oluşturmaları anlaşılmaktadır (Durukan ve İkiz, 2007: 37).

Sayıştaylar gerek kendi personelinin ve gerekse dışarıdan istihdam edeceği uzmanların denetim standartlarına, planlama prosedürlerine, metodolojilere ve iş gözetim esaslarına eksiksiz uymalarını sağlamak ve denetim raporlarına ilişkin görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini teminat altına alacak prosedürleri formüle etmek zorundadırlar (Sayıştay, 2003: 8).

Kalite kontrolüne ilişkin uluslararası standarda (ISSAI-40) göre Sayıştayın amacı Sayıştay ve denetçilerin mesleki standartlara ve yasal düzenlemelere uyduklarına ve Sayıştay tarafından yayınlanan raporların uygun olduğuna ilişkin makul güvence sağlamak üzere bir kalite kontrol sistemi kurmak ve muhafaza etmektir. Uluslararası standartlara göre kalite kontrol sisteminin unsurları şunlardır; kurum içerisinde kaliteye yönelik liderlik sorumlulukları, etik gereklilikler, müşteri ilişkilerinin ve belli görevlerin kabulü ve devamlılığı, insan kaynakları, görevin yerine getirilmesi ve izleme (Sayıştay, 2012: 107).

Denetimde kalitenin sağlanması, denetim sonuçlarının güvenilirliğini artırdığı gibi; parlamentonun ve denetlenen kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla üretilen denetim görüş, tavsiye ve iyileştirme önerilerinin daha da ciddiye alınmasını sağlamaktadır (Sayıştay, 2003: 9).

Bütün kalite süreçlerini ve hedeflerini kapsayacak şekilde denetçilerin raporların kalite sürecinden geçip geçmediği ve denetim sonuçlarının takip edilmesi ile ilgili düşünceleri öğrenilmeye çalışılmıştır.

Sayıştay raporlarının kalite sürecinden geçtiğini düşünmekteyim.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	36,5
Katılmıyorum	30	31,3	
Kısmen Katılıyorum	33	34,4	34,4
Katılıyorum	20	20,8	27,1
Tamamen Katılıyorum	6	6,3	
Toplam	96	100	

Kalite süreci denetimin başlangıcından sonuna kadar ve izlemeyi de ilgilendirdiğinden denetimi her yönüyle etkilemektedir. Kalite konusunda problemlerin olması, denetim kaynaklarının kullanımında verimsizlik, denetim sonuçlarında etkisizlik, denetim sürecinin inanılabilirliğini kaybetmesi, düzenlemelerin ve yasaların ihlali, yönetimin karar vermesi için denetim sonucunda elde edilen bilginin doğruluğu ve tamlığı konusunda şüphe, denetlenenler üzerindeki etkileri ve varlıkların ve kaynakların kötü yönetimi gibi istenilmeyen ağır sonuçlara yol açabilecektir (Sayıştay, 2003: 9,10).

Anket sonuçlarına göre raporların kalite sürecinden geçmediğini düşünenlerin oranı raporların kalite sürecinden geçtiğini düşünenlerin oranından yüksektir. Diğer bir ifade ile ankete katılan denetçilerin %36,5'i raporların kalite sürecinden geçmediğini, %27,1'i ise raporların kalite sürecinden geçtiğini düşünmektedir.

Denetim sonuçları takip eden yılda denetçiler tarafından izlenmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	22,9
Katılmıyorum	17	17,7	
Kısmen Katılıyorum	43	44,8	44,8
Katılıyorum	22	22,9	28,1
Tamamen Katılıyorum	5	5,2	
Kayıp Değer	2	2,1	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetim sonuçlarının takip edildiğini söylemek mümkün görülmemektedir. Denetim sonuçlarının takip eden yılda izlendiği konusunda ankete katılan denetçiler arasında bir kararsızlık bulunmaktadır.

3.1.8. Denetçilerin Sorumluluğu

Sorumluluk kavramı, denetçilerin çalışmalarını yaparken dikkat etmeleri veya uymaları gereken hususlar, kurallar, standartlar ve yasaların olması ile denetim sonuçlarından kurumun veya denetçilerin sorumlu olması şeklinde iki anlama gelmektedir. Sayıştaylar hesap sorarlarken aynı zamanda kendileri de hesap vermeli ve saydamlığı sağlamalıdır.

Sayıştayların; denetim görev ve yetkilerine ve gerekli raporlamaya ilişkin yasal yükümlülüklerini bütçeleri kapsamında yerine getirmesi, hem kendi performanslarını hem de yaptıkları denetimin etkisini değerlendirmesi ve takip etmesi, kendi eylem ve faaliyetleri ile Sayıştay kaynaklarının kullanımı dahil olmak üzere kamu kaynaklarının kullanımının düzenliliğini ve verimliliğini raporlaması ve tüm çalışanlarının kendi eylemlerinden sorumlu tutulabilmesi sorumlulukları bulunmaktadır (Sayıştay, 2012: 74).

Bunlardan ilk üçü Sayıştay ve çalışanlarının mesleki sorumluluğunu, sonuncusu ise hukuksal sorumluluğu oluşturmaktadır. Mesleki sorumluluk, görevlerin yerine getirilmesinde her türlü etkiden uzak özverili bir çalışma ile zamanında, doğru ve güvenilir sonuçların ilgili kurum ve kamuoyuna duyurulmasını gerektirmektedir.

Hukuksal sorumluluk ise denetçilerin denetlenen kurum ve üçüncü kişiler ile ilişkilerini kapsamaktadır. Özel sektör denetiminde hukuksal sorumluluk Türk Ticaret Kanunu'nun 554'üncü maddesinde 'Şirketin ve şirketler topluluğunun yılsonu ve konsolide finansal tablolarını, raporlarını, hesaplarını denetleyen denetçi ve özel denetçiler; kanuni görevlerinin yerine getirilmesinde kusurlu hareket ettikleri takdirde, hem şirkete hem de pay sahipleri ile şirket alacaklılarına karşı verdikleri zarar dolayısıyla sorumludur.' şeklinde ifade edilmiştir.

Sayıştaylar, görevlerini hesap verme sorumluluğu ve saydamlık sağlayan yasal bir çerçeve kapsamında yerine getirmekle, görev ve yetkileri, sorumlulukları, misyonları ve stratejilerini kamuoyuna duyurmakla, tarafsız ve saydam denetim standartları, süreçleri ve yöntemleri benimsemekle, her seviyedeki çalışanları için yüksek dürüstlük ve etik standartları uygulamakla, kendi çalışmalarını ekonomik, verimli ve etkin şekilde ve kanun ve yönetmeliklere uygun olarak yürütmekle ve bu konular hakkında halka açık biçimde raporlama yapmakla, denetimlerinin sonuçlarını ve genel kamu faaliyetlerine ilişkin vardığı sonuçları halka açık biçimde raporlamakla, medya, internet siteleri ve diğer araçlar vasıtasıyla faaliyetleri ve denetim sonuçları hakkında zamanlı ve yaygın bir iletişim kurmakla kendilerinin ve denetçilerin sorumluluklarını azaltmakla yükümlüdürler (Sayıştay, 2012: 76-78).

Bu çalışmada Sayıştayın kurum olarak sorumluluğundan ziyade çalışanlarının yani denetçilerin sorumlulukları hakkında denetçilerin görüşü alınmaya çalışılmıştır.

Denetçiler hatalı/yanlış denetim tespitleri ve görüşlerinin hesabını vermektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	5	5,2	5,2
Kesinlikle Katılmıyorum	21	21,9	66,7
Katılmıyorum	43	44,8	
Kısmen Katılıyorum	21	21,9	21,9
Katılıyorum	3	3,1	6,2
Tamamen Katılıyorum	3	3,1	
Toplam	96	100	

Hesap verebilirlik sadece yönetenler için değil denetçiler için de geçerli olmalıdır. Mesleki anlamda denetçiler denetim işini gereği şekilde yerine getirecek kapasite ve donanımda olmalıdırlar ve bundan da Sayıştayla birlikte bizzat kendileri sorumludurlar. Mesleki sorumluluğun yerine getirilmesinde teşvik edici ve ödüllendirici sistemle birlikte cezalandırıcı yöntemlerin de bulunması gerekmektedir. Hukuksal sorumluluk, hatalı/yanlış denetim sonucundan etkilenenlerin şikâyetine bağlıdır.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, denetçiler hatalı/yanlış denetim tespitleri ve görüşlerinin hesabını vermemektedirler. Öncelikle hatalı/yanlış görüş verilmesinin nedenleri tespit edilerek gerekli önlemler alınmalıdır. Hatalı/yanlış denetim görüşlerinin hesabının verilmemesi keyfi uygulamalara imkân hazırlamaktadır.

Denetleyenlerin de denetlenmesi gerekmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,2	15,6
Katılmıyorum	10	10,4	
Kısmen Katılıyorum	29	30,2	30,2
Katılıyorum	30	31,3	54,2
Tamamen Katılıyorum	22	22,9	
Toplam	96	100	

Denetleyenlerin de denetlenmesi denetim sorumluluğuyla birlikte ele alınması gereken bir konudur. Denetim sorumluluğunun sağlanmasında öncelikle denetim görevinin tam olarak yerine getirilmesi üzerinde durulmalı daha sonra görevin yerine getirilmesi kontrol edilmelidir. Denetleyenlerin denetlenmesi denetimin gerçekleştirilmesinde son aşamayı oluşturmaktadır.

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin yarısı denetleyenlerin de denetlenmesi gerektiğini düşünmektedir. Denetleyenlerin yarısının denetimi istemediği görülmektedir.

3.1.9. Denetim Süresi/Aralığı

Sayıştayın denetim alanında bulunan kurumların tamamını her yıl denetlemesi beklenebilir ancak bu Sayıştayın denetim kapasitesine bağlıdır. Yasalara göre her yıl denetlenmesi gereken kurumlar bulunmakla birlikte diğer kurumların hangi aralıklarla denetleneceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sayıştayın denetim kapasitesi ile denetim alanının tamamının her yıl denetlenmesi mümkün olmadığından denetlenecek kurumlar; i) 21.2.1967 tarihli 832 sayılı (6085 sayılı Kanun ile) mülga Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay Genel Kurulu tarafından belirlenmekteydi, ii) 3.12.2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri ve denetim grup başkanlıklarının görüş ve önerileri de dikkate alınarak yapılacak risk analizleri doğrultusunda Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu tarafından yıllık denetim programı ile belirlenmektedir. Diğer taraftan, Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için genel uygunluk bildirimi hazırlayacağı için bu idarelerin her yıl denetlenmesi gerekmektedir.

Sayıştay denetçilerinin kurumların her yıl denetlenmesi ile belirli aralıklarla denetlenmesi konusundaki görüşleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Kurumların her zaman (her yıl) denetlenmesi gerekmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	6	6,3	34,4
Katılmıyorum	27	28,1	
Kısmen Katılıyorum	38	39,6	39,6
Katılıyorum	9	9,4	26,1
Tamamen Katılıyorum	16	16,7	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevabına göre, denetçilerin kurumların her yıl denetlenmesinin gerek olmadığını %34,4 ile benimsedikleri görülmektedir. Ancak, kurumların her yıl denetlenmesi gerekliliği konusunda da dikkate alınacak oranda görüşe sahip olanların bulunduğu görülmektedir.

Kurumların belirli aralıklarla (3 yılda bir) denetlenmesi gerekmektedir.

	Frekans	Yüzde	Yüzde
Fikrim Yok	2	2,1	2,1
Kesinlikle Katılmıyorum	13	13,5	33,3
Katılmıyorum	19	19,8	
Kısmen Katılıyorum	31	32,3	32,3
Katılıyorum	19	19,8	32,3
Tamamen Katılıyorum	12	12,5	
Toplam	96	100	

Ankete katılan Sayıştay denetçilerinin cevaplarına göre, kurumların belirli aralıklarla denetlenip denetlenmemesi konusunda net bir görüş farkı bulunmadığı görülmektedir. Ancak, kurumların her yıl denetlenmesi görüşü ile karşılaştırıldığında belirli aralıklarla denetlenmesi hususunda denetçilerin tercihlerini belirli aralıklarla denetimden yana kullandıkları söylenebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Sayıştay denetçilerinin denetim değerlendirmesi çalışmamız sonuçlarına göre; denetim kesinlikle olması gereken, vatandaşın hesap sorma aracı olarak topluma ve bireylere yararlı sonuçlar üreten ve mali konularda kamu kurumları/idareleri ile yasama arasında bilgi sağlayan bir fonksiyondur. Ancak, mevcut durum itibarıyla denetimin kamu bütçesi ile ilgili düzenli bilgi sağlamadığı ve kamuoyu ve denetlenen kurumların beklentileri dikkate alınmadan yapıldığı düşünülmektedir.

Sayıştay denetçilerinin, denetimlerin kurumların mali yönetimine yardımcı olduğunu düşünmekle birlikte, denetlenen kuruma katkıda bulunduğu hususunda kararsız oldukları görülmektedir.

Sayıştay denetçilerinin, görevleri olarak öncelikle (%74), kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi görüşünde oldukları tespit edilmiştir. Bununla beraber, Sayıştay denetçilerinin diğer görevler olarak sırasıyla mali verilerin güvenilirliğinin tespit edilmesini, hukuka uygunluk denetiminin yapılmasını, denetimin yolsuzlukları önlemek üzere yapılmasını ve muhasebe hatalarının tespit edilerek düzeltilmesini gördükleri belirlenmiştir.

Sayıştay denetçilerinin yarısının, denetimlerin herhangi bir etki altında kalmadan yapıldığını ve denetlenen kurumun mevcut durumunun tarafsız şekilde ortaya konulduğunu düşündükleri tespit edilmiştir. Ancak, Sayıştay denetçilerinin beşte birinin denetimlerin etki altında kalarak yapıldığı görüşünde oldukları ve bu hususun değerlendirilmesi gerektiği şeklinde üzerinde durulması gereken bir sonucun ortaya çıktığı görülmektedir. Denetlenen kurumlarla denetçilerin düzenli ve etkin iletişim kuramadıkları da ortaya çıkmış durumdadır.

Denetim raporlarının durumu anlaşılır şekilde ortaya koymalarında, denetim sonuçlarının izlenmesinde ve denetim raporlarının kalite süreçlerinde sorunlar olduğu tespit edilmiştir.

Sayıştay denetçilerinin, kendilerinin hatalı/yanlış denetim tespit ve görüşlerinin hesabını vermedikleri görüşünde olduklarını açıkça ifade ettikleri görülmektedir. Bununla birlikte, denetçilerin yarısının kendilerinin de denetlenmesi gerektiğini düşündükleri belirlenmiştir.

Anket sonuçlarına göre, Sayıştay denetçilerinin denetime ilişkin pozitif, katkıda bulunma, bağımsızlık, kalite ve sorumluluk kavramlarını önemseyerek benimsedikleri

ve görev anlayışı olarak yapmak istedikleri denetimlerin uluslararası gelişmelere uygun olduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile Sayıştay denetçilerinin denetimle ilgili algı ve beklentilerinin anketteki konular çerçevesinde literatürle uyumlu olduğu ortaya çıkmıştır.

Sayıştay denetçilerinin ve denetçi haricindeki gerçek veya tüzel kişiler ve kamu veya özel kurum ve kuruluşların denetime ilişkin yaklaşımlarının, değerlendirmelerinin ve beklentilerinin örtüşmesi istenilen bir durumdur. Denetimin muhataplarının, kamu veya özel sektörün, siyasi partilerin, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların denetim hakkındaki değerlendirmelerinin belirlenerek birbirleriyle ve denetçi düşüncesi ile karşılaştırılması geniş kapsamlı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Durmuş, Serpil Senal, Hayrettin Usul, 'Bağımsız Denetim Kalitesi: Denetim Firmaları Üzerine Bir Araştırma', http://www.iibf.selcuk.edu.tr/iibf_dergi/dosyalar/211348092686.pdf, (Erişim Tarihi: 04.07.2013).
- Akbulut, Erol (2003), 'Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi', Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık.
- Akpınar, Elçin (2006), Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Tezi, <http://tez.sdu.edu.tr/Tezler/TS00480.pdf> (Erişim Tarihi: 28.07.2013).
- Akyel, Recai, 'Kamu Harcamalarında Sayıştay Denetimi', <http://sayistay.gov.tr/haber-duyuru/upload/kamu%20denetimi.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.07.2013).
- Akyel, Recai, H. Ömer Köse (2010), 'Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi için Etkin Denetimin Gerekliliği', Türk İdare Dergisi, S: 466, Mart 2010, ss: 9-45.
- Akyel, Recai, H. Ömer Köse (2011), 'Kamu Mali Yönetiminde İyi Yönetişim İçin Sayıştayların İletişim Kapasitesinin Güçlendirilmesinin Önemi', Sayıştay Dergisi, Sayı: 82, Temmuz-Eylül.
- Al, Hamza (2007), 'Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş', Amme İdaresi Dergisi, C: 40, S: 4, Aralık, ss: 45-61.
- Batirel, Ömer Faruk (1979), Kamu Bütçesi, İ.İ.T.İ.A Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Bilge, Semih, Murat Kiracı (2010), Kamu Sektöründe İç Denetim ve İç Denetimin Başarıyla Uygulanmasında Rol Oynayan Faktörler (Kamu İç Denetçileri Üzerine Bir Araştırma), Gazi Kitabevi, Ankara.
- Çataloluk, Cuma (2008), 'Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi', Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 2, ss: 72-94.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 'Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması Ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu'nca Hazırlanan Yayınlanmamış Rapor, Ankara.
- Durukan, M. Banu, Aysun Kapucugil İkiz (2007), 'Denetim Kalitesi, Kalite ve Hizmet Kalitesine İlişkin Modeller: Kavramsal Çerçeve', Mali Çözüm Dergisi, Sayı: 82, ss: 35-62.

- Gherai, Dana (2011), 'Audit Expectation Gap in the Public Sector in Romania', Annals of the University of Oradea-Economic Science Series, V: 20, Issue: 2, pp: 510-516.
- Goolsarran, Swatantra A. (2007), 'The Evolving Role of Supreme Audit Institutions', Journal of Government Financial Management, Vol. 56 Nbr. 3, October.
- Humphrey, Christopher, Peter Moizer, Stuart Turley (1993), 'The Audit Expectations Gap in Britain: An Empirical Investigation', Accounting and Business Research, V: 23, N: 91A, pp: 395-411.
- ISSAI-1260- Yönetimden Sorumlu Kişilerle İletişim, http://www.issai.org/media/13052/issai_1260_e_pdf, (Erişim Tarihi: 02.07.2013)
- Işık, Hikmet, Erol Akbulut (1995), 'Sayıştay ve Parlamento İlişkileri', Sayıştay Dergisi, Sayı: 17, Nisan- Haziran.
- İnan, Atilla (1997), 'İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkinin Geliştirilmesi', Sayıştay Dergisi, Sayı: 25, Nisan-Haziran.
- Karakaş, Arzu (2008), Dış Denetçilerin Bağımsızlığına İlişkin Düzenlemeler ve Bu Düzenlemelerin Yeterliliğinin Tespitine Yönelik Bir Pilot Araştırma, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe Bilim Dalı.
- Kasim, Mohd Ariff, Siti Rosmaini Mohd Hanafi (2008), 'The Existence of Audit Expectation Gap in Malaysia', Malaysian Accounting Review, V: 7, N: 1, pp: 89-106.
- Kayrak, Musa 'Evolving Challenges for Supreme Audit Institutions in Struggling with Corruption', Journal of Financial Crime, Vol. 15 Iss: 1, pp. 60-70.
- Khosravi, Hassan (2012), 'Auditors and Effective Communication Skills', International Journal of Government Auditing, April.
- Koçak, Süleyman Yaman, Tamer Kavakoğlu (2010), 'İl Özel İdarelerinde İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesine İlişkin Bir Araştırma', Sayıştay Dergisi, Sayı: 77, Nisan- Haziran.
- Lee, Teck-Heang, Md. Ali Azham (2008), 'The Evolution of Auditing: An Analysis of the Historical Development', Journal of Modern Accounting and Auditing, Vol. 4, No. 12 (Serial No. 43).
- Lee, Teck-Heang, Md. Ali Azham, Doria Bien (2009), 'Towards an Understanding of the Audit Expectation Gap', The Icfai University Journal of Audit Practice, V: 6, N: 1, pp: 7-35.

- McEnroe, John E., Stanley C. Martens (2001), 'Auditors' and Investors' Perceptions of the "Expectation Gap"', Accounting Horizons, V: 15, N. 4, December, pp: 345-358.
- Polat, Necip (2003) 'Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Çerçevesinde Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği' Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, Nisan-Haziran.
- Porter, Brenda, Ciaran O hOgartaigh, Rachel Baskerville (2012), ' Audit Expectation-Performance Gap Revisited: Evidence from New Zealand and the United Kingdom Part 1: The Gap in New Zealand and the United Kingdom in 2008', International Journal of Auditing, V: 16, Issue: 2, pp: 101-129.
- Schick, Allen G.,Lawrence A. Ponemon (1993), 'The Influence of Auditors' Perceptions of Organizational Decline on Audit Risk', Organization Science, V: 4,N: 1, pp: 92-107.
- Şirin, Mehmet 'Uluslararası Denetim Standartları Çerçevesinde Denetim Kanıtları, Kanıt Toplama Teknikleri ve İstatistiki Örneklem Yönetimleri' <http://www.hazine.org.tr/tr/images/uluslararasi%20denetm%20standartlari.pdf> (Erişim Tarihi: 01.07.2013)
- Yılmaz, H. Hakan, Mustafa Biçer (2010), 'Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi', Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ocak-Haziran, ss: 201-225.
- Suzuki, Yutaka (2004), 'Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution', Government Auditing Review, V:11, pp: 39-53.
- Taylor, Donald H., G. William Glezen (1997), Auditing: An Assertions Approach, John Wiley & Sons, 7th Edition, New York.
- Uzay, Şaban, 'Türkiye'de Denetçi Bağımsızlığı', http://iibf.erciyes.edu.tr/akademi/mh/suzay/suzay_d1e.pdf, (Erişim Tarihi: 01.07.2013)
- Sayıştay Başkanlığı (2003), Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü, Araştırma/İnceleme/ Çeviri Dizisi 29, Ankara.
- Sayıştay Başkanlığı (2012), Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI)- I-, Sayıştay Başkanlığı 150. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No:3, Ankara.
- Sayıştay Başkanlığı (2014), 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Nisan, Ankara.
- Zhang, Ping (2007), 'The Impact of the Public's Expectations of Auditors on Audit Quality and Auditing Standards Compliance', Contemporary Accounting Research, V: 24, N: 2, pp: 631-654.

VATANDAŞ ODAKLI YÖNETİM İÇİN VATANDAŞ ODAKLI DENETİM

Özge UYSAL ŞAHİN*

ÖZET

Günümüzde, devletlerin geleneksel usullerle hizmet sunmaları, bütçe yapmaları ve denetim faaliyetlerini gerçekleştirmeleri giderek zorlaşmaktadır. Bu bağlamda, geleneksel sunum yerini kamu özel sektör ortaklıklarına ve piyasaya benzetmeye bırakırken; bütçe anlayışı katılımcı, farklılıklara duyarlı ve cinsiyete dayalı bütçelemeye doğru kaymaktadır. Denetim ise sadece mali denetim ya da uygunluk denetimi olmaktan öte, performans denetimine doğru evrilmektedir. Bu bağlamda, sadece hizmet sunumunda vatandaş odaklılık değil, denetim süreçlerinin de vatandaş odaklı hale getirilmesi gerekmektedir. Bu temelde, denetim süreçlerine daha fazla vatandaş katılımının sağlanması gerekir. Daha da ötesi, vatandaş odaklı denetimde, denetimin vatandaş istek ve beklentilerini karşılaması esas olmalıdır. Bu çalışmada öncelikle vatandaş odaklı denetim süreçlerinin nasıl ve hangi araçlarla gerçekleştirilebileceği ele alınmış; daha sonra vatandaş odaklı denetim sürecinin sağlıklı şekilde yapılabilmesi için önermelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Denetim, Vatandaş Odaklılık, Bütçe.

CITIZEN ORIENTED AUDIT FOR CITIZEN ORIENTED MANAGEMENT

ABSTRACT

Nowadays, it is very hard for governments to provide services, make budgets and conduct audits with traditional methods. Therefore, while traditional public service provision is gradually replaced by public-private partnerships and marketization; the budget mentality also moves towards becoming participatory, responsive to differences and gender budgeting. Audit evolves towards performance audit, rather than being only fiscal audit and compliance audit. In this sense, not only public service provision processes must become citizen oriented, but also audit processes must become citizen oriented. On this basis, citizen participation to audit processes must be increased. Moreover, audit must meet citizens' expectations and demands in a citizen oriented audit. This paper first examines how and with which tools the processes of citizen oriented audit can be realized, and then proposals are made for the citizen oriented audit process to be performed well.

Keywords: Public Service, Audit, Citizen Centered, Budget.

GİRİŞ

Son yıllarda iktisadi, sosyal, siyasi ve felsefi yapıdaki değişim kamu sektörü ve kamu hizmeti anlayışını da değişime zorlamıştır. Küreselleşme, neo-liberal düşüncenin egemen olmaya başlaması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, post-modern felsefenin öne çıkması ve sivil toplum anlayışının giderek güçlenmesi

* Arş. Gör. Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

gibi pek çok gelişme dünyayı yeniden şekillendirmiştir. Bunun sonucunda insanların istekleri, beklentileri ve imkânları artmaya ve çeşitlenmeye başlamıştır. Vatandaşlar, özel sektör yanında kamu sektöründen de giderek daha iyi, kaliteli, etkin, verimli, hızlı ve kolay erişilebilir hizmet beklemektedirler.

Devletlerin bu değişim karşısında kayıtsız kalması mümkün değildir. O yüzden kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini dünyada ve vatandaşların beklentilerinde meydana gelen söz konusu gelişmeler ışığında yeniden dizayn etmektedirler. Kamusal hizmetlerin sunumundan denetimine kadar vatandaşın taleplerinin dikkate alındığı, katılımcı, şeffaf, etkin, verimli, adil, hesap verebilir, kamu yararının göz ardı edilmediği, erişimi kolay ve hızlı işleyen bir anlayış ve yapılanmanın oluşturulması esas alınmaktadır. Bu anlayışın günümüzde literatürdeki karşılığı ise vatandaş odaklı kamu hizmeti/vatandaş odaklı kamu yönetimidir.

Bu çalışmada vatandaş odaklı bir kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir denetimin nasıl oluşturulabileceği incelenmektedir. Bu bağlamda, öncelikle kamu hizmeti anlayışında yaşanan dönüşüme kısaca yer verilmiştir. Daha sonra, kamu hizmetlerinde dönüşümün bir yansıması olan vatandaş odaklı kamu hizmeti ve vatandaş odaklı kamu yönetimi yaklaşımına değinilmiştir. Vatandaş odaklı yaklaşımın açıklanmasıyla beraber vatandaş odaklı denetimin neyi ifade ettiği ve nasıl oluşturulabileceği incelenmiştir. Bu bağlamda, sosyal denetim, vatandaş sözleşmesi, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartı gibi uygulamaların anlamı ve vatandaş odaklı denetim içindeki yerleri analiz edilmiştir. Sonuç olarak ise vatandaş odaklı denetimin sıkıntılı tarafları ve önündeki engellere yer verilerek bu türden bir denetimi geliştirmek için neler yapılabileceği tartışılmıştır.

1. KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA YAŞANAN DÖNÜŞÜM

Kamu sektöründe son yıllarda hızlı ve köklü bir değişim süreci başlamıştır. İktisadi yaşamda neo-liberal anlayışın giderek egemen olması, piyasa odaklı yeni kamu yönetimi yaklaşımının geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya başlaması, Washington ve Post-Washington uzlaşısı gibi piyasa yönelimli uluslararası politik açılımların varlığı, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, vatandaşlık algısındaki değişim, sivil toplum anlayışının güçlenmesi, küreselleşme ve post-modernizm bu değişimin dinamiklerini oluşturmaktadır.

Kamudaki bu değişimin temel ilkesi, vatandaşa daha nitelikli, etkin, etkili ve hızlı kamu hizmeti sunmak üzere, statükodan kurtulmuş, birbiri ile entegre, etkin, şeffaf ve basitleştirilmiş süreçlere sahip bir devlet yapısının oluşturulmasıdır. Kamu hizmetlerinin de aynı doğrultuda şekillendirilmesi amaçlanmaktadır. Vatandaşlar artık, yetersiz, kalitesiz ve erişimi sıkıntılı kamu hizmetleriyle yetinmemektedirler. Küreselleşme ile bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bunu mümkün kılarken

neo-liberal anlayış da şekillendirmektedir. Bu yüzden kamu hizmetlerinde, içerikten sunuma, bütçelemekten denetime kadar pek çok süreçte dönüşüm yaşanmaktadır. Kamusal hizmetler arza dayalı değil, talebe dayalı olarak oluşturulmaktadır. Kamu hizmetlerinin en düşük maliyetle sunulması, etkinliğin ve kalitenin sağlanması, hizmetlerin vatandaş beklenti ve ihtiyaçlarına uygun şekilde, esnek ve hızlı olması gibi pek çok önceliğe göre hizmetler yeniden oluşturulmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 28).

Vatandaşlar da geleneksel yapıdaki devlet-vatandaş ilişkisini istememektedir. Vatandaşlar artık daha iyi hizmet beklemekte, daha verimli ve etkin bir yönetim sistemi talep etmekte ve karar alma süreçlerine daha çok katılmayı istemektedirler. Çünkü son yıllara kadar vatandaşlar geleneksel yapıdaki sistem karşısında etkisiz ve çaresiz, yasama etkinlikleri karşısında bilgisiz ve sunulan kamusal mal ve hizmetleri alternatifsiz ve sorgusuz sualsiz kabul etmek durumunda kalmıştır (Çukurçayır, 2009: 4). Ama son yıllarda bu durum değişim göstermeye başlamıştır. Artık vatandaşlar daha fazlasının ve daha iyisinin kendisinin de dâhil olduğu bir sistem içerisinde gerçekleştirilmesini isterlerken; devletler de vatandaşların istek ve beklentilerini dikkate almak durumunda kalmaktadırlar.

Günümüzde vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentisi oldukça artmıştır. Küresel entegrasyon ve bilişim teknolojilerinin getirdiği yenilikler vatandaşların daha iyi hizmeti görüp istemesine, bunun da en hızlı ve en kolay yoldan gerçekleştirilmesini talep etmesine yol açmıştır. Vatandaşlar artık kamu hizmetlerinin daha iyi işler hale gelmesini beklemektedirler. Bu hizmetlere kolayca ulaşmayı ve beklentilerini karşılayacak nitelik taşımalarını istemektedirler. Faydalanmayı arzu ettikleri hizmetlerin sunumundan kimin sorumlu olduğunu, bu hizmetlere nasıl erişeceklerini, istediği kanaldan hizmete ulaşabilmeyi ve bir sıkıntıyla karşılaştıklarında nereye başvuracaklarını bilmek isterler. Kendilerine, müşteri gibi değil, vatandaş gibi davranılmasını beklerler (House of Commons-Committee of Public Accounts, 2006: 5). Ayrıca, kamusal hizmetlerin daha maliyet etkin ve verimli şekilde sunulmasını, bununla beraber adaletin ve hakkaniyetin de göz ardı edilmemesini isterler. Kamu kaynaklarının kötüye kullanılıp ziyan edilmemesini ve kamu yararının da kaynak kullanımında öncelikli olmasını beklerler. Önemini yitiren ve kalitesi düzeltilemeyen kamu hizmetlerine fazla kaynak ayırmayı gereksiz görürler (Lonsdale, t.y: 4). Vatandaşların kamu hizmetlerinden ve kamu hizmeti sağlayanlardan neleri bekleyip beklemedikleri Tablo 1’de de ayrıntılı olarak gösterilmektedir.

Tablo 1: Vatandaşların Kamu Hizmetlerinden Beklentileri

Kamu Hizmeti Sağlayıcısı İle İlgili Beklentiler	Hizmetin Niteliği İle İlgili Beklentiler	Kamu Hizmeti Sunucularının Vatandaşlara Davranışları İle İlgili Beklentiler
İyi bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ İyi bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ sağlam bir kurumsal yapıya sahip ✓ şeffaf ✓ özellikle ihtiyari kararlar konusunda hesap verebilir ✓ vatandaşlarının ihtiyaçlarını iyi anlayan ✓ vatandaşlarına saygı gösteren ✓ güvenilir ✓ adil davranan ✓ sorumlu tutum ve kullanımları ödüllendiren yapıda olmalıdır.	Vatandaşların kamu hizmetinden beklentileri ✓ Vatandaşlar kamu hizmetinin ✓ etkin, ✓ etkili ✓ hızlı cevap veren ✓ sağlam/güvenilir ✓ zamanında sunulan ✓ yüksek kalitede çıktı potansiyeline sahip ✓ esnek ✓ tutarlı ✓ kullanımı kolay ✓ donanımlı personel tarafından sunulmasını isterler.	Vatandaşlar kendilerine nasıl davranılmasını isterler ✓ Vatandaşlar kamu hizmeti sağlayıcılarından: ✓ daha insani bir iletişim kurmalarını ✓ daha iyi davranmalarını ✓ yeterli bilgiye ve donanıma sahip olmalarını ✓ daha motive bir tutum sergilemelerini ✓ kendilerini oradan oraya sürükleyerek hizmeti sürekli başkalarının üzerine atmamalarını ✓ iletişimde daha açık bir üslup kullanmalarını beklerler.
Kötü bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ Kötü bir kamu hizmeti sağlayıcısı ✓ adil davranmayan ✓ belirli kesimlere avantaj sağlayan ✓ yardımsever görünen ama öyle davranmayan ✓ şeffaf olmayan ✓ özel durumlarda takdir yetkisini reddeden ✓ işleri yoluna koymada yetersiz kalan ✓ aynı hataları tekrar tekrar yapan ✓ diğer hizmet sağlayıcılarla koordinasyon içinde çalışmada başarısızlık gösteren yapıdadır.	Vatandaşlar ne tür kamu hizmeti almak istemezler ✓ Vatandaşlar kamu hizmetinin ✓ ziyankar olmamasını ✓ zamanla ve durumlar arasında farklılık göstermemesini ✓ yetersiz olmamasını ✓ orantısız kullanıma yol açmamasını ✓ orantısız yaptırımlar içermemesini ✓ karmaşık ve bürokratik olmamasını ✓ maliyetli olmamasını ✓ arandığında erişimin zor olmamasını ✓ şikayetlere geri dönüşte sıkıntıyla karşılaşmamayı ✓ doldurulması zor karmaşık formlar içermemesini ✓ anlaşılmayan yapı ve içerikte olmamasını isterler.	Vatandaşlar kendilerine nasıl davranılmasını istemezler ✓ Vatandaşlar kamu hizmeti sunan personelin ✓ Kendilerine yardımsever tutum sergilememelerini ✓ empati kurmaya çalışmamalarını ✓ gayri-insani ve yahut fazla samimi davranılmasını ✓ kaba davranmalarını ✓ yanıltıcı ve kafa karışıklığına sevk edecek tarzda davranmalarını ✓ dürüst davranmamalarını ✓ esnek olmamalarını ✓ emredici tutum sergilemelerini ✓ karşındakini utandırıcı tutumlara girmelerini ✓ anlaşılması güç ifadeler kurup açıklayıcı olmaktan kaçınmalarını istemezler.

Kaynak: Lonsdale, t.y: 5

Tablodan da görüleceği üzere vatandaşlar artık şeffaf olmayan, erişimi zor, vatandaşların ihtiyaçlarını anlamaya çalışmayan, etkin olmayan ve yetersiz kamu hizmetlerini kabul etmemektedirler. İyi bir kamu hizmetinin ve kamu hizmeti sağlayıcısının kendi beklentilerini dikkate almasını, hızlı ve etkin hizmet sunmasını, personelin yardımsever ve güler yüzlü davranmasını, adil, tutarlı ve esnek olunmasını beklemektedirler. Eğer bir sorunla karşılaşılırsa da şikâyetlerini en kolay yoldan iletmek ve bu şikâyetlere bir yanıt bulmak istemektedirler.

Sonuç olarak, dünyadaki gelişmelerin ışığında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kırtasiyeciliğin arttığı, hizmetlerin sunulmasında vatandaşların ihtiyaçlarının göz ardı edildiği, zaman ve kaynak israfının yüksek olduğu ve bürokrasinin egemen olduğu bir yapıdan, vatandaşların istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu, süreçlere dâhil edildiği bir anlayışa geçme amaçlanmaktadır (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 508). Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı da bu doğrultuda ortaya çıkmış yeni tür bir kamu hizmeti anlayışıdır. Vatandaş bundan sonra hem hizmetten yararlanan hem de hizmeti belirleyen konuma gelmektedir.

2. YENİ KAMU HİZMETİ ANLAYIŞI OLARAK: VATANDAŞ ODAKLI KAMU HİZMETİ VE VATANDAŞ ODAKLI KAMU YÖNETİMİ

Vatandaşlık kavramında meydana gelen dönüşüm, devlet anlayışındaki değişimler ve küreselleşmeyle beraber bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı ilerleme gibi bir dizi faktör kamu hizmetlerinde değişimi ve bu bağlamda yeni bir yaklaşımı gündeme getirmiştir. Vatandaş odaklı kamu hizmeti olarak ifade edilen bu yaklaşım, kamusal hizmetlerin tasarım, sunum ve denetiminin her aşamasında vatandaş istek, beklenti ve kaygılarını dikkate alan, bazı özel sektör araçlarıyla bu süreçleri daha şeffaf, kolay erişilebilir ve kaliteli hale getirip vatandaşları süreçlere dâhil eden, vatandaş memnuniyetini esas alan ve adalet, eşitlik ve kamu yararını gözetmeye devam eden hizmet anlayışını ifade etmektedir (Uysal Şahin, 2014: 113).

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının ortaya çıkışındaki nedenlerin başında vatandaşlık anlayışındaki değişim gelmektedir. Tarihten günümüze baktığımızda vatandaş kavramının Antik Yunan'da sadece kamusal kararların oluşumuna katılanlar için kullanıldığı görülmektedir. Paris Komünü ve protesto hareketleriyle beraber vatandaşlık kavramı öne çıkan bir değer olmaya başlamıştır. Ortaçağda vatandaş kavramı burjuvazi ile beraber gelişme göstermiş ve vatandaş, bir kalenin korumasında olan, ancak buna karşılık kamu hizmetlerinde çalışan ve vergi ödeyen kentliler için kullanılmıştır. Sonraları, kenti yöneten ve kentle ilgili her konuya ilişkin kararların ortaya çıkmasına katılan kişiler vatandaş olarak görülmeye başlamıştır. Halkın egemenliğine dayanan demokrasilerin öne çıkmasıyla beraber ise vatandaşlık vazgeçilmez bir değer haline gelmiştir. Son zamanlarda görülen kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışındaki dönüşümünde odağında yer almaktadır.

Vatandaşlık anlayışı artık vergi verip, yönetsel etkinliklerin izleyicisi durumunda olan edilgen vatandaş kavramsallaştırması içine girmemekte, kamusal hizmetlerden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, demokratik ve siyasal süreçlerin içerisinde yer alan aktif vatandaş modeli öne çıkmaktadır (Çukurçayır, 2009: 17-22). Diğer bir ifadeyle, sadece oyunu kullanan, vergisini veren ve askerlik gibi zorunlu hizmetlerini yerine getiren vatandaşlık anlayışı yok olmaktadır. Artık vatandaşlar, tüm karar alma mekanizmalarının içinde yer almak, ülkelerini her yönüyle bizzat şekillendirmek, daha iyisinin ve daha çoğunun üretilmesini sağlamak istemektedirler.

Kamusal hizmetlere ulaşabilmekte yaşanan sıkıntılar, açık/saydam olmayan yönetim süreçleri, ağır aksak yerine getirilen görevler, esnek olmayan çalışma koşulları ve anlaşılamayan karar ve uygulamalar vatandaşları isyan ettirecek boyutlara ulaşmıştır. Ancak vatandaşlık bilincinin ve beklentilerinin on yıl öncesiyle karşılaştırılamayacak durumda olması, bahsi geçen sorunların bertaraf edilerek vatandaş odaklı yaklaşımın hayata geçirilmesi için birçok ülkede seferberlik şeklinde başlayan çabaların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Çukurçayır, 2009: 18).

Tüm bu gelişmelerin ışığında, vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımında vatandaş hizmet öncelikli hale getirmek, hizmet sunumuna vatandaş dâhil etmek, yüksek kalitede ve hızlı hizmet sunmak ile kaynak tahsisinde bu doğrultuda etkinliği sağlamak temel amaç olmuştur. Bu yaklaşım, merkeziyetçi yapıdan daha desantralize yapıya, hantal ve hiyerarşik bürokratik yönetimden etkileşimli ve işlevsel yönetime, vatandaş dışarıda bırakan karar alma sürecinden katılımcı uygulamaları benimseyen yapılara önem vermektedir (Uysal Şahin, 2014: 113). Vatandaş odaklı yaklaşımda kalite, seçme, katılımcı denetim mekanizmaları ve hizmete erişebilirlik gibi etkileşimli bir vatandaş-devlet ilişkisi esastır (Baker, 1995: 77). Bu bağlamda, vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı başta ABD, Kanada ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede giderek kabul görmeye başlamıştır. Her ne kadar kimi zaman müşteri odaklı yaklaşımla eşdeğer olarak kullanılsa da vatandaş müşteri olarak görmenin sakıncası, adalet, eşitlik ve kamu yararı gibi noktalarda birbirinden ayrılmaktadır. Çünkü devlet, özel sektörün aksine, kamu yararı amacını gözetmeli, kamusal hizmetlerin sunulmasında herkese eşit haklar sunarak adil davranmalı ve ekonomik ve sosyal olarak yoksun olanları koruyarak gerekli yaşam koşullarını sağlamalıdır.

Kamusal hizmetlerin dönüştürülmesi amacıyla geliştirilen Güney Afrika'nın *Batho Pele İlkeleri* vatandaş odaklı hizmet sunumu için kusursuz bir politik çerçeve ve uygulama yöntemi oluşturmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla şöyle ifade edilebilir (South Africa Department of Public Service and Administration, 2003: 12-28):

- *Danışma*: Vatandaşlardan, aldıkları hizmetlerin düzeyi ve kalitesi hakkında bilgi alınmalı, ihtiyaçları göz önünde tutulmalı, hizmet standartları koyarak mevcut hizmetler yeniden düzenlenmeli ve gerekirse yeni hizmetler sunulmalıdır.

- *Hizmet Standartları:* Vatandaşlara, alacakları hizmetlerin düzeyi ve kalitesinin ne olacağı hakkında bilgi verilmeli ve vatandaşların en yüksek standartta hizmet aldıklarından emin olunmalıdır.
- *Erişim:* Tüm vatandaşların, özellikle dezavantajlı olanların, hizmetlere eşit şekilde ve kolayca erişimi sağlanmalıdır.
- *Nezaket:* Vatandaşlara nazikçe ve ehemmiyetle yaklaşılmalıdır.
- *Bilgi:* Vatandaşlara, almayı hak ettikleri hizmetler hakkında tam ve doğru bilgi verilmelidir.
- *Açıklık ve Şeffaflık:* Vatandaşlara ulusal ve yerel kamu kuruluşlarının nasıl çalıştığı, maliyetleri ve kimlerin işbaşında olduğu hakkında bilgi verilmelidir.
- *Telafl:* Eğer taahhüt edilen standartta hizmet sunulmadıysa, vatandaştan özür dlenmeli, durum ayrıntılarıyla açıklanmalı, hızlı ve etkin bir şekilde sorun çözümlenmelidir. Ayrıca, vatandaşın şikâyeti karşısında, sempatik ve pozitif bir tutumla yaklaşılmalıdır.
- *Paranın Karşılığı:* Kamusal hizmetler vatandaşların parasının karşılığını tam anlamıyla verecek şekilde etkin ve tutumlu bir biçimde sunulmalıdır.

Vatandaşların kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve sunulmasında karar alma sürecine katılımına imkan veren, bu sayede devleti tek karar verici mercii olmaktan ve merkezîyetçi yapıdan çıkaran, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü sürece dâhil eden, hiyerarşik basamakların mümkün olduğunca azaltıldığı, karşılıklı etkileşime dayanan yönetim merkezli olması da vatandaş odaklı kamusal hizmeti anlayışını şekillendiren diğer unsurlardır. Bu bağlamda denebilir ki vatandaş odaklı kamu yönetimi için kamu hizmetleri “yanlış kapı yok” anlayışıyla mekândan, kurumdan ve programdan bağımsız olarak sunulmalı, “herkese tek tip” anlayışı terk edilerek vatandaşın öncelikleri, farklılıkları ve sıkıntıları göz önüne alınmalı, kaynaklar bu yönde tahsis edilip etkinlik sağlanmalı ve hizmet sunumunda işbirliği (kamu, özel sektör, STK ve vatandaş) içerisinde çalışılmalıdır (Duggan, 2010: 13).

Özellikle de vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün kamu yönetim sürecine katılımını öngören model olarak yönetişimin rolü oldukça önemlidir. Bu bağlamda yönetim kademeleri azaltılarak, toplumsal aktörlerle devlet yönetimi arasındaki mesafeyi azaltan, bu suretle vatandaş taleplerini daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılayıp karşılayabilen bir yapı oluşturmak gerekmektedir (Uysal Şahin, 2014: 115). Cooper, Bryer ve Meek (2006: 79) de iyi işleyen vatandaş odaklı bir kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışının kurulması için altı önemli unsurun sağlanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu unsurlar şöyledir:

- Yönetimin vatandaşlara güveni,
- Vatandaşların etkililiği,

- Vatandaşların yönetime güveni,
- Vatandaşların yetkinliği,
- Yönetimin duyarlılığı ve
- Yönetimin meşruluğudur.

Bu bağlamda, yazarların, vatandaş odaklı kamu yönetimi için vatandaş ve yönetimin oynadığı rolün oldukça önemli olduğunu vurguladığı görülmektedir. Sonuç olarak, değişen dünyada kamu hizmeti ve kamu yönetimi de artık değişmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kabul görmeye başlayan vatandaş odaklı anlayışın bundan böyle kamu yönetimlerini hizmetin sunumundan denetimine kadar her aşamada şekillendireceği anlaşılmaktadır. O yüzden, vatandaş odaklı anlayışla kamu yönetimlerinin ve kamu hizmetlerinin giderek aldıkları şekil sırasıyla şöyledir:

- İlk olarak, vatandaşların *memnuniyet düzeyleri ölçülmekte, talepleri öğrenilmekte ve öncelikli gördükleri alanlar tespit edilerek* hizmetlerin iyileştirilmesinde göz önüne alınmaktadır. Bu bağlamda, vatandaşlara anketler uygulanmakta, mülakatlar yapılarak birebir iletişim sağlanmakta, e-mail adresleri, ücretsiz telefonlar, dilek, tavsiye ve şikâyet kutuları oluşturularak (Osborne ve Gaebler, 1992: 177-179), vatandaşların şikâyet ve taleplerini iletmesi sağlanmakta ve bu şikâyet ve talepler düzenli olarak değerlendirilip gerekli önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetimler vatandaşlara hizmet garantisi sağlayan, onların gündelik problemlerini takip eden ve bu problemlere çözüm üretmeye çalışan vatandaş büroları ve şikâyet hatları kurmaktadır (Çukurçayır, 2009: 19).
- İkinci olarak, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için tüm kurumların işbirliği içinde çalışmasına başlanmıştır. Kurumlar hem birbirinden hem de gerektiğinde özel sektör kuruluşlarından iyi uygulamaları örnek almaktadır. Bu bağlamda, kurumlar, *vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de katılımını* sağlayarak, kamu yararını göz ardı etmeden, vatandaş odaklı yaklaşımın unsurları çerçevesinde, kamusal hizmetlerini koordineli, daha etkili ve kaliteli olarak sunma gayreti içerisine girmişlerdir (Uysal Şahin, 2014: 127).
- Üçüncü olarak, hizmetlerin vatandaş odaklı yönde iyileştirilmesi için kamu görevlileri bu yönde eğitilmekte, gerekli imkân ve teçhizat sağlanmaktadır. İyi bir yönetim için, *iyi yetişmiş ve gerekli donanıma sahip memurlar, kurumlar arası iyi iletişim ve yeniliklere açık olma* yaşamsal öneme sahiptir. Aksi takdirde vatandaşların beklediği, kapsayıcı ve kaliteli kamusal hizmetten bahsetmek mümkün değildir (World-Class Public Services: Engaging Citizens and Staff, t.y: 16).
- Bilgi ve iletişim teknolojileri, hizmetlerin planlanmasından denetimine kadar her aşamada kullanılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, internet ya da çağrı merkezleri

gibi *teknoloji avantajlarından yararlanılarak, hizmetler iyileştirilmektedir*. Artık birçok hizmet internet üzerinden de verilebilmekte ve kamusal hizmetlere kolayca erişilebilmektedir. Bu şekilde bürokratik prosedürler azaltılmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 128).

- Birçok hizmet alanında *tek pencereden/tek duraktan* erişim giderek daha çok gerçekleştirilmeye başlamıştır. Vatandaşların, ihtiyaç duydukları hizmetleri hangi kurumun sunduğunu öğrenmesine gerek kalmadan ve istediği kanaldan kolayca ulaşabilmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Tüm hizmet kanalları birlikte çalışacak şekilde entegre edilmektedir. Vatandaşların evden, işten, internet ya da telefon aracılığıyla işlerini halledebilmeleri amaçlanmaktadır (Uysal Şahin, 2014: 128).
- *Vatandaş odaklı bütçeler, vatandaş sözleşmeleri, yönetim ve ombudsmanlık* gibi kurumlar hayata geçirilmektedir. Çünkü bunlar vatandaş odaklılığı mümkün kılan araçlardır (Uysal Şahin, 2014: 128).
- Sürekli bir iyileşme ve modernizasyon için kurumların *performans ölçümleri yapılarak raporlanmakta* ve hesap verebilirlik oluşturulmaktadır (Canadian Centre for Management Development, 1999: 18). Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşları, sunulan hizmetlere yönelik hizmet standartları belirlemekte, çeşitli ölçüm yöntemleri aracılığıyla da vatandaşlar için önemli noktalar, vatandaşların hizmetlerden memnuniyeti ve hizmetler konusundaki şikâyetleri öğrenilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle hizmeti başarısız kılan tüm olası sebepler hakkında bilgi sahibi olunmaktadır. Bu doğrultuda gerekirse, farklı gruplara farklı tip hizmet sunacak birimler için hizmet standartları belirlenmektedir (Karataş, 2007: 88-89). Bu şekilde kamu hizmetlerinin yeniden tasarımına, süreçlerin standart hale gelmesine, hizmetlerin tüm vatandaşlara aynı kalite ve sürede sunulmasına imkân sağlanmaktadır. Talep edilen hizmetin hangi aşamada olduğu izlenebilmekte ve gerektiğinde vatandaşlar bilgilendirilerek hizmet sunumunda şeffaflık sağlanmaktadır (DPT, 2006: 30).

Söz konusu düzenlemeler önemli gelişmeler olsa da tam anlamıyla yeterli değildir. Daha atılması gereken çok sayıda adım vardır. Örneğin, hizmetler konusundaki rahatsızlıkların bildirilip yeniden dizayn edilmesini sağlamak için vatandaşların yer aldığı konseyler kurulmalıdır. Ayrıca, vatandaş odaklı hizmet sunma anlayışına sahip kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerinin sürekli gelişimini sağlamak için sistematik olarak kamu hizmetlerini iyileştirmeye ve bunların kalitesini, verimliliğini ve etkililiğini artırmaya yönelik çalışmalar yapmalı, hizmetler üzerinde *sürekli gelişimi teşvik edecek yöntem ve süreçlerin* gerçekleştirilmesini sağlamalıdır (Karataş, 2007: 89). Bu kapsamda yapılanlar sadece kamu hizmetinin sunumuyla sınırlandırılmamalı, sunulan hizmetlerin denetimi de yine vatandaş odaklı bir perspektifle gerçekleştirilmelidir. Böyle bir denetim kamu hizmetlerinin ne

kadar vatandaş odaklı olduğunu sorgularken bunu da vatandaşı sürece dahil ederek ve görüş, talep ve beklentilerini dikkate alarak gerçekleştirmelidir. Diğer bir ifadeyle, vatandaş odaklı yönetim için vatandaş odaklı denetim hayata geçirilmelidir.

3. VATANDAŞ ODAKLI YÖNETİM İÇİN VATANDAŞ ODAKLI DENETİM

Vatandaş odaklı denetim, kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişimin yanı sıra, mevcut kamu hizmeti denetim anlayışının bünyesinde taşıdığı bir takım sıkıntı ve yetersizliklerden dolayı da ortaya çıkmış bir yaklaşımdır. Parlatentonun kamu hizmetlerini tam manasıyla kapsamlı bir şekilde denetleme yönünün zayıf olması, denetim yapanların zaman yetersizliği gibi bir takım kısıtlarının bulunması, vatandaşların denetim sürecine doğrudan veya dolaylı olarak dahil edilmemesi (Khan, 2007: 74-75), performans göstergelerine göre yapılan denetimlerin güvenilirliği yönündeki kaygılar ve denetimin objektifliği gibi bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu sıkıntıların yanında, vatandaş odaklı denetimin ortaya çıkışındaki bir diğer etken, yukarıda da bahsettiğimiz üzere, vatandaşlık algısındaki değişimdir. Artık vatandaş, isteyen, katılan, şekillendiren, sorgulayan ve denetleyen yurttaş haline gelmektedir. Vatandaş, gerek seçimlerle gerekse seçim dışı yöntemlerle kamu kurumlarını katılımcı kimliliği aracılığıyla denetleme çabasıındadır (İnce, 2001: 17).

Tüm bu gelişmeler ışığında kamu hizmetlerini farklı yönlerden denetlemede yeni bir denetim ihtiyacı kaçınılmaz olmuştur. Vatandaşın ihtiyaç, beklenti ve görüşlerinin yeni denetim anlayışında dikkate alınması gerekmektedir. Bununla beraber, vatandaşlar denetim sürecine de dâhil edilmelidir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağlamış olduğu kolaylıklarla bu durum mümkün olabilir. O yüzden kamu hizmetlerini tüm yönleriyle denetlemede vatandaş odaklı bir denetim anlayışı hayata geçirilmelidir. Hem vatandaş dikkate alan hem de vatandaş denetim sürecine katan bu denetim anlayışı, farklı şekillerde gerçekleştirilebilir. Sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri ve vatandaş rapor kartları vatandaş odaklı denetimi mümkün kılan araçlardır. Bu araçlar sırasıyla açıklanmıştır.

3.1. Sosyal Denetim

Sosyal denetim kavramı, 1970'lerde özel sektördeki bir takım gelişmelerin yarattığı toplumsal etkilerin değerlendirilmesi ve bunun topluma anlatılması için İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde kullanılmaya başlamıştır (India Centre for Good Governance, 2005: 14). 1980'lerde ise demokratik yönetim kavramının öne çıkmasıyla beraber sosyal denetim kavramı özel sektörden kamuya taşınmıştır (Berthin, 2011: 25). Tüm dünyada kamu kaynaklarının ve kamu hizmetlerinin denetiminde kamu sektörü, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar için giderek önem arz eden bir denetim türü olmaya başlamıştır.

Sosyal denetim bir kamu hizmeti programı ve politikasının yapımı ve uygulaması ile bu yöndeki kanuni düzenlemelerin oluşturulmasında devletin vatandaşla beraber çalıştığı bir denetleme ve değerlendirme sürecini ifade etmektedir. Böylece vatandaşların mali ya da mali olmayan kaynakların kamu otoriteleri tarafından kullanımı üzerinde detaylı bilgi sahibi olması mümkün hale gelmektedir (Handout, t.y: 3). Özellikle devletin yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin sosyal sonuçlarının tespit edilmesinde kullanılmaktadır. Daha çok kamuya açık bir platformda yapılması tercih edilen sosyal denetimde söz konusu süreçten en çok etkilenecek kesimlerin, denetime dâhil edilmesi önem arz etmektedir.

Sosyal denetim daha çok, hizmetin paydaşlarının perspektifinden kamu kurumlarının finansal olmayan faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve ölçülmesiyle; söz konusu kurumların sosyal ve ticari faaliyetlerinin içerideki ve dışarıdaki sonuçlarının, bilhassa sosyal sonuçlarının sistematik olarak denetiminde kullanılan bir araçtır. Sosyal denetim süreci içerisinde çeşitli paydaşlar yer almaktadır. Bu paydaşlar; vatandaşlar, kamu çalışanları, kamu hizmeti sağlayıcıları, finansörler, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumlarıdır. Bu denetimde hem süreç hem de çıktı ve sonuçlar denetlenir. Belirli bir zümreye mensup olup olmamasına veya kamuda yetkili bir görev alıp almamasına bakılmaksızın vatandaşların çoğunluğunun perspektifinden kamu yönetim sistemini ve dinamiklerini anlayıp izleyebilmek mümkün hale gelmektedir (India Centre for Good Governance, 2005: 9).

Sosyal denetimle gerçekleştirilmek istenen amaçlar sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Labat Anderson Incorporated, 1997: 4; Spear, 1997: 3; Roy, 2012: 17; Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1175; Berthin, 2011: 34'den yararlanılarak derlenmiştir):

- Kamusal kaynakların hedeflenen ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığını değerlendirmek,
- Toplumsal amaç ve hedeflere yönelik ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki fiziki ve mali açıkları/farklılıkları ölçmek,
- Hizmet sağlayıcılar ile hizmetten yararlananlar arasındaki ilişkiyi güçlendirmek,
- Sesleri az duyulan marjinal ve zayıf gruplar ile diğer tüm toplumsal paydaşların seslerinin duyulmasını sağlamak, bu bağlamda bütçe süreçleri ve kamu politikalarının yapımındaki her aşamaya vatandaşların etkin katılımını sağlamak,
- İyi yönetişimi yaygınlaştırmak,
- Şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak,
- Kamu plan ve programlarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak,
- Bir politika veya programın açık olmasını, yerine getirilmesini ve herkes tarafından bilinmesini sağlamak,

- Alınan çeşitli siyasi kararları paydaşların ihtiyaç ve öncelikleri doğrultusunda incelemek,
- Vatandaşların haklarını kullanmalarını sağlamak,
- Kamunun sosyal performansını ve etkilerini gözlemek,
- Sosyal sorunların çözümü konusunda kurumların yaptıkları çalışmalar ve gösterdikleri çabalar hakkında ilgili çıkar grupları ve kamuoyunu bilgilendirmek,
- Performansın nasıl iyileştirileceğine dair yol göstermek; bu bağlamda, nerede ve hangi iyileşmelerin yapılması gerektiğini tespit etmek,
- Kamusal hizmetlere erişimde zaman sıkıntısı yaşayan paydaşlar için fırsat maliyetini hesaplamaktır.

Sosyal denetimin başarılı olmasında, açıklık ve sistematik düşüncenin prensip olarak benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca, sosyal denetimin etkinliği için faaliyet alanı, amacı ve çıkar gruplarının katılım düzeyinin belirlenmesi önemlidir. Her bir çıkar grubunun hedefleri ve büyüklükleri göz önüne alınmalıdır (Spear, 1997: 4). Ayrıca, sosyal denetim tüm paydaşları (kamu sektörü, STK'lar, vatandaşlar ve özel sektör) denetim sürecine dâhil etmelidir. Her paydaşın söz konusu kamusal hizmetlerle ilgili kendi düşüncesini dolaylı yolla da olsa da yansıtmasına izin verilerek çoklu bir bakış açısının sağlanması mümkün hale getirilmelidir. Tabii bu sadece paydaşın düşüncesini almakla sınırlı kalmamalı, gerektiğinde fiilen de süreç içinde yer alması sağlanmalıdır. Diğer bir ifadeyle katılımcılık mutlak olmalıdır. Bu denetim süreci, program ve politikaların oluşturulmasından hizmetlerin yerine getirilmesine ve sonuçlarının değerlendirilmesine kadar her aşamayı kapsamalıdır. Bu yüzden sosyal denetimin kapsamlılığı önemlidir. Bu kapsamlılık her tür işlem ve faaliyeti içermesi bakımından da geçerlidir. Bununla beraber, bu uygulama süreklilik kazanmalı, belirli periyotlara bağlanarak bir kurum kültürü haline getirilmelidir. Yapılan denetim sonuçları ise her aşamada ve tüm yönleriyle tüm paydaşlara ve vatandaşlara duyurulmalıdır. Bu durum hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik açısından bir gerekliliktir. Ayrıca, her bir plan, program ve hizmet, benzerlerini yapan çeşitli kurumlarınkiyle karşılaştırılmalıdır (Roy, 2012: 16; Woller, 2008: 2; India Centre For Good Governance, 2005: 17'den yararlanılarak derlenmiştir).

Demokratik yönetişimin anahtar bileşeni olan sosyal denetim, daha çok tüm devlet birimlerinin yaptıkları işleri, özellikle de belirli projeleri incelemede kullanılmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikalarından hizmet sunumuna, kamu harcamalarından çeşitli siyasi düzenlemelere ve bürokratik uygulamalara kadar pek çok alan ve konuda sosyal denetim uygulanmaktadır (Berthin, 2011: 26 ve 35). Bununla beraber, hem yerel hem de merkezi düzeyde uygulanma şansı olan bu denetim türünde vatandaşlar ve devlet birimleri beraber çalışmakta ve bu çalışma bütün yıl boyunca da devam etmektedir (Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1178). Diğer bir ifadeyle, bir politika, bir hizmet veya bir projenin hazırlanması, bütçeleştirilmesi,

uygulanması ve tamamlanması sırasında ve sonrasında devlet ve vatandaşların işbirliği içerisinde sosyal denetime başvurulmaktadır. Ayrıca, bu denetimin paydaşları sadece devlet birimleri ve vatandaşlarla sınırlı kalmamakta; STK'lar, özel sektör, medya ve çeşitli topluluklar da süreçte çeşitli şekillerde yer almaktadır.

Tüm bu bahsedilenler ışığında, sosyal denetim için atılması gereken adımlar sırasıyla şöyle özetlenebilir (Handout, t.y: 3-4; Eivani, Nazari ve Emami, 2012: 1177'den yararlanılarak derlenmiştir):

- *Amaçlar Tanımlanarak Sınırların Belirlenmesi:* Neyin denetim konusu olacağı, hangi göstergelerin denetleneceği ve nasıl bir zaman çizelgesi izleneceği belirlenir.
- *Paydaşların Tanımlanması:* Süreç içerisinde yer alacak paydaşlar, bu paydaşların görevleri ve hangi aşamalarda yer alacakları tespit edilir.
- *Verilerin Toplanması:* İstatistiklerden, araştırmalardan, gözlemlerden, kalite testlerinden ve başka diğer araçlardan yararlanılarak ilgili veriler, özellikle sosyal sonuçları etkileyeceğine inanılanlar toplanır.
- *Verilerin Analiz Edilmesi:* Çeşitli kaynaklardan farklı yöntemlerle elde edilen veriler anlaşılır, birbiriyle uyumlu ve sistematik bir hale getirilerek analiz edilir. Bu süreç hem vatandaşlar hem de devlet olmak üzere iki ayakta gerçekleştirilir. Böylece denetimin önemli bir aşaması tamamlanmış olur.
- *Toplanıp Analiz Edilen Bilgilerin Paydaşlara Dağıtılması ve Geri Bildirim Sağlanması:* Denetim sonucu elde edilen bulgular paydaşlara sunulur ve geribildirim alınması sağlanır.
- *Kamuoyu Toplantılarının (Public Hearing) Yapılması:* Vatandaşların çoğunluğuna ulaşacak biçimde, farklı ölçeklerde, kamuoyu toplantıları yapılır. Böylece analiz sonuçları tartışılarak geliştirilebilir.
- *Sosyal Denetimin Sonuçlarının Raporlanması:* Kamuoyu toplantılarının gerçekleştirilmesinin ardından, sosyal denetim raporu hazırlanır. Bu rapor, yolsuzlukla ve yönetim aksaklıklarıyla mücadelede devlete yönelik çeşitli önerileri de içermektedir. Ayrıca, bu raporun kopyaları devlet kurumlarına, medyaya, sürece katılanlara ve diğer örgütlere gönderilir.
- *Sosyal Denetimin Kurumsallaşarak Sürekliliğinin Sağlanması:* Böyle bir denetim türünün kurumsal hale getirilmesi ve sürecin devamlılık arz etmesi önemlidir.

Sivil ve devlet olmak üzere iki ayağı olan bu denetimde aktörlerin yerine getirmesi gereken faaliyetler çeşitli ve birbiriyle bağlantılıdır. Bu faaliyetlerin neler olduğu Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Sosyal Denetim Süreci

Kamu Kurumları	Sosyal muhasebeleştirme ve sosyal kayıt için ilgili verilerin toplanması	Sosyal Muhasebe	Sosyal Denetim Raporu	Politika, program ve prosedürlerdeki değişime katkı sağlar
	Bağımsız sosyal denetçiler tarafından sosyal kayıtların onayı ve raporlanması			
Toplum / Toplumsal Düzey	Programların/birimlerin vatandaş taleplerine ne kadar duyarlı ve ne kadar kaliteli olduğuna ilişkin veriler ile toplumsal değerler, sosyal faydalar ve sosyal sermayeye dair verilerin toplanması	Toplum denetim raporu	Sosyal Denetim Raporu	Sivil toplumun güçlenmesi, eşitlik, toplumsal birlik ve savunmaya katkı sağlar.

Kaynak: India Centre for Good Governance, 2005: 30

Tablodan da görüleceği üzere, sosyal denetimin devlet ayağında, öncelikle yapılması gereken sosyal hesaplama ve sosyal muhasebe için gerekli bilgilerin sağlanmasıdır. Bilgiler toplandıktan sonra yapılan sosyal hesaplama bağımsız bir sosyal denetçi ve bu raporu hazırlayan tarafından onaylanır. Onaylanmayla beraber, sosyal muhasebeleştirme gerçekleşmiş ve Sosyal Denetim Raporu'nun devlet ayağı hazırlanmış olur. Bu gelişmeler politika, program ve süreçlerin gözden geçirilip yenilenmesini sağlar. Vatandaş ayağında ise ilk olarak toplumsal değerler, sosyal faydalar, sosyal sermaye, kurumların kalitesi ve hazırlanan devlet programlarının vatandaşlara ne kadar katkı sağladığına dair gerekli bilgiler vatandaşlarca toplanır. Toplanan bilgiler analiz edilerek toplumsal denetim raporu hazırlanır. Hazırlanan bu rapor da Sosyal Denetim Raporu'nun vatandaş ayağı kısmını oluşturur. Hazırlanan tüm bu raporlar şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında kamuoyuyla paylaşılır. Böylece, sivil toplumun güçlenmesi, eşitliğin ve hakkaniyetin sağlanması ve de vatandaş-kamu hizmeti ilişkisinin gelişmesi sağlanır.

Bu denetim biçiminin en kapsamlı şekilde uygulanışı Hindistan'da görülmektedir. Örneğin, Kerala eyaletinde yerel düzeyde uygulamaya konulmuştur (India Centre For Good Governance, 2005: 9). Bunun yanında, ABD ve bazı Batı ülkelerinde de uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Vatandaş odaklı denetimin bir yansıması olan sosyal denetim amaç ve uygulanış biçimiyle birçok faydayı beraberinde getirmektedir. Bu faydalar aşağıda sıralanmıştır. Sosyal denetim (Mwawashe, 2011: 184; Handout, t.y: 3-5; Roy, 2012: 17; Woller, 2008: 3-4'den yararlanılarak derlenmiştir);

- Vatandaşın kamuya ait pek çok bilgiye doğru ve eksiksiz bir şekilde erişimini sağlar.
- Katılımcılığı ve yerel demokrasiyi güçlendirerek vatandaşların hak ve sorumluluklarının güvence altına alınmasında önemli bir toplumsal hareket sağlar.
- Kolektif karar alma ve sorumlulukları paylaşmayı güçlendirir.

- Kamu mali yönetiminde vatandaşların etkisini artırır. Böylece başta yoksullukla mücadele olmak üzere birçok toplumsal konunun öncelikli hale gelmesi sağlanır. Bu durum özellikle dezavantajlı grupların yararınadır.
- Sosyal bilinç ve sosyal sorumluluğu geliştirir.
- İnsan kaynakları ve sosyal sermayeyi geliştirir.
- Vatandaşların, devletin karar ve politikalarını etkileme ve yönlendirme gücü artar.
- Devlete toplumsal konulara ilişkin çalışmalarındaki performansını artırmada yol göstericilik sağlar.
- Sosyal amaç ve sosyal performansı geliştirmeye yönelik çabalar, devletin saygınlığını artırır.
- Devletin vatandaşlarına karşı olan hesap verebilirliğini güçlendirir.
- Yolsuzluk ve yönetim bozukluklarını minimize ederek devlete olan güveni artırır.
- Sosyal denetim ve sağladığı sosyal bilgi, devletin vatandaşların ihtiyaçlarını daha iyi yönetmesini, fırsat ve tehditleri daha iyi görmesini ve böylece finansal performansını iyileştirmesini sağlar.
- Kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirir.

Tüm faydalarına rağmen, sosyal denetim bir takım sıkıntıları da bünyesinde taşımaktadır. Öncelikle zaman kısıtı bu denetimin uygulanmasını zora sokar. Uzun bir süreci olması ve bu süreçte yaşanacak tıkanıklıklar, uygulamanın gerçekleşmesini sıkıntıya düşürebilir. Benzer sıkıntı maliyetler açısından da geçerlidir. Devletin sosyal denetimi yerine getirmesi meşakkatli ve çok yönlü bir çalışmayı gerektirmektedir. Sosyal denetim farklı paydaşların sürece dâhil olması ve bu paydaşlarla eşgüdümlü bir çalışma içerisinde olunması sebebiyle devlete belirli bir maliyet yüklemektedir. Bazı paydaşların denetimi manipüle etme yönündeki çabaları da diğer bir sıkıntı kaynağıdır.

Sosyal denetim, sahip olduğu nitelikler ve sağladığı avantajlarla diğer denetimlerden farklılık arz etmektedir. Mali denetim mali bilgilerin doğruluğu ve bütüncüllüğünü kontrol etmeye yaramaktadır. Operasyonel denetim de benzer şekilde mali sonuçların prosedürler, planlar, politikalar, kanunlar, düzenlemeler, belirlenen amaçlar ve etkin kaynak kullanımıyla uyumlu olup olmadığını denetlemektedir. Bütün bunların tersine, sosyal denetim bir kurumun veya bir programın performansının toplumsal değerler, toplumsal faydalar ve bu toplumsal faydaların iyi yönetim ilkeleri ışığında farklı sosyal gruplar arasında adil ve etkin olarak dağıtılıp dağıtılmadığı göz önüne alınarak değerlendirilmesidir (India Centre For Good Governance, 2005: 13-14). Diğer denetimlerden belki de en önemli farkı vatandaşlarına denetime katılma şansı vermesidir. Toplantılar, lobi faaliyetleri

ve çeşitli mülakatlar yoluyla vatandaşların seslerinin duyulmasını sağlamaktadır (Berthin, 2011: 31). Bunların yanında, sosyal denetim daha kapsamlı ve daha geniş bir bakış açısı sağlamasıyla da diğer denetimlerden ayrılmaktadır.

3.2. Vatandaş Sözleşmeleri

“Hizmet Sözleşmesi”, “Hizmet Standartları Girişimi”, “Vatandaş/Müşteri Sözleşmesi”, “Kamu Hizmetleri Sözleşmesi” ve “Hizmet Diyalogu” gibi farklı isimlerle (Ateş ve Okur, 2009: 107) anılan vatandaş sözleşmeleri hizmetlerin nasıl ve ne zaman sunulacağına, yani hizmete ait temel bilgilere, hizmetten kimin sorumlu olduğuna, hizmet standartlarına uyulmadığı takdirde şikâyet mekanizmalarına dair bilgileri içermektedir (Carty, 2004: 1). Bu bağlamda, vatandaş sözleşmeleri bir takım hizmetlere yönelik vatandaşların haklarını, hizmetlerin standartlarını, vatandaşların uymaları gereken kuralları ve ileride bir sıkıntıyla karşılaşmamak için alınması gereken tedbirleri tanımlayan bir tür basın açıklamasıdır (Government of India Second Administrative Reforms Commission, 2009: 34).

Vatandaş sözleşmeleri hesap verebilirliği sağlaması ve vatandaşları sürece dâhil etmesiyle vatandaş odaklı denetimin önemli bir bileşenini oluşturur. Diğer bir ifadeyle, sosyal denetimden sonra vatandaş sözleşmeleri de vatandaş odaklı denetimi sağlamanın yollarından bir diğeridir. Vatandaş sözleşmeleri, okullar, hastaneler ve polis faaliyetleri için bir takım performans hedefleri ve hizmet standartları koyarak bunları kamuoyuna duyurur. İlgili kamu kurumlarının da söz konusu hedef ve standartlara uyması beklenir (Lonsdale, t.y: 2). Vatandaşlar bu göstergelere uyulup uyulmadığını hizmetin uygulaması sırasında inceleme şansına sahip olur. Eğer bir aksaklık veya hata varsa bu aksaklık veya hatayı bildirme, hizmetle ilgili şikâyetlerini dile getirme ve yapılmasını istediği düzenlemeleri belirtme imkânına sahiptir.

Vatandaş sözleşmeleri, hizmetlerden beklenenler, etkin kaynak kullanımı ve şeffaflık ve hesap verebilirliğin eşanlı olarak sağlanmasını garanti altına almaktadır. Kamu sektöründe işleyişte meydana gelen yanlışlıkların düzeltilmesi ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesini sağlayarak kurum ve vatandaş arasındaki ilişkiyi de daha sağlam ve yakın hale getirir. Hem merkezi hem de yerel düzeyde uygulanabilen vatandaş sözleşmeleri hangi hizmeti, kimin, ne zaman ve nasıl sağlayacağı konusuna açıklık getirir. Hizmetlere yönelik bu yöndeki düzenlemelerin yazılı hale getirilmesiyle oluşan vatandaş sözleşmeleri yerel yönetimlerde belediye başkanı ve merkezi yönetimde ise ilgili bakanın imzalamasıyla yürürlüğe girer. Fakat öncelikle birim düzeyinde gerekli hazırlıkların yapılması, taslak sözleşmenin hazırlanarak ilgili yetkililer tarafından onaylanması gerekmektedir. Daha sonra bakan veya belediye başkanının uygun görmesiyle kamuoyuna duyurulmaktadır (Berthin, 2011: 52).

Vatandaş sözleşmelerinin öncüsü olan İngiltere’de bu sözleşmeler eğitim, sağlık, güvenlik, vergi ve daha birçok kamu hizmeti alanında görülmüş, 1997 yılına kadar bakanlıklar için 40’tan, yerel yönetimler için 10.000’den fazla sözleşme

oluşturulmuştur (Ekici, Koçyiğit ve Küçük, 2009: 80). 1997 yılında iktidara gelen Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisi, vatandaş sözleşmesi uygulamasına sahip çıkmıştır. İlk olarak “Önce Hizmet” (Service First) adıyla, daha sonra “Devleti Modernize Etme (Modernizing Government)” adı altında kamu yönetimindeki yeni yapılanmanın önemli bir parçası haline getirmiştir (Ateş ve Okur, 2009: 110). Bu bağlamda, sözleşmelerin içeriği de bir parça değişmiştir. Vatandaş Sözleşmeleri son haliyle dokuz ilkedен oluşmaktadır. Bu ilkeler sırasıyla şu şekildedir (McGuire, 2001: 517):

- Hizmet standartları oluşturmak,
- Açık olmak ve tam bilgi sağlamak,
- Danışma ve katılımı sağlamak,
- Hizmetlere erişimi sağlamak ve tercih hakkını iyileştirmek,
- Herkese adil davranmak,
- İşler yanlış gittiğinde doğrusunu yapmak,
- Kaynakları etkin kullanmak,
- Yenilikçi olmak,
- Diğer hizmet sağlayıcılarla iş birliğine gitmektir.

Bu değişim, sadece İngiltere’yle de sınırlı kalmamış, diğer ülkeleri de etkilemiştir. Birçok ülke vatandaş sözleşmeleri hazırlamaya başlamıştır. Birçok ülke yönetsel, kültürel, ekonomik ve siyasi gelenekleri ve yapılarına göre vatandaş sözleşmelerini tasarlamakta ve uygulamaktadır. Örneğin, Fransa ve Birleşik Krallık’ta “yukarıdan aşağı” bir yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemde merkezi bir kamu kurumu, merkezi ve yerel düzeyde uygulanacak olan sözleşmelerin tüm bileşenlerini ve standartlarını belirlemekte, tüm kurumlar bunlara uymak zorunda kalmaktadır. “Aşağıdan yukarı yöntemde” ise merkezi yönetim genel çerçeveyi çizmekte, kamu kurumları sözleşmelerin içeriğini ve ilkelerini vatandaşların beklentilerine göre kendileri belirlemektedirler. ABD, İtalya ve İspanya bu yöntemi uygulayan ülkelerdir (Torres, 2003: 10-11).

Vatandaşlarla devlet arasında güven oluşturma yönünde yarar sağlayan vatandaş sözleşmeleri iyi yönetim açısından da oldukça önemlidir. Yolsuzlukların azalması ve hizmetlerin niteliğinin iyileştirilmesine olanak sağlayarak, iyi yönetişimin hem arzı hem de talebini güçlendirirler. Vatandaş sözleşmelerinin yararı sadece bununla da sınırlı değildir. Bu sözleşmelerin sağladığı diğer faydalar şöyle sıralanabilir (Post ve Agarwal, t.y.: 2):

- Herkesin kolayca anlayabileceği hizmet sunum standartları oluşturur.
- Hizmet sunum standartlarına uyulacağına dair kamusal taahhütler, kurumların etkinliği ve performansı artırır.
- Hizmetlerin performansının daha tarafsız olarak izlenebileceği bir yol sunar.

- Hizmet sunumunda daha profesyonel ve vatandaşa daha çok cevap verebilir bir ortam sağlar. Bu bağlamda, hesap verebilirliği güçlendirir.
- Kamuda görülen etik dışı uygulamaları azaltır.
- Şeffaflığı artırarak ve vatandaşların hakları konusunda daha farkında olmalarını sağlayarak, yolsuzluğu ve rüşveti azaltır.
- Vatandaşların hizmetler için ödediği paraların devletin kasasına girmesini sağlayarak, kamu gelirlerini artırır.

Vatandaş sözleşmeleri uygulamalarında birçok sorunla da karşı karşıya kalınmaktadır. Bu sorunların başında hem kamu çalışanlarının hem de kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların vatandaş sözleşmelerine ilişkin farkındalık düzeyinin düşük olması gelmektedir. Özellikle vatandaşlar bu sözleşmelerde yazanların ne kadar yerine getirilip getirilmediğine fazla dikkat etmezler. Böyle olunca da kamu çalışanları belirtilen standartlarda hizmet sunmayı önemsemeyebilirler. Diğer bir sorun ise özellikle bazı sektörlerde, vatandaşların beklentilerini aşırı derecede artırabilme potansiyelidir. Bu da istenmeyen tartışmaların ve şiddet olaylarının ortaya çıkmasına neden olabilir. Öte yandan, vatandaş sözleşmelerindeki hizmet standartlarına uyulmaması durumunda elektrik ve su gibi hizmetler dışında, çoğunlukla vatandaş için önemli bir yaptırım yoktur veya tazminat durumu ortaya çıkmamaktadır. Bu yüzden, vatandaş sözleşmeleri genelde yönetim tarafından verilen bir vaat olarak kalmaktadır (Coşkun, 2010: 94-100). Bu bağlamda, gerekli yaptırımların ortaya konulduğu yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi halde sözleşmelerin sürekliliğini sağlamak mümkün olmayacaktır.

3.3. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı demokrasi yaklaşımının mali açıdan yansıması olan katılımcı bütçeleme anlayışı karar alma süreçlerinin meşruiyetini sağlama ve finansal hesap verebilirliği yaygınlaştırmada yeni bir metottur (Wu ve Wang, 2011: 263). Bu bağlamda, vatandaş odaklı denetimi sağlamak için kullanılan araçlardan da birini oluşturmaktadır. Vatandaşların kamuda bütçe oluşturma süreçlerine katılarak hangi kaynakların nasıl ve ne amaçla kullanıldığını görme ve bu süreçlere müdahale ederek yönlendirme yetkisiyle vatandaş odaklı denetimin bileşeni olma niteliğini kazanmıştır. Artık kamusal kaynaklar ve hizmetler vatandaşların ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda şekillendirilebilmektedir. Böylece kaynakların etkin olmayan bir şekilde kullanılmasının ve hizmet kalitesinin bozulmasının önüne geçilmektedir. Tüm hizmet ve kaynaklar vatandaş için, vatandaşın katılımıyla kullanılıp denetlenebilmektedir.

Katılımcı bütçeleme dünyada ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre yerleşim yerinde uygulamaya konmuştur. Porto Alegre'nin her semtinde katılımcı bütçe, halka açık olarak yapılan toplantılarda mahalle halkının kendi yerleşim bölgelerine ayrılan bütçenin öncelikleri konusunda karar vermesine olanak sağlayan bir sistem olmuştur (Löwy, 2000: 87). Brezilya'da yerel düzeydeki bu katılımcı

bütçeleme uygulamasıyla ilk kez yoksul ve çalışan kesim doğrudan kamusal bütçe kararlarına katılmış ve çok sayıda kamusal kararın alınmasında doğrudan belirleyici olmuştur. Bu sayede, katılımcı bütçeleme, katılımcı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Vatandaşlar bütçe, vatandaşlık hakları ve vergi gibi konularda söz sahibi olmuştur. Ayrıca, uygulamanın başladığı 1989 yılından sonraki on yıl içinde temiz içme suyu kullanma oranı, kanalizasyon oranı, asfaltlanan yol uzunluğu, okullaşma oranı gibi fiziki ve sosyal altyapılarda önemli ilerlemeler sağlanmış tır (Sakinç ve Aybarç Bursalioglu, 2014: 3). 1.3 milyon nüfuslu Porto Alegre’de 1990 yılında 600 civarında olan katılımcı sayısı bugün 40.000’lere ulaşmıştır (TEPAV, 2007: 3). Günümüzde Arjantin’den ABD’ye, İtalya’dan İngiltere’ye dünyada yüzlerce kentte yerel demokrasi modeli olarak uygulanmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlayışı temelde bireyler ya da sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak, belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı esas almaktadır (Goldfrank, 2006: 4).

Katılımcı bütçeleme vatandaşların bütçe yapımı sırasında karar alma süreçlerine aktif olarak katılımını ifade etmektedir (Baogang, 2011: 122). Daha açık bir ifadeyle, yerel yönetimlerin mevcut mali kaynaklarının bir kısmının veya tamamının yönetimi ve tahsisine ilişkin kararlara vatandaşların doğrudan veya dolaylı şekilde katılımına imkân veren bir araçtır (Social Development Team Europe and Central Asia Region, 2006: 1; UN-Habitat, 2004: 20). Vatandaşlar, katılımcı bütçelemeyle, yerel yönetim bütçesinin nasıl, nereye ve ne şekilde harcanacağına dair karar alma ve bütçeleme süreçlerine aktif olarak katılma şansına sahip olurlar (Aksoyer, 2014: 23). Bu bağlamda, katılımcı bütçelemenin vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri değiştirip vatandaş lehine iyileştirmeyi ve vatandaşın karar alma süreçlerindeki rolünü güçlendirmeyi amaçlamaktadır. İyi yönetişimi sağlamada önemli araçlardan birini oluşturmaktadır. Böylece, devletin performansı düzeltilip, demokrasinin kalitesinin geliştirilmesi olanaklı hale gelmektedir (Wampler, 2007: 21). Bu sayede mali saydamlık ve hesap verebilirlik de sağlanabilmektedir. En önemlisi de vatandaş odaklı hizmet anlayışını mümkün kılmaktadır (Baogang, 2011: 123-124). Katılımcı bütçeleme vatandaş yerel yönetimlerdeki bütçeleme süreçlerine dâhil etmesi ve onların görüşlerini dikkate almasıyla vatandaş odaklı hizmet anlayışı yanında vatandaş odaklı denetim anlayışını da gerçekleştirmiş olmaktadır. Vatandaşlar, kaynakların talep edildiği yönde ihtiyaç ve önceliklere göre doğru bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını izleme şansı bulmaktadır. Diğer bir ifadeyle, katılımcı bütçelemeyle vatandaşlar ve sivil örgütleri harcamaların tahsisinde, kamu hizmetleriyle ilgili taleplerin iletilmesinde, kamu hizmetlerinin denetiminin sağlanmasında aktif rol oynamaktadırlar (Bassoli, 2011: 1183).

Katılımcı bütçelemede karar alma süreçlerine katılan birçok aktör mevcuttur. Bu aktörler sırasıyla şöyle ifade edilebilir: Vatandaşlar, yerel sivil toplum örgütlerinden temsilciler, yerel konseyler, yerel yönetim ve iş çevrelerinden temsilciler. Bu süreçte aktörler kamu kaynakları ve kamu yatırımları üzerinde tartışma, analiz etme,

önceliklendirme, izleme ve değerlendirme yapmaktadırlar. Bu noktada özellikle vatandaşların oynadığı roller önemlidir. Vatandaşlar temel olarak kamusal mal ve hizmetlere beklentilerini dile getirmekte, bu beklentileri diğer üye ve temsilcilerle tartışmakta ve böylece öncelikleri beraberce oluşturmaktadırlar. Bunun ötesinde, katılımcı bütçelemeyi şekillendiren kural ve süreçlerin oluşturulmasında da rol oynamaktadırlar. Bu bağlamda, yerel yönetim temsilcileri vatandaşları bir taraftan süreçle ilgili eğitmekte diğer yandan da sürecin içerisine onları dâhil etmektedirler. Bütçe kabul edildikten ve uygulamaya girdikten sonra da vatandaşlar bütçe uygulamalarının gözden geçirilmesi, yapılan çalışmaların izlenip değerlendirilmesine katılmaktadırlar (Social Development Team Europe and Central Asia Region, 2006: 3-4).

Katılımcı bütçelemenin uygulamaya konabilmesi için öncelikle her kesimden (bürokratlar, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve siyasiler) destek görmesi önemlidir. Bu kesimlerin tamamı katılımcı bütçeleme anlayışını benimseyip hayata geçirilmesi için çaba göstermelidir. Çünkü katılımcı bütçeleme isminden de anlaşılacağı üzere bütçeyi oluşturacak paydaşların katılımıyla gerçekleştirilebilir. Bazı paydaşların sürece destek vermemesi ve dâhil olmaması/olamaması katılımcı bütçenin eksik kalmasına ve aksak işlemesi ihtimalini yükseltir. Bu destekler olmadığı takdirde katılımcı bütçelemeyi uygulamak; uygulansa da istenilen sonuçlara ulaşmak pek mümkün değildir.

Katılımcı bütçeleme çeşitli şekillerde uygulanıyor olsa da genel olarak, katılımcı nitelik taşıyan bir bütçeleme modelinin ortak faaliyetleri sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Sakinç ve Aybarç Bursalıoğlu, 2014: 2-3):

- Bütçe harcamaları veya kalemleri bakımından halk, bütçenin hazırlık aşamasındaki tartışmalara katılmalıdır. Kıt kaynakların etkin kullanımı sorununu çözmek için halkın bütçe tartışmalarına katılımı önem arz etmektedir.
- Katılım tüm kent veya yerleşim yeri düzeyinde gerçekleştirilmelidir. Katılım, yerel meclis üyelerini ve yerel yöneticileri de kapsayacak şekilde olmalı ve bu bağlamda geniş bir işbirliği içinde çalışılmalıdır.
- Tekrarlanan/kurumsal hale gelen bir süreç olmalıdır. Toplantı veya müzakerelerin yılın tamamına yayılan ve belirli bir takvime göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- Toplantı veya halka açık tartışmalar şeklinde gerçekleşecek katılım, kamu yönetimi açısından bir tür “danışma” olarak değerlendirmelidir. Toplantılardan çıkan kararlar, harcama önceliklerinin oluşturulmasında dikkate alınmalıdır.
- Bütçe sonuçları, hesap verme sorumluluğu kapsamında denetime açık olmalıdır.

Katılımcı bütçeleme taşıdığı nitelikleriyle önemli faydalar sunmaktadır. Bunlardan ilki, demokrasi inancını güçlendirmesidir. Vatandaşların demokrasinin farkında olmalarını sağlamaktadır. İkincisi, katılımcıların (vatandaşların) demokratik hak ve sorumluluklarının öğrenmeleri olmaları bakımından pedagojik bir etki yaratmaktadır. Her düzeyde demokrasinin benimsenip daha katılımcı bir şekilde uygulanması mümkün hale gelir. Üçüncü olarak, devlet yönetimlerinin mali performansı iyileşerek kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik artmaktadır. Son olarak ise, kamu kaynaklarının harcanmasında yeniden dağıtıcı etkiye sahiptir. Bu sayede yoksul durumdakilerin yaşam kalitesi iyileştirilebilir (Marquetti, Schonerwald da Silva, and Campbell, 2012: 63). Kaynaklar ihtiyaçlara göre dağıtılarak yanlış kaynak kullanımı ve israf önlenir. Ayrıca, katılımcılığın verdiği avantajla, ihtiyaç sahiplerinin ve öncelikli alanların tespiti daha kolay hale gelirken, kaynakların da bu ihtiyaç ve öncelikler doğrultusunda tahsisi mümkün olur. Böylece, ekonomik ve sosyal gelişmişliğin sağlanması konusunda da avantaj sağlanır.

Katılımcı bütçelemeyi hayata geçirmede bir takım sıkıntılar da bulunmaktadır. Bu sıkıntıların başında projelerin çoğu kez uygulamaya konamaması, kaynakların ihtiyaç ve beklentileri karşılamada yetersiz kalması ve bütçelemeyi uygulamaya koymada zamanın yetersizliği gelmektedir (Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme, 2005: 20). Özellikle taraflar arasında, yani vatandaşlar/vatandaş temsilcileri ve kurum yetkilileri arasında yaşanan tartışmalar ve bazı konularda bir türlü uzlaşıya varılamaması, katılımcı bütçelemenin hayata geçmesini zorlaştırmaktadır. Bir de vatandaş talepleri belirlenen zaman dilimleri içerisinde ve tam manasıyla karşılanacak biçimde gerçekleştirilemezse durum daha da zora sokmaktadır. Bunun yanında, doyumluğa ulaşmış bir mahallenin beklentilerinin az olması nedeniyle katılımın düşük olması (Özen ve Yontar, 2009: 291), müşteri odaklı kamu yönetim sistemi, yasal ve bürokratik zorluklar katılımcı bütçelemeyi uygulamada karşılaşılabilecek diğer potansiyel sıkıntılardır.

3.4. Vatandaş Rapor Kartları

Vatandaşlar bilgi eksikliği ve hizmete erişim gibi kamusal hizmetler konusunda çeşitli problemlerle karşılaşmaktadırlar. Vatandaşların kamusal hizmetlere ilişkin şikâyetlerini ve isteklerini tespit edebilmek için Vatandaş Rapor Kartları uygulamasına başvurulmaktadır. Başta Hindistan olmak üzere bazı ülkelerde başvuru bu yöntemde kişilerin kamusal hizmetler ve kamusal üretim konusundaki tatmin düzeylerini öğrenmek mümkün olmaktadır. İçerik ve uygulama yönleriyle müşteri memnuniyeti araştırması niteliği taşımaktadır (Romero, t.y.: 29). Bununla beraber, bu tür bir uygulama, devletin vatandaşına karşı daha açık ve daha hesap verebilir olması yönünde önemli araçlardan birini oluşturmaktadır.

Vatandaş rapor kartlarının, vatandaşların kamusal hizmetlerdeki problemlere yönelik toplu gösteri ve protesto gibi daha aşırı tepki verme isteğinin azalmasını

sağlama potansiyeline sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada, şikâyetler ve problemlerin ne kadar dikkate alınıp düzeltildiği ve bu uygulamanın ne kadar sağlıklı ve düzenli olarak yapıldığı önemlidir. Bu uygulama kurumsal bir hale getirildiği takdirde sistematik problemlerin çözülmesini ve kamusal hizmetlerin her yönüyle iyileşmesini olanaklı hale getirebilir.

Vatandaş rapor kartları kamu hizmeti sunucularının performansının zayıflığı hakkındaki toplumsal farkındalığı sağlarken; söz konusu hizmet sunucularının daha etkin ve cevap verebilir olmasını da sağlar. Bu bağlamda, kamu hizmetlerini kullananlara yönelik kamu hizmetlerinden farklı boyutlarıyla sağladıkları faydayı ölçen bir araştırma yapar. Aynı zamanda, bu araştırmayla hizmetlerin dolaylı maliyetleri ile kamu hizmetlerindeki yolsuzluğun varlığı ve boyutu da tespit edilmeye çalışılır. Sonuç olarak kamu hizmetlerini vatandaşların perspektifinden değerlendirmeye çalışan bir araştırmadır (India Centre For Good Governance, 2005: 12-13).

Vatandaş rapor kartları kamu girişimleri ve kamusal hizmetlerdeki temel değerleri ve reform gereksinimlerini tespit etmeye yardımcı olur. Bu bağlamda, vatandaş rapor kartları aracılığıyla kamu hizmetlerinin varlığı, kalitesi, erişilebilirliği, hızlılığı, örtük maliyetleri ve ne kadar düzenli olduğu hakkında vatandaşlardan bir geri bildirim sağlanır. Böylece, hangi hizmetlerin daha nitelikli olduğu, vatandaşların hangilerini daha iyi ve hangilerini daha öncelikli bulduğu öğrenilebilir. Kamusal hizmetlerin performansı ölçülerek hizmetler arasında bir sıralama yapmak mümkün hale gelir. Bu durumda vatandaşların hizmetlerin niteliği konusunda farkındalığı artarken, daha iyi kamu hizmeti beklmeleri ve talep etmelerine aracılık sağlar (Berthin, 2011: 48).

4. VATANDAŞ ODAKLI DENETİMİ UYGULAMADAKİ SIKINTILAR VE ATILMASI GEREKEN ADIMLAR

Sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları gibi uygulamalar vatandaş odaklı denetimi mümkün kılan başlıca araçlardır. Her aracın kendine göre bazı artı-eksileri vardır ve her biri farklı yer ve zamanlarda kullanılmaktadır. O yüzden, bu araçların entegre bir biçimde, belirlenen amaç ve stratejiler doğrultusunda, doğru ve sağlıklı bir şekilde uygulanması önemlidir. Ayrıca, söz konusu araçların değişen ihtiyaç ve beklentilere göre mevcut aksaklıkları giderecek şekilde geliştirilmesi de gerekmektedir. Vatandaş odaklı denetim bu araçlarla sınırlandırılmamalıdır. Bu araç ve yöntemlere yenileri eklenerek vatandaş odaklı denetimin hem kapsamı hem de etkinliği artırılmalıdır.

Her şeyden önce vatandaş odaklı denetimin uygulanmasını sıkıntıya sokan unsurlar ortadan kaldırılmalıdır. Bu unsurlar sırasıyla şöyle ifade edilebilir (Lonsdale, t.y.: 12-13):

- *Vatandaşların Ne İstediğini Bilme:* Vatandaş odaklı denetimde karşılaşılabilecek problemlerin başında, vatandaşların kamu hizmetlerinden ne beklediğini ve söz konusu hizmetler hakkında ne düşündüğünü sağlıklı olarak tespit etmenin zorluğu gelmektedir.
- *Uygun Beklentilerin Ne Olduğunu Anlama:* Vatandaşların farklı beklentileri arasında uzlaşıya varıp en uygun beklentilerin hayata geçirilmesini sağlama vatandaş odaklı denetim için gerçekleştirilmesi güç bir durumdur. Kaynak tahsisi ve öncelikleri belirleme konusundaki çelişkileri bertaraf etmek gerekir.
- *Vatandaşlara Erişimin Güç Olması:* Bazı vatandaşlara ve gruplara erişimde sıkıntı yaşanması vatandaş odaklı denetimi zora sokmaktadır. Örneğin, bazı etnik gruplar, azınlıklar, yoksullar ve evsizlere ulaşmak, düşüncelerini almak ve temsil edilmelerini sağlamak zor olabilir.
- *Denetçi Çelişkisi:* Bazı denetçilerin belirli grupların çıkarlarını koruması veya belli bir anlayışa hizmet etmesi, vatandaş odaklı denetimin sağlıklı şekilde işlemesini önlemektedir. Böyle bir durum denetçilerin adil ve eşitlikçi davranmasını engellemektedir.
- *Maliyetler:* Böyle bir denetim anlayışı oldukça maliyetlidir. Çok sayıda vatandaşa ulaşmak ve onları doğrudan veya dolaylı şekilde kamu hizmetlerinin denetim sürecine dâhil etmek gerekmektedir.
- *Etik:* Vatandaşlar, kişisel bilgilerin güvenliği konusunda hassas davranılmasını beklerler. O yüzden denetim sırasında kişilerin açıkladığı görüşler ve bazı spesifik bilgilerin suiistimali olasılığı vatandaş odaklı denetimi zora sokmaktadır.
- *Görevli/Temsilciler Üzerindeki Etkiler:* Özellikle denetim faaliyetinde yetkili kişi ve temsilciler çeşitli siyasi çevreler ve baskı grupları tarafından yönlendirilmeye çalışılabilir. Bu duruma gelişmekte olan ülkelerde daha sık rastlanmaktadır. Böyle bir durumun varlığı, vatandaş odaklı denetimin işlerliğini sıkıntıya sokmaktadır.

Vatandaşlar yukarıda sözü geçen sıkıntılar giderilmediği ve gerekli reformlar yapılmadığı sürece kamu hizmetleri alanındaki problemlerin ve yolsuzlukların devam edeceğine inanmaktadırlar. Böyle bir ortamda vatandaş odaklı denetimi hayata geçirmek zordur fakat bir gerekliliktir. O yüzden bazı adımların mutlak olarak atılması gerekmektedir (Khan, 2007: 78):

- Vatandaşların doğrudan veya dolaylı şekilde kamu hizmetlerinin denetimine katılmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması,
- Sağlam ve istikrarlı işleyen siyasi yapı ve yönetimin varlığı,
- Vatandaşların bütçe, performans göstergeleri ve diğer kamusal bilgilere kolay, doğru ve zamanında erişim hakkının sağlanması,
- Güçlü ve etkin yapıdaki bir sivil toplum ve sivil toplum kuruluşlarının varlığı,

- Kamu yöneticilerinin ve kamu görevlilerinin gerekli donanıma sahip olacak şekilde eğitilmesi.

Bütün bunların yanında, vatandaş odaklı bir denetimin etkinliği bir ülkede yönetişime, hukukun üstünlüğüne, demokrasi ve insan hakları uygulamalarının niteliğine ve özgür medyanın varlığına büyük ölçüde bağlıdır (Khan, 2007: 74). Ayrıca, kamusal hizmetlerin sunumunda inovasyon ve değişime ne kadar önem verdiği ve bu yönde ne gibi adımlar attığı da önemlidir (Lonsdale, t.y.: 9). Bu unsurlardaki eksikler veya aksaklıklar, kamu hizmetlerindeki vatandaş odaklı denetimi olumsuz yönde etkilemektedir.

Vatandaş odaklı denetimin doğru ve etkin bir şekilde uygulanmasını zora sokan sıkıntılar giderilebilirse, hem devlet hem de toplum açısından oldukça önemli faydalar sağlanabilecektir. Öncelikle kamu hizmetleri her yönden iyileşecektir. Vatandaşların daha nitelikli, hızlı ve etkin hizmet alabilmesi mümkün hale gelecektir. Katılımcılık ve yönetim anlayışı hem yerel hem de ulusal düzeyde benimsenecektir. Vatandaşlar hak ve sorumluluklarının daha farkında, özgüveni ve milli görev bilinci yüksek kişiler haline gelecek; bu da o toplumda demokrasi anlayışını geliştirecektir. Ayrıca kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, hükümet plan ve programlarının kredibilitesinin artması ve hizmet anlayışındaki eksiklik ve hataların kolayca görülüp düzeltilmesi mümkün hale gelecektir. Vatandaş odaklı denetim anlayışının hayata geçirilmesi aynı zamanda şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayarak yolsuzlukları önleyebilecektir.

SONUÇ

Neoliberal küreselleşme sürecinde devlete yüklenen anlam ve devletten beklenen işlevler de değişmektedir. Bireyi hedefe koyan bir anlayış çerçevesinde devletler ve ekonomiler yeniden şekillenmektedir. Bu bağlamda, vatandaş sadece müşteri olarak gören liberal anlayışa alternatif olarak, bireyi vatandaş olarak gören ve vatandaş odaklılık temelinde kamu hizmetlerini yeniden tanımlayan liberal-sol yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının neyi ifade ettiği önem taşımaktadır.

Vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımının bir boyutu da denetimin vatandaş odaklı hale getirilmesidir. Sadece hizmetlerin sunumu değil, denetimi de vatandaş odaklı hale getirilmelidir. Vatandaşların bütçe süreçlerine daha fazla katılması ve denetimin vatandaş beklentilerini karşılayarak vatandaşlar tarafından anlaşılıp değerlendirilebilecek bir hale getirilmesi olarak ifade edilebilecek olan vatandaş odaklı denetim henüz yeni bir düşüncedir. Bu bağlamda vatandaş odaklı denetimin neyi ifade ettiği ve nasıl gerçekleştirilebileceği üzerinde daha fazla düşünmek gerekir.

Vatandaş odaklı denetim süreci sosyal denetim, vatandaş sözleşmeleri, katılımcı bütçeleme ve vatandaş rapor kartları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Elbette, bu araçlar, vatandaş odaklı denetim için gerekli ve önemli uygulamalardır. Fakat vatandaş odaklı denetim için öncelikle vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi ve bunun yönetim süreçlerine yansıtılması asıl gerekliliktir. Diğer yandan, mevcut uygulamaların zafiyetlerinin giderilerek mükemmelleştirilmesi, uygulanabilir yeni araç ve politikaların geliştirilmesi gerekir. Nitekim modern toplumlarda ortaya çıkan bazı gelişmeler sürdürülebilir bir kamu hizmeti için vatandaş odaklılığı zorunlu hale getirmektedir. Okuma yazma oranlarının artışı, vatandaşların politik süreçler hakkında daha bilinçli hale gelmesi, bilişim teknolojileri sayesinde vatandaşların süreçlere katılımının kolaylaşması ve yine bilgi iletişim teknolojileri sayesinde kamusal bilginin şimdiye kadar olmadığı şekilde yoğun, detaylı ve kullanışlı hale gelmesi vatandaş odaklı yönetimi hem gerekli hem de mümkün hale getirmektedir. Vatandaş odaklı yönetim ise ancak vatandaş odaklı bir denetim süreciyle anlamlı hale gelecektir.

KAYNAKÇA

- Aksoyer, Cansu (2014), “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçe”, Şeffaf Gündem, Sayı: 9, s. 22-25.
- Ateş, Hamza ve Yaşar Okur (2009), “Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması için Bir Alternatif: Yurttaş Şartları”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt. 18, Sayı: 2, s. 101 – 125.
- Baker, Francois P. (1995), “Marketing in a Local Authority”, Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science, Vol: 1, No: 4, pp. 73-84.
- Baogang, He (2011), “Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work”, Public Administration and Development, Volume: 31, Issue: 2, pp.122–133.
- Bassoli, Matteo (2011), “Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements”, International Journal of Urban and Regional Research, Vol: 36, Issue: 6, pp. 1183 - 1203.
- Berthin, Gerardo (2011), “A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency and Accountability”, Transparency and Accountability in Local Governments, UNDP Regional Centre for Latin America and the Caribbean, Panama.
- Canadian Centre for Management Development (1999), Citizen Centred Service: Responding to the Needs of Canadians for the Citizen-Centred Service Network. <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/CCHandbook.pdf>, (11.08.2012).
- Carty, Winthrop (2004), “Citizen’s Charters a Comparative Global Survey”, The Official Launch of the Mexican Citizen’s Charter Initiative, Mexico, June.
- Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme (2005), Breathing Life into Democracy: The Power of Participatory Budgeting, February, <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/breathing%20life%20into%20democracy.pdf>, (8.04.2012).
- Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer ve Jack W. Meek (2006), “Citizen-Centered Collaborative Public Management”, Public Administration Review, Issue: Special Issue (December), pp.76-88.
- Coşkun, Selim (2010), “Vatandaş Sözleşmeleri: Farklı Ülkelerdeki Uygulamalar ve Genel Değerlendirme”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 24, s. 87-102.
- Çukurçayır, M. Akif (2009), Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, Çizgi Kitabevi, Konya.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010), Ankara, Mayıs.

- Duggan, Martin (2010), Citizen Centred Service Delivery, Curam Software, http://www.curamsoftware.ca/sites/default/files/doc_files/USENWP-CCSD.pdf, (11.11.2011).
- Ekici, Birol, Mustafa Koçyiğit ve Yusuf Kenan Küçük (2009), “Yerel Yönetim Hizmet Bildirgeleriyle Vatandaş Memnuniyetinin Artırılması: Su Abonelik Hizmetleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 18, Sayı: 1 (Ocak), s. 71-96.
- Eivani, Farzad, Kamran Nazari ve Mostafa Emami (2012), “Social Audit: From Theory to Practice”, *Journal of Applied Science Research*, Volume: 8, No: 2, pp. 1174-1179.
- Goldfrank, Benjamin (2006), Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>, (22.04.2008)
- Government of India Second Administrative Reforms Commission (2009), Citizen Centric Administration: The Heart of Governance, Twelfth Report, February, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan045780.pdf>, (11.09.2012).
- Handout (t.y.) “Module 4: Social Accountability Method and Tool: Social Audit”, Training on Fundamentals of Social Accountability, <http://www.dfggmoi.gov.kh/documents/Learning-Theme-01/1-Handout/Module4-SA-Tools/Module4-8-SA-Tool-En/M4-3-Social-Audit-6-Handout-En.pdf>, (03.01.2014).
- House of Commons-Committee of Public Accounts (2006), Delivering High Quality Public Services for All, No: 63rd Report of Session 2005-06, The Stationery Office Limited, London.
- India Centre For Good Governance (2005), “Social Audit: A Toolkit a Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement”, India: Centre for Good Governance, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan023752.pdf>, (22.01.2014).
- İnce, Murat (2001), *Elektronik Devlet: Kamu Hizmeti Sunulmasında Yeni İmkânlar*, DPT Yayını, Ankara.
- Karataş, Halil (2007), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, *Bütçe Dünyası*, Sayı: 24, s. 83-94.
- Khan, Adil (2007), “Session 4. Building Trust in Government; Civic Engagement in Public Accountability”, The Regional Forum on Reinventing Government in the Caribbean (Building Trust in Government: Improving Public Management through Civic Engagement), 7-8 May 2007, United Nations: Bridgetown, Barbados, s. 73-83, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027006.pdf>, (11.11.2013).

- Kutlu, Önder, Sefa Usta ve Mustafa Kocaoğlu (2009), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı. 12, Cilt: 18, s. 507-532.
- Labat Anderson Incorporated (1997), Final Social Audit Report PT Freeport Indonesia, Freeport Indonesia, Inc., Jakarta, Indonesia.
- Lonsdale, Jeremy (t.y.), Undertaking Citizen Focused Audit – Problems and Practices, UK National Audit Office, <http://www.riksrevisjonen.no/en/SiteCollectionDocuments/Vedlegg%20engelsk/Papers/International%20Seminar%20on%20Performance%20Auditing/NAO%20Citizen%20focused%20audit%20Paper.pdf> , (10.12.2013).
- Löwy, Michael (2000), “Brezilya’da “Kızıl” Bir Hükümet”, Yeni Yol (yeni dizi), Sayı: 3, s.87-91.
- Marquetti, Adalmir, Schonerwald da Silva, Carlos E. and Al Campbell (2012), “Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004”, Review of Radical Political Economics, Vol. 44, No. 1, pp. 62-81.
- McGuire, Linda (2001), “Service Charters—Global Convergence or National Divergence? A Comparison of Initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States”, Public Management Review, Volume: 3, Issue: 4, pp. 493-524.
- Mwawashe, Kenyatta Maita (2011), “Youth as Drivers of Accountability: Conducting a Youth Social Audit”, Participatory Learning and Action 64. Young Citizens: Youth and Participatory Governance in Africa, December, s. 181-185.
- Osborne, David ve Ted Gaebler (1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 2. Edition. USA: A William Patrick Books.
- Özen, Ahmet ve İbrahim Güray Yontar (2009), “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, Maliye Dergisi, 156 (Ocak-Haziran), s. 280-293.
- Post, D. ve S. Agarwal (t.y), Citizen Charters: Enhancing Service Delivery through Accountability. The World Bank’s Social Development Department, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1298566783395/7755386-1301510956007/CC-Final.pdf>, (11.11.2012).
- Romero, Segundo (t.y.), Social Audit Toolbox for Philippine Civil Society Organizations, UNDP and Civil Service Commission, <http://fdpp.blgs.gov.ph/uploads/templates/SAT-1.pdf> , (10.01.2014).

- Roy, Swapan Kumar (2012), "Social Audit in India: An Overwiev", International Journal of Scientific Research, Volume: 1, Issue: 5, pp.16-18.
- Sakınç, Süreyya ve Sibel Aybarç Bursalıoğlu (2014), "Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme", Electronic Journal of Vocational Colleges, May/Mayıs, s. 1-9, http://www.ejovoc.org/makaleler/may_2014/pdf/01.pdf, (25.07.2014).
- Social Development Team Europe and Central Asia Region (2006), Participatory Budgeting Toolkit For Local Governments in Albania, December, http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/PBP_Toolkit_Dec_06_Eng.pdf, (10.01.2014).
- South Africa Department of Public Service and Administration (2003), Batho Pele Handbook: A Service Delivery Improvement Guide, <http://www.kzeducation.gov.za/Portals/0/documents/BathoPeleHandbook.pdf>, (10.02.2012).
- Spear, Roger (1997) "Social Audit and the Social Economy: Approaches and Issues", CRU, Open University, Milton Keynes, UK, <http://www.ny.airnet.nejp/ccij/spearze.htm>, (20.10.2013).
- TEPAV (2007), İyi Yönetişim için Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, Mart, Ankara.
- Torres, Lourdes (2003), "Service Charters: Reshaping the Government- Citizen Relationship: The Case of Spain", Conference of the European Group of Public Administration (ESPA), Lisbon, Portugal, 3-6 September, pp. 1-26.
- UN-HABITAT (2004), "72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting", Urban Governance Toolkit Series, ISBN: 92-1-131699-5, July, Quito.
- Uysal Şahin, Özge (2014), Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Wampler, Brian (2007), "A Guide to Participatory Budgeting", Participatory Budgeting Public Sector Governance and Accountability Series, Edited by Anwar Shah, The World Bank, pp. 21-54.
- Woller, Gray (2008), "Social Audit Tool Handbook", United States Agency for International Development, April.
- World-ClassPublicServices:EngagingCitizensandStaff.(t.y)http://theworkfoundation.com/Assets/Docs/adobe_world_class_final.pdf, (25.12.2012).
- Wu, Yan ve Wen Wang (2011), "The Rationalization of Public Budgeting in China: A Reflection on Participatory Budgeting in Wuxi", Public Finance and Management, Volume: 11, Number: 3, pp. 262-283.

DOĞRUDAN HESAP VEREBİLİRLİK ARACI OLARAK SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK: NEPAL VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME¹

Duygu DEMİROL*

ÖZET

Bu çalışmada, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin türlerinden biri olarak, özellikle, 1980’li yıllar itibariyle yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerin ön plana çıkardığı “sosyal hesap verebilirlik”, Nepal ve Türkiye örnekleri üzerinden incelenmektedir. Çalışmada, örnek² uygulamalar temelinde, sosyal hesap verebilirlik nedir ve hangi mekanizmalara sahiptir sorularının cevabı aranarak, genel bir çerçeve çizilmesi amaçlanmaktadır. İncelemenin temelinde ise yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin, hesap verebilirlik anlayışında yeni boyutlar açtığı varsayımı bulunmaktadır.

Demokratik yönetimlerde yöneten-yönetilen ilişkisinin önemli bir dayanağı olarak görülebilecek sosyal hesap verebilirlik kavramı, Dünya Bankası tarafından özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, daha çok yoksul halk gruplarının vatandaş şartı, katılımcı bütçe, vatandaş rapor kartları gibi araçlarla etkin kamu hizmetinden yararlanabilmesi için desteklenmektedir.

Tarihsel ve betimsel³ araştırma yöntemleri kullanılarak hazırlanan çalışmada, ilk olarak hesap verebilirlik ve kamu yönetimi arasındaki ilişki ve ardından hesap verebilirliğin kavramsal boyutu ve yönetimde meydana gelen paradigmatik değişim temelinde sosyal hesap verebilirlik incelenmektedir. Çalışma, sonuç bölümünde yapılan genel bir değerlendirme ile sonlandırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hesap verebilirlik, Sosyal hesap verebilirlik, Etkin kamu hizmeti, Nepal, Türkiye.

* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ddemirol@sakarya.edu.tr.

1 Bu makale, 31 Ekim-2 Kasım tarihlerinde Samsun’da yapılan XI. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR) bildiri olarak sunulmuştur.

2 Örnek uygulamalar ile kast edilen, iyi uygulama örnekleri değildir. Sadece, Nepal ve Türkiye’de hangi mekanizmaların sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülebileceğini örnekleyen uygulamalardır.

3 Makalede, betimsel bir bakış açısıyla “Sosyal hesap verebilirlik nedir?” temel sorusu etrafında genel bir çerçeve sunulmak istenmiştir.

SOCIAL ACCOUNTABILITY AS A MEANS OF DIRECT ACCOUNTABILITY: AN EVALUATION OF NEPAL AND TURKEY CASES

ABSTRACT

In this study, social accountability, which came to the foreground by the changes in management approach especially as of 1980's, is examined as one of the types of accountability in public administration through the examples of Nepal and Turkey. The aim of the study is to seek answers to the questions of what is social accountability and which mechanism does it have, and draw a general framework on the basis of example implementations. The basis of the study is the assumption that the change in understanding and practice of administration opens new dimensions in the understanding of accountability.

Social accountability concept, which can be seen as important basis of govern-managed relationships in democratic administrations, is supported by the World Bank especially in developing and developed countries for rather poor folk groups in order to benefit from the effective public services with tools such as requirement of citizens, participatory budgeting, citizens report cards.

Historical and descriptive research methods are used in this study. In this context, first the relationship between accountability and public administration and then conceptual dimension of accountability and social accountability are examined on the basis of paradigmatic change in administration. The study ends with an overall assessment made in the conclusion.

Keywords: Accountability, Social accountability, Effective public service, Nepal, Turkey

GİRİŞ

Toplumların örgütlü bir güce duydukları ihtiyacın sonucu olarak ortaya çıkan devlet olgusunun halkın gözünde somutlaştığı yer olan kamu yönetiminin, teori ve uygulamalar açısından 1980'li yıllar itibarıyla bir değişim sürecine girdiği ve bu sürecin, yönetimin hemen tüm alanlarına sirayet ettiği söylenebilir. Yönetim ve denetim arasında var olan işlevsel ilişki bağlamında denetimin hesap verebilirlik boyutunun da bu dönüşümcü değişim⁴ sürecinden etkilendiği, bu bağlamda geleneksel hesap verebilirlik düşüncesinin⁵ kalıplarının kırıldığı, hesap verebilirlikte farklı boyutların ortaya çıktığı ifade edilebilir. Çalışmada da ele alındığı üzere bu boyutlardan biri de "sosyal hesap verebilirlik" dir.

4 Çalışmada, dönüşümcü değişim ile kast edilen 1980'li yıllarda kamu yönetiminde başlayan değişim sürecinin devrimsel bir nitelikten ziyade zamana yayılarak ilerlemesidir.

5 Önceden yalnızca mali anlamda kamu görevlilerinin üstlerine ve siyasilere hesap vermesi şeklinde oldukça dar bir açıdan ele alınan hesap verebilirlik, zaman içerisinde anlamını genişletmiş (Biricikoğlu, 2011:35), daha geniş bir perspektiften kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusu ele alınmaya başlanmıştır.

Özellikle, Dünya Bankası yayınlarında⁶ yer verilen sosyal hesap verebilirlik, gelişmekte olan ülkelerde, halkın bir aktör olarak, kendisini doğrudan ilgilendiren kamusal eylem ve işlemlerin hesabını, kamu görevlilerinden sorabilmesini kolaylaştırıcı bir mekanizma olarak görülmektedir. Kavram, Dünya Bankası tarafından desteklenen programlarda, vatandaş şartı, vatandaş rapor kartları, katılımcı bütçe, sivil eğitim gibi araçlarla, daha etkin ve etkili kamu hizmeti sunumunun, daha ziyade yoksul halk grupları için gerçekleştirilmesi temelinde değerlendirilmektedir. Bu nedenle de kamu yönetiminin denetlenmesi ve topluma karşı doğrudan hesap vermesinin sağlanması noktasında günümüz açısından oldukça önem taşıdığı ifade edilebilir.

Çalışmanın temel amacı, hesap verebilirliğin türlerinden biri olan ve 1980'li yıllar itibarıyla ortaya çıkan sosyal hesap verebilirliğin, ne olduğu ve hangi mekanizmalar aracılığıyla işlediğinin incelenmesidir. İnceleme yapılırken, Nepal'de, Dünya Bankası tarafından desteklenen bir program dahilinde, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmalarını tanıttıcı örnekler ele alınmış, ardından Türkiye'de hangi düzenleme ve mekanizmaların Dünya Bankası yaklaşımları çerçevesinde ortaya konan sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilebileceği tespiti yapılmıştır. Çalışmanın önemini, hesap verebilirliğin genişleyen boyutlarından biri olarak sosyal hesap verebilirlikle ilgili somut araç ve mekanizmaların Nepal örneği ile ortaya konması ve böylece bu ülkede sosyal hesap verebilirliğin hangi araçlarla işlediğine yönelik genel bir kanı edinilmesi; Türkiye'de de halka doğrudan hesap verme araçlarının varlığının irdelenmesiyle ileriye dönük adımlar için fikir oluşturulmasına katkı sunmasında ortaya çıktığı söylenebilir.

Tarihsel ve betimsel araştırma yöntemlerinin kullanıldığı çalışmada, ne ve nasıl soruları ışığında sosyal hesap verebilirlik irdelenerek, zihinlerde bu kavrama ilişkin genel bir çerçeve çizilmesine gayret edilmiştir. Bu inceleme yapılırken, Nepal'de sosyal hesap verebilirlik kanalları ele alınmakta, ardından Türkiye'de sosyal hesap verebilirlik kanallarının varlığı sorgulanmaktadır. Araştırmada, iki ülke arasında karşılaştırma yapmak yerine bulgulardan hareketle durum tespitine çalışılmıştır. Araştırma ile edinilen bulgular, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının kamu görevlilerinin hesap vermesini kolaylaştıran, vatandaşların yönetsel süreçlere aktif katılımını öngören işlevlere sahip olduğu, Türkiye'de de gerçekleştirilen reformlarla sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilebilecek olan çeşitli düzenlemelerin var olduğu ancak önemli eksikliklerin de mevcut olduğu sonucunu ortaya koymaktadır. Ancak bunların etkinliği vb. tartışmalar, çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

6 Örneğin, THE WORLD BANK 2004 Report, www.worldbank.org, (13.11.2012), Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations", <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf>, Erişim Tarihi: 16.11.2012., THE WORLD BANK (a), "What is the Social Accountability?", http://site.resources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/What_is_social_accountability.pdf, (15.11.2012).

1. GENEL OLARAK HESAP VEREBİLİRLİĞE BİR BAKIŞ

Demokratik yönetimlerde topluma karşı hesap verme, yöneten-yönetilen ilişkisindeki etkileşim temelinde bir gerekliliktir. Hesap verme sorumluluğunu yerine getirmeyen bir yönetimin, toplum gözünde güvenilir olması mümkün değildir. Sosyal hesap verebilirlik kavramını açıklamadan önce konuya temel oluşturması açısından hesap verebilirlik kavramının ve kamu yönetimiyle ilişkisinin kısaca ifade edilmesi gerekli görülmektedir.

1.1. Kamu Yönetimi ve Hesap Verebilirlik İlişkisi

Gül'e göre (2008:73) hesap verebilirlik, "bir yönetim kavramı" olarak sayılmaktadır. Yönetimin işlevlerinden biri olan denetimin, en önemli nedenlerinden biri hesap verebilirliktir. Dolayısıyla hesap verebilirlik ile denetim arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisinin olduğu ifade edilmektedir (Eren, 2006:263). Kamu örgütlerinin denetlenmesi bir sonuç ise bunun nedeni hesap verebilirliğin sağlanmak istenmesidir. Yani kamu yönetimi ile hesap verebilirlik arasında denetim temelli bir ilişkinin var olduğu söylenebilir.

Malena ve Mcneil'e göre (2010: 4) hesap verebilirlik, kamu gücüne⁷ sahip olanların "açıklama yapma ve faaliyetlerini haklı çıkarma" zorunluluğunu belirtmektedir. Yani kamu yönetimleri ve kamu görevlileri ile hesap verebilirlik birbirinden ayrı ele alınamayacak kadar yakın ilişki içerisindedir. Hesap verebilir olmayan bir yönetimin, günümüz kamu yönetimi anlayışıyla paralellikten uzak olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanması, etkin, etkili, şeffaf bir yönetim sistemi için gereklidir. Demokrasinin gelişmesi, kamusal talep-kamusal harcama artışı, kıt kaynakların en verimli şekilde kullanılması, açıklık prensibinin hemen tüm ülke kamu yönetimleri için ilkesel anlamda benimsenmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle halkın, kamu görevlilerinden bilgi isteme, edinme haklarının kabul görmesiyle (Al, 2007: 8; Akyel ve Köse, 2010: 10; Saran, 2004: 43) hesap verme sorumluluğu ile kamu yönetimi arasındaki ilişki daha da güçlenmiştir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, hesap verebilir bir kamu yönetimi örgütlenmesi, halkın yönetime ve yöneticilere güven duymasını sağlayarak demokrasiyi kökleştirmekte, kamusal yetki ve kaynakların kullanımında halkın kontrolünü sağlamakta, böylece olası yolsuzluk girişimlerini önleyerek yönetimin etkinliğini artırıcı bir rol edinmektedir.

⁷ Kamu gücü, yasa yapma, kamu politikaları oluşturma, uygulama, bütçe hazırlama gibi unsurlardan oluşmaktadır (Eryılmaz, 2012: 372).

1.2. Hesap Verebilirlik Kavramının Genel Çerçevesi

Hesap verebilirlik kavramına ilişkin genel bir çerçeve çizilmesi, sosyal hesap verebilirlik boyutunun daha iyi analiz edilebilmesi açısından gereklidir. Bu genel çerçeve içerisinde kavramın tanımı, kamu yönetimi açısından amaçları, boyutları ve unsurları kısaca ifade bulmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, genel bir tanımlama ile gerekçesini belirtmek şartıyla ilgili otoritelere, alınan bir karar, yapılan bir iş veya harcamanın açıklanması olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012:373). Sahip olduğu çeşitli boyutlar dolayısıyla farklı anlamları bulunan hesap verme sorumluluğu, günümüzdeki anlamına benzer olarak ilk kez 1975'te Kanada'da Wilson Raporu olarak bilinen raporda "tevcih edilen sorumluluğa cevap verme yükümlülüğü" şeklinde tanımlanmıştır (Karabeyli ve Coşkun, 2010: 82).

Hesap verebilirlik bir başka tanımda, iktidarda olanların, toplumun tümüne hizmet etme ve cevap verme zorunluluğu olarak yer almaktadır (Samsun, t.y. 18). O halde kamu yönetiminde hesap verebilirlik yöneten – yönetilen ilişkisinde, yönetilen açısından beklenti veya istek, yöneticiler açısından ise yerine getirilmesi zorunlu bir nitelik taşımaktadır.

Tanımlardan hareketle hesap verebilirliğin takdiri olmaktan ziyade bir zorunluluk olduğu ve kamu yöneticilerinin yapmış oldukları her türlü eylem ve işlemin sonuçlarına katlanma yükümlülüğünü içerdiği anlaşılabılır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin belli başlı amaçları olarak, "kamusal gücün yanlış kullanılması sonucu doğabilecek özel amaçlı faydalanılmanın önüne geçilmesi, hukuk ve kamusal değerler içerisinde kaynak kullanımının sağlanması, sürekli öğrenmenin teşviki ve demokratik değerlerin geliştirilmesi" sayılmaktadır (Aucoin ve Heintzman, 2000: 45, Aktaran Balcı, 2003: 117). Bu amaçlar, kamu yönetiminin daha etkin olmasını da sağlayıcı unsurlar olarak görülebilir.

Hesap verebilirliğin araçları olarak ise Kesim şunları belirtmektedir (2005: 272-273) :*"kamu kurum ya da kuruluşunun işleyişi ile ilgili yönetmelik, talimat, yazışma, iç denetim raporları, kurum dışı denetim raporları, performans ve faaliyet raporları"*. İleride değinileceği üzere bu araçların, günümüzde sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile daha genişlediği söylenebilir.

Saydamlık, eşitlik, demokratik yönetim, etkinlik, dürüstlük gibi yeni yönetim düşüncesinin temel unsurları olan kavramları da içinde barındıran hesap verebilirliğin, üç temel soruya kaynaklık ettiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, "kime karşı hesap verilecek, ne için hesap verilecek ve nasıl hesap verilecek?" soruları, (Romzek, 2000: 415, Aktaran Taner, 2012: 32) kavramın sınırlarının veya boyutlarının belirlenmesi noktasında da yol göstermektedir. Çalışmada kime karşı hesap verilecek sorusu, toplum olarak, ne için hesap verilecek sorusu yoksul halk gruplarının etkin kamu

hizmetinden yararlanması olarak, ne için hesap verilecek sorusu ise sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile doğrudan şeklinde cevabını bulmakta ve topluma karşı hesap verebilirlik anlamına gelen sosyal hesap verebilirlik kavramı çalışmanın odağında yer almaktadır.

Mulgan tarafından ifade edilen hesap verebilirlik ilişkisinin temel üç unsuru şöyledir: *“dış bir otoritenin varlığı, sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık ile otoritenin haklarının kabulüdür”* (2000: 555). Bu ilişkide, dış bir otorite halk olabilir, üst yönetici olabilir veya parlamento olabilir. Hesap verebilirliğin sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık boyutu, sosyal hesap verebilirliğin de temelinde yer almakta, çalışmada da kavrama bu açıdan yaklaşılmaktadır. Yani, karşılıklı olarak taraflar arasında istek-zorunluluk temelinde bir iletişim gerçekleşmektedir. Son olarak vatandaşın hesap sorma hakkının kabulü, kamu otoritesinin de kamu gücünden kaynaklanan haklarının kabulü bu üç unsuru açıklayıcı olabilir.

Hesap verebilirliğin kavramsal çerçevesi içerisinde değinilecek son husus türleridir. Hesap verebilirlik türleri denildiğinde literatürde birçok sınıflandırma bulunmaktadır. En fazla üzerinde durulanlar ise yönetsel, yasal, profesyonel ve politik hesap verebilirliktir (Balcı, 2003: 119-121; Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 208-2010; Karabeyli ve Coşkun, 2010: 82-83; Gül, 2008: 75). Çalışma, sosyal hesap verebilirlik kavramını irdelediğinden yalnızca bu kavramın açıklanması, diğer hesap verebilirlik türlerinin ise ismen belirtilmesi yeterli görülmektedir.

Biricikoğlu'nun üzerinde durduğu sınıflandırmada ise (2011: 26-43), hesap verebilirlik türleri genel başlıklar altında yer almaktadır. Buna göre, *“hesap verilenler açısından (siyasi, yönetsel, yargısal, profesyonel, toplumsal), hesap verenler açısından (örgütsel, hiyerarşik, kolektif ve bireysel) ve hesap vermenin konusu açısından (hiyerarşik, mali, hukuki vb.)”* yapılan sınıflandırmaya göre sosyal ya da toplumsal hesap verebilirlik hesap verilenler boyutu içerisinde değerlendirilmektedir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusu, denetim işlevi temelli olmakla birlikte özünde kamu yararının en üst seviyede sağlanabilmesinin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir. Kamu yönetimini özel sektörden farklı kılan kilit kavram olan kamu yararının ne derece sağlanabildiği hesap verebilirlik mekanizmaları ile ölçülebilir. Dolayısıyla hesap verebilirlik kamu yönetimi sisteminin tümünü sarmalayan ve etkinliğini artıran bir yönetim ilkesi olarak görülebilir. Bir yönetim ilkesi olarak ele alındığında ise yönetim anlayışında meydana gelen değişimler karşısında bundan etkilenmesinin kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Bu değişimlerin başında da yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin giderek artması gösterilebilir. Yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin artmasının ardında etkin hesap verebilir yönetim beklentisi bulunduğu dile getirilebilir.

2. YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM VE HESAP VEREBİLİRLİĞE ETKİSİ: SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK BOYUTU

1980’li yıllar ve sonrası kamu yönetimi alanında köklü değişimlere yol açarken, bu değişim sürecinin dönüştürücü bir nitelik gösterdiği düşünülebilir. Çünkü bir anda devrimsel değişiklikler yerine zamana yayılan, hala devam etmekte olan ve teorisinden önce çeşitli uygulamalarla ilerleyen bir süreç var olagelmıştır.

Yönetimin bir işlevi olması nedeniyle denetim alanı değişimden etkilenmiş ve hesap verebilirlik boyutuna yeni anlamlar yüklenmiştir. Ancak öncelikle, kısaca kamu yönetimi alanında meydana gelen dönüşümlerden bahsetmek gerekmektedir.

2.1. Yönetim Anlayış ve Uygulamalarında Değişim

Uzun süre geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu kamu örgütlerinde hizmet sunumunun nasıl gerçekleştirileceğini Weberyen bürokratik modelin özellikleri şekillendirmiş, bu özellikler ise hesap verebilirlik anlayışının sınırlı kalmasına yol açmıştır.

Geleneksel yönetim düşüncesinin özellikleri kısaca şöyle ifade edilmektedir: “Weberyen bürokratik paradigma, kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar” (Genç, 2010: 148). Bu özellikler, 1980’li yıllara kadar yönetimde devam eden geleneksel düşünce, toplumsal beklentilere cevap verebilirlik niteliğinden uzaklaşınca değişim sürecinin başlaması beraberinde gelmiştir. Cevap verebilirlik niteliğinin kaybolmasının ardında, sosyal devlet uygulamaları sonucunda kamu yönetimlerinin hacimce büyümesi, demokratik gelişmelere paralel olarak halkın kamusal kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını talep etmesi, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi gibi nedenler sayılmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, değişimin temeline bilginin yerleşmesi, geleneksel yönetim anlayışının sosyal talepleri yerine getirmedeki yeterliliğini kısırlaştırmış ve geleneksel kamu yönetimi hem pratik hem de teorik açıdan önem kaybederek yerini yeni bir anlayışa bırakmıştır. Yeni yönetim paradigmasında etkin ve katılımcı bir yönetim için devletin asli fonksiyonlarına geri dönmesi amaçlanmıştır (Tortop vd., 2010: 298; Karamazakcadik, 2007: 45).

Gelenekselden yeni paradigmaya geçiş sürecinde devletin yeniden yapılandırılarak işleyebilir ve etkin bir niteliğe kavuşturulması yönünde ortaya konan ve çeşitli adlar (işletmecilik, girişimci yönetim gibi) altında ele alınan, uluslararası teorik ve uygulamaya yönelik görüşler, kapsayıcı bir isimle “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” altında ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012: 47; Eren, 2006: 262).

Yeni kamu yönetimi anlayışının (işletmeciliği) öncü sayılabilecek savunucularından örneğin, Osborne ve Gaebler’e göre girişimci yönetim rekabeti hızlandıracak, denetim mekanizmaları bürokrasiden topluma geçecek, sonuç odaklılık, amaç ve misyon ön plana çıkacak, hizmet alanlar müşteri olarak görülecek,

sorunların önlenmesi amaç olacak, harcama yanında para kazanma, katılımcı anlayışla beraber yetki desantralizasyonu olacak, piyasa mekanizmaları ön plana çıkacak, kamu hizmeti üretmede tüm sektörlerden yararlanılacaktır. Kettl ise yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri olarak, üretken olma, piyasaya odaklanma, hizmeti temel alma, desantralizasyon, yönetim kapasitesinin siyasa oluşturma yönünden güçlendirilmesi ve sonuçlara dayalı hesap verme sorumluluğunu saymaktadır (Sözen, 2005: 63-69).

Anlayışsal ve uygulama yönünden yukarıda yer alan temel özelliklerin, kamu yönetiminin uzun yıllar etkisi altında kaldığı geleneksel anlayıştan kopuşa yol açtığı ifade edilebilir. Bu aynı zamanda, devleti çok aktörlüleştirilmekte, kamu yönetimini mekanik bir aygıt olarak değil dinamik bir mekanizma olarak şekillendirmekte ve toplumu önemli bir aktör haline getirmektedir. Bu aynı zamanda yönetimde açıklık ve şeffaflık⁸ isteğinin de önemli bir sonucu olarak görülebilir. Hesap verebilirlik olgusu ve ileride ele alınan sosyal hesap verebilirlik kavramının, halkın kamu yöneticilerinden ve devletten bekledikleri yönetsel uygulamalar ve hizmet sunumunda daha fazla açıklık ve şeffaflık talepleriyle yakından ilişkili olduğu ifade edilebilir.

Eken'in (2005: 2) görüşlerinden hareketle, yönetim anlayış ve uygulamalarında dönüşüme yol açan çeşitli reformlarda, şeffaflık önemli bir husus olmuştur. Çünkü artık, bir yönetim sisteminden toplum önünde çalışması ve toplumla bütünleşebilmesi beklentisi ve ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle de yönetim anlayış ve uygulamalarında değişim yaşanırken hesap verebilirlik talepleri ile yönetimde açıklık ve şeffaflık taleplerinin aynı zamanlarda yükselişe geçtiği söylenebilir. Ayrıca yönetim anlayış ve uygulamalarında 1980'li yıllar itibarıyla meydana gelen değişim ve dönüşümün, hala devam ettiği de dile getirilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 20).

Bir yönetimin açık ve şeffaf olma derecesi veya niteliği ne kadar yüksekse toplumda, yönetime karşı sürdürülebilir güven duygusunun gelişmesi o kadar kolaylaşabilir. Ayrıca, hesap verebilirlik bağlamında değerlendirildiğinde, ancak açık ve şeffaf olan bir yönetim aynı zamanda hesap verebilir nitelik taşıyabilir. Dolayısıyla, hesap verebilirlik ile açıklık ve şeffaflık kavramlarının birbirini besleyen, birbirinden bağımsız ele alınamayacak nitelik gösterdikleri ifade edilebilir.

"Niçin bir yönetimden açık ve şeffaf olması beklenir?" sorusuna karşılık ulaşılan nihai yanıt yönetilenler tarafından kamu yönetimlerinin denetlenebilmesidir. Dolayısıyla açıklık ve şeffaflık, bir denetim aracı olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2012: 400). Yönetimde açıklık, hesap verebilirlik ile kamu yönetimi arasında denetim temelli ilişkinin tamamlayıcı unsuru olarak görülebilir.

8 Yönetimde açıklık, toplumdaki gelebilecek her türlü etkiye karşı yönetimlerin otoriter bir tutum benimsememesi, topluma karşı açık olması şeklinde ifade edilirken (Eryılmaz, 2012: 402); yönetimde şeffaflık Şengül'ün belirttiği üzere (2008: 16) Debbasch tarafından üç özellik etrafında açıklanmaktadır. Buna göre şeffaflık, "bilme hakkıdır, denetleme hakkıdır ve vatandaşların yönetsel hayatın aktörü olma hakkıdır".

Debbasch tarafından şeffaflığın üç yönüne yapılan vurguda, “bilme hakkı, denetleme hakkı ve vatandaşların yönetsel hayatın aktörü olma hakkı” şeklindeki açıklama (Şengül, 2008:16) daha sonra açıklanacağı gibi, sosyal hesap verebilirlik kavramı ile de örtüşmektedir. Hesap verebilirliğin bir türü olarak sosyal hesap verebilirlikte de yönetimin halka karşı doğrudan hesap verebilmesini sağlayıcı bir takım mekanizmalar mevcuttur. Bu mekanizmalar ile toplumun daha ziyade yoksul kesimlerinin kamusal mal ve hizmet sunumundan etkin olarak faydalanabilmesi için, kamusal meselelerden haberdar olması kamu görevlilerini denetleyebilmesi ve bunları, yönetsel süreçlere bizzat katılarak yapabilmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla yönetimde açıklık ve şeffaflık, sosyal hesap verebilirlik bağlamında da oldukça önem taşımaktadır.

Saran’ın belirttiği üzere (2004: 41) bir yönetimin açık olması yani yönetimde açıklık, kamusal hizmetlerden halkın haberinin olması, ilgili hizmetin yerine getirilmesi ve denetlenebilmesinde halkın katılımının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Hesap verebilirlik ve denetim arasında var olan ilişki temelinde, yönetimde açıklık ve şeffaflık, yönetimin vatandaşlarca izlenebilmesi, kontrol edilmesi ve denetlenmesinde onları taraflardan biri konumuna getirmektedir (Al, 2007: 8).

2.2. Kamu Yönetiminde Sosyal Hesap Verebilirliğe Doğru

Yukarıda ifade edilen yönetim anlayış ve uygulamalarındaki değişimin hesap verebilirlik boyutuna nasıl yansıdığı önemli bir soru olarak görülebilir. Çünkü kamu yönetiminde hesap verebilirlik olgusunun sağlanabilirliği demokratik bir yönetimin meşruluk kaynaklarından biri olarak görülebilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi geleneksel hesap verebilirlik anlayışı daha ziyade dar bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Geleneksel anlayışta, kamu görevlileri içinde her ast bir hiyerarşik üstüne, üstler siyasal liderlere, siyasal liderler de parlamentoya karşı sorumlu olmaktadır. Parlamentodakiler ise seçimler yoluyla halka hesap vermektedir (Sözen, 2005: 88). Anlaşılabileceği üzere geleneksel hesap verebilirlikte, kamu yönetimi ile halk arasında doğrudan bir hesap verme ilişkisi yerine dolaylı bir ilişki söz konusudur. Halkın bir kamu görevlisi ile doğrudan hesap verebilirlik ilişkisi kurmasını sağlayacak mekanizmalar bulunmadığı veya bunlara yönetim tarafından sıcak bakılmadığı yorumuna varılabilir. Ancak, artık kamu hizmetini sunan kamu kurumları ve kamu görevlileri ile kamu hizmetini alanlar arasında doğrudan hesap verebilirlik ilişkisinin kurulması, etkin hizmet sunumunda önemli hale gelmiştir.

Öte yandan, geleneksel yönetimde hesap verebilirlik, finansal işlemlerin düzenliliği, yasal gereklilik ve yönetsel süreçlere uygunluk gibi konularla sınırlı kalmaktadır (Köse, 2007: 94). Ayrıca, geleneksel yönetim düşüncesi içerisinde karar alma süreçlerine katılımda yönetim lehine tek taraflı ve denetime karşı bir duruş olduğu ifade edilmektedir (Köseoğlu, 2009: 61). Dolayısıyla, temelinde kamu

yönetiminin halka doğrudan hesap vermesi demek olan sosyal hesap verebilirliğin geleneksel yönetim anlayışında önemli görülmesi mümkün görünmemektedir.

Yeni yönetim anlayışı hesap verebilirliği de yönetim olgusu temelinde kamusal hesap verebilirlik yönünde, yönetime katılma unsurunu ön plana çıkararak genişletmektedir (Al, 2002: 235). Yeni kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkardığı yönetim yani çok aktörlü yönetim, kamusal politikaların belirlenmesinde katılımcı⁹, etkin, demokratik, cevap verebilir, geniş kapsamlı bir yönetim süreci ortaya koymaktadır (Gül, 2008: 80). Dolayısıyla hesap verebilirlik kavramı da yeni kamu yönetiminin temel değerlerinden biri olarak, halkın yönetimi denetlemesini ön plana çıkarmaktadır. Yönetimin halk tarafından denetlenebilmesinin önemi ise vatandaş memnuniyeti temelinde eldeki kaynakların en iyi şekilde kullanılmasında ortaya çıkmaktadır. Bunun için de yönetsel faaliyetler kamunun denetimine açık tutulmalıdır. Vatandaşlara hesap verme anlayışıyla da ilgili olan bu yaklaşım, demokrasinin de göz ardı edilemeyecek bir unsuru olarak değerlendirilmektedir (Şengül, 2006: 30-31). Dünya Bankası yaklaşımlarında bu tür hesap verebilirlik, sosyal hesap verebilirlik olarak kavramlaştırılmaktadır. Araştırmamızın odaklandığı nokta olan sosyal hesap verebilirlik bir sonraki başlıkta örnek ülke uygulamalarıyla birlikte ayrıntılı olarak incelenmektedir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE SOSYAL HESAPVEREBİLİRLİK

Sosyal hesap verebilirlik, yönetimin daha etkin ve etkili hizmet sunumunu kolaylaştırarak, toplumsal memnuniyeti artırabilir ve yönetime duyulan güveni kurumsallaştırabilir. Bunun için ise kavramın temel çerçevesinin ortaya konabilmesi gereklidir.

3.1. Sosyal Hesap Verebilirlik (Social Accountanbility) Kavramı

Hesap verebilirlik kavramının, kamu yönetiminde yaşanan anlayışsal değişim karşısında, genişleyen boyutlarından biri olan sosyal hesap verebilirlik, yönetenler ile toplum arasında doğrudan güvene dayalı bir ilişkinin önemli bir aracı olarak görülebilir. Peki, çalışma boyunca sıklıkla yer verilen bu kavram nedir ve nasıl bir mekanizma ile işlemektedir? Çoğunlukla Dünya Bankası tarafından yer verilen kavramın, yoksul halk gruplarının, özellikle eğitim, sağlık gibi temel alanlarda, kamu hizmet sunumundan yararlanabilmesinde ve yönetime katılabilmesinde anahtar bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Burada dikkat çeken husus, sosyal hesap verebilirliğin toplumun dezavantajlı kesimlerinin yönetime katılımını destekleyici olmasıdır.

Sosyal hesap verebilirlik, “halk grupları tarafından başlatılan, kamu kurumları, kamu görevlileri ve hizmet sağlayıcıların davranış ve performanslarının

9 Katılımcı denilerek kast edilen, Yüksel’ e göre (2004: 5), kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesinde bizzat bulunma veya bunları etkileme amacına yönelik tüm eylemlerdir.

hesap verebilirliğini sağlayan, insanların yaşamını geliştiren ve insan haklarını koruyan” eylemler olarak tanımlanmaktadır. Sosyal hesap verebilirlik bir başka tanımlamada da “hesap verebilirliğin oluşturulmasına karşı bir yaklaşım ” olarak nitelendirilmektedir. Bu yaklaşım, vatandaş katılımına dayanan, kamu hizmetini sunanlar ve kamu görevlilerinden doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilebilir bir hesap verebilirlik şeklinde değerlendirilmektedir. Vatandaşlarca hakların bilinmesi ve hizmet sunumunun tamamlayıcısı olarak görülen sosyal hesap verebilirliğin, sıklıkla, kamu görevlilerinden hesap vermelerini talep eden topluluklar, yerel yönetimler ve kamu görevlileri ile devlet arasında geniş hesap verebilirlik ilişkilerini kapsadığı dile getirilmektedir. Doğrudan talep taraftarları ile kamu görevlileri arasında hesap verebilirlik ilişkisi kurulurken, dolaylı olarak ise devletle bu ilişki kurulmaktadır (The World Bank, 2009).

Sosyal hesap verebilirlikle ilgili girişimler, “toplum gelişimini, katılımcı yönetimi ve hizmet sunumunu içeren hükümet aktivitelerini talep etme” olarak da ifade edilmektedir (Ringold vd., 2011: 6-12).

Topluma karşı doğrudan hesap vermenin yani sosyal hesap verebilirliğin amaçları ise, *“toplumun yetkilendirilmesi, gereksiz kaynak kullanımının en aza indirilmesi, daha uygun ve etkili hükümet programlarının yapılması, kamu mülkiyetini teşvik etme ve halkın katılımını destekleme”* şeklindedir. Bu amaçlar, sosyal hesap verebilirlik aracılığıyla, *kamu görevlilerinin kendi aralarında gizli anlaşmalar yapması, görünmez hesap verebilirlik ve denetim uygulamaları, şeffaflığın yeterince olmaması, halkın katılıma gönülsüz olması gibi durumların* (Singh, 2012: 2) önlenmesine hizmet etmektedir.

Ackerman’a göre (2005: 8-12) sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilirlik mekanizmasının oluşturulabilmesi için gerekli olan dört temel argümandan biridir. Sosyal hesap verebilirlikte, sivil katılım, katılımcı bütçe, sosyal denetim, vatandaş rapor kartları gibi araçlarla sosyal aktörler merkezi bir rol almaktadır. Yani sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması için araç olarak görülmektedir. Çekirdek düşünce hesap verebilirlik iken sosyal hesap verebilirlik onu sağlayıcı mekanizmalardan biri olarak değerlendirilebilir.

Özde, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları, kamu hizmeti sunan ilgili kurumların halkın gözünde geçerliliğini de sağlamaktadır. Bir başka anlamda, kamu görevlilerinin kaliteli hizmet sunumu, ilgili hizmetin, vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına göre yerine getirilip getirilmediği, sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları ile değerlendirilebilir. Böylece, ilgili kamu kurumu meşruiyetini sürdürebilir (Khadka ve Bhattacharai, 2012: 7-8).

Hükümet programı hakkında bilgi toplama, bu bilgiyi analiz etme ve sonrasında da rasyonel bir şekilde doğrudan kamu görevlileri, politikacılar ve hizmet sağlayıcılardan etkili, şeffaf ve etkin bir şekilde kamu yararının sağlanabilmesini talep

etme, sosyal hesap verebilirlik kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bunların gerçekleştirilmesi için “örgütlü ve kapasiteli toplumsal gruplar, etkin bir çevre, kültürel uygunluk ve bilgiye erişim” olmak üzere dört temel sacayağı sayılmaktadır. Sosyal hesap verebilirlik, demokratik bir yönetim sisteminin her aşamasında var olması elzem olan bir unsur olarak nitelendirilmektedir (The World Bank (a)).

Dünya Bankası yaklaşımına göre sivil katılıma dayanan sosyal hesap verebilirliğin önemi üç noktada ortaya konmaktadır. İyi yönetim, etkinlik ve hizmet sunumunun gelişmesi ve yetkilendirmedir (The World Bank, 2009). İyi yönetim, Dünya Bankası’na “otoritenin kullanılma biçimi” bağlamında ele alınmaktadır. Buna göre, ülkelerin sosyal ve ekonomik kaynaklarının nasıl yönetileceği konusunda otoritenin kullanılma biçimini ifade etmektedir (Parr ve Ponzio, 2002: 2, Aktaran Palabıyık, 2012: 2). İyi yönetim, yerelde halkın kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine katılmalarını sağlayıcı (Palabıyık, 2012: 171) bir yönetim tekniği olarak görülebilir. Sosyal hesap verebilirlik, mekanizmaları da bu katılımı öngören, kolaylaştıran araçlardır. İyi yönetimin gerçekleşmesinde bir harç olarak nitelenebilecek olan sosyal hesap verebilirlik, otoritenin kullanılmasında halkı da taraflardan biri haline getirerek onu güçlü kılmaktadır. Çünkü, ülke kaynaklarının yönetimi en nihayetinde kamu gücünü elinde tutanlarca gerçekleştirilmektedir. Ancak bu güç, demokrasilerde halkın denetimi ile sınırlandırılmadığı sürece kontrolsüz kalmaktadır. Dolayısıyla, kaynakların etkin ve verimli kullanılmama tehlikesi her daim mevcut olabilir. Özellikle de demokrasiyi henüz kurumsallaştıramamış gelişmekte olan ülkelerde bu risk daha yüksek görülebilir. Bu nedenle de sosyal hesap verebilirlik kanallarının bu ülkelerde var olması ve işlerliği önemlidir.

Sosyal hesap verebilirlik, hesap verebilirliğin bir türü aynı zamanda onu sağlayıcı mekanizmalar şeklinde ifade edilebilir. Bu noktada, sosyal hesap verebilirliğin iki önemli özelliği olarak vatandaşların günlük kamusal meselelere ve karar verme süreçlerine dahil olması yani oy vermenin ötesinde bir anlam taşıması ile yönetim süreçlerinde “şeffaflığın” sağlanması çabaları ifade edilmektedir (Kumar vd., 2009: 5). Bu özellikler, önceki başlıklarda değinildiği üzere sosyal hesap verebilirliğin, yönetimde şeffaflık ve açıklık ile yakından ilişkili olduğunu da destekler niteliktedir.

Demokratik sistemlerde, toplumun hesap sorma talebinin bir hak ve kamu görevlilerinin de hesap verebilirliğinin bir zorunluluk olması kabul gören bir düşüncedir. Hizmet kullanıcıları ile kamu görevlileri arasında doğrudan sorumluluk ilişkisinin kurulması anlamına gelen sosyal hesap verebilirlik, yeni demokrasilerde yoksul halk gruplarının yalnızca seçimlerle değil, seçimlerden sonraki süreçlerde de yönetime katılabilmesinin aracıdır. Doğrudan hesap verebilirlik ilişkisinin kurulması için yeni yaklaşımlar geliştirme ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal hesap verebilirliğin, *seçimlerin yerini alma amacından ziyade bunu tamamlayıcı bir unsur* olarak kabul görmekte olduğu söylenebilir. Halktan kamu görevlilerine doğrudan bir

yol çizilerek, kamu hizmetinin niteliğinin artırılması düşüncesi esas alınmaktadır (The World Bank 2004 Report, 2003: 2, 81, 85).

Buraya kadar anlatılanlar kısaca değerlendirilecek olursa, sosyal hesap verebilirlik kavramının, demokrasinin gelişmesine paralel bir çizgide doğrudan halka karşı hesap verme kültürünün yarattığı yeni bir hesap verme boyutu olduğu söylenebilir. Amacında, etkin bir kamu hizmeti alma ihtiyacının karşılanması yatmaktadır. Özellikle de yoksul halk gruplarının mağduriyetlerini giderme yollarından biri olarak tasavvur edilmektedir. Sosyal hesap verebilirliğin, çok aktörlü bir yapıya karşılık geldiği, anlaşılmaktadır. Kavrama dair genel bir çerçevenin ardından aşağıdaki başlıkta, Nepal örneği üzerinden sosyal hesap verebilirliğin hangi mekanizmalar aracılığıyla işlediğine değinilmektedir.

3.2. Nepal’de Sosyal Hesap Verebilirlik Kanalları

2004 Dünya Bankası Raporunda özellikle yoksullar için kamu hizmeti yapma teması altında ele alınan sosyal hesap verebilirlik, Afrika, Orta Asya, Latin Amerika ve Güney Asya bölgelerinde etkin kamu hizmetinin sağlanması için önemle üzerinde durulan konulardan biridir (The World Bank 2004 Report, 2003). Bu nedenle de Dünya Bankası yaklaşımlarında sosyal hesap verebilirliğin gelişmiş ülkelerden ziyade az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için kullanılan bir kavram olduğu düşünülebilir. Çeşitli ülkelerde çeşitli kanallar¹⁰ aracılığıyla uygulanmakta olan sosyal hesap verebilirlik mekanizmasının, kamu yönetimi ve topluma, bir masanın etrafında, karşılıklı olarak kamu görevlileri ile halkın hesap sorma-hesap verme ilişkisini yürütebilme fırsatını sunduğu dile getirilebilir.

Daha önce belirtildiği gibi Dünya Bankası projelerinde desteklenen sosyal hesap verebilirliğin ülke uygulamaları oldukça fazladır. Bu nedenle içlerinden seçilen Nepal örneği temelinde, yalnızca sosyal hesap verebilirlik kanalları incelenmekte, çalışmanın kapsamı itibarıyla, burada yalnızca bu kanalların neyi ifade ettiği ve önemleri kısaca belirtilmekte, ayrıca Nepal’deki uygulamasının içeriğine girilmemektedir. Burada amaçlanan Nepal’in, iyi uygulama örneği olarak sunulması veya Türkiye’ye örnek gösterilmesi değildir. Sadece sosyal hesap verebilirlik kanallarının neler olduğunu tespit etmektir. Türkiye’de de sosyal hesap verebilirlik kanallarının varlığı hem Dünya Bankası değerlendirmeleri hem de hukuki düzenlemeler temelinde incelenmektedir.

10 Sosyal hesap verebilirlik kanalları, birçok hareket ve aracı içermektedir. Genel olarak ifade edilecek olduğunda sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak, katılımcı kamu politikası yapma süreci, katılımcı bütçe, kamu harcamalarını izleme, halkın denetimi ve hizmeti değerlendirmesi, halkın bilgi edinebilmesi, halk danışma komiteleri sayılmaktadır. Bütçe formülasyonuna, bütçe görüşmelerine katılma, paranın nereye harcandığını izleme ve performansı izleme de yine sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülmektedir (The World Bank (a); Social Development Department, s. 5). Bunların yanında, vatandaş rapor kartları, sosyal denetim, vatandaş hakları, bilgi edinme hakkı, website projeleri, topluluk radyosu, toplum puan kartları, halk jürisi, vatandaş şikayet mekanizmaları da sosyal hesap verebilirliğin araçları olarak çeşitli ülkelerde uygulanmaktadır (Ackerman, 2005: 12; Ringold vd., 2011; Malena ve Mcneil, 2010: 11, Singh, 2012: 3).

147.000 km’lik alana sahip, yaklaşık 27,5 milyonluk nüfuslu bir Orta Asya ülkesi olan ve cumhuriyet ile yönetilen Nepal aynı zamanda dünyanın en yüksek noktası olan Everest’i sınırlarında barındırır. Temel geçim kaynağı tarım olup, halkın üçte biri yoksulluk sınırı altında yaşamaktadır (tr.wikipedia.org).

Dünya Bankası’nın özellikle vurguladığı sosyal hesap verebilirlik kavramının somut araçlarının (The World Bank 2004 Report, 2003) görülebileceği ülkelerden biri Nepal’dir. Ancak burada Nepal’i iyi uygulama örneği veya kötü uygulama örneği şeklinde sunmaktan ziyade hesap verebilirlik ve sosyal hesap verebilirlik kanallarına dair betimsel ve tanıtıcı tespitlerin yapılması amacı bulunmaktadır. Buna göre, Nepal’de sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığı, bunlara nasıl ulaşılabileceği gibi hususlarda halkın bilgilendirilmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından desteklenen “Program for Accountability in Nepal” kapsamında yayınlanan çalışmada, vatandaşların kullanabileceği çeşitli araçlar tanıtılmaktadır. Bunlar, “*bilgi araçları, hesap verebilirlik ve tamamlayıcı araçlar ile katılımcılığı geliştirici araçlar*” olarak üç ayrı başlık altında gruplandırılmıştır. Bilgi araçları olarak, “*vatandaş şartı, hakların kontrolü listesi, yerel yönetim bütçeleri, bilgi edinme hakkı, ilgili kanun, politika, düzenlemeleri kontrol listesi*”; hesap verebilirlik araçları olarak, “*sivil eğitim, kamu harcamalarını izleme, standartları kontrol listesi, toplum skor kartı, vatandaş rapor kartı, kamu jürisi, kamu denetimi, kamu harcamalarını izleme, vatandaş şikayet mekanizmaları*” sayılmaktadır. Son olarak ise, katılımcılığı geliştirmeye yönelik olarak, çok paydaşlı gruplar, katılımcı planlama, katılımcı bütçe, varlıkların beyanı gibi araçlar yer almaktadır. Bu araç ve mekanizmalardan, bazılarını örnekleyerek açıklamak, çalışmanın kelime sınırlaması nedeniyle daha makul görülmektedir. Aşağıda Nepal’de genel olarak sosyal hesap verebilirlik kanalları ve bunların neyi ifade ettiği belirtilmektedir (Khadka ve Bhattarai, 2012: 12-111) :

Vatandaş Şartı, kamu hizmeti alan halkın, hükümet organları tarafından sunulan hizmete dair bilgilendirilmesi anlamına gelmektedir. İçeriğinde, ulaşılabilir servis çeşitleri, sorumlu kamu görevlisi, hizmetin kalitesi gibi unsurlar bulunmaktadır. Vatandaş şartının önemi, bilgiye erişimi kolaylaştırarak kamu hizmeti hakkında bilgi alınmasını, hızlı, iyi ve kaliteli hizmet sunumunu ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamasıdır.

Bilgi Edinme Hakkı, yerel yönetimlerin plan ve projeleri hakkında bilgi sahibi olmanın kolaylaştırıcı bir unsuru olarak görülmektedir. Halkın araştırma ve talep etme hakkının bir zorunluluk olmasının sonucu olarak bilgi edinme hakkı da bir sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak görülmektedir.

Toplum Puan Kartı, halkın kamu hizmetinin kalitesini izleyebilmesinin bir aracıdır. Halka karşı sorumluluğun sağlanabilmesinde önemli görülmektedir. Örneğin sağlık alanında, ilgili kuruluşa verilen 3 puanın karşılığı “çok iyi” anlamına gelirken, 2 puanın karşılığı “iyi” olarak ifade edilmektedir. Bu mekanizma sayesinde, halkın

hizmete dair analiz yapabilmesi, memnuniyetsizliğin giderilmesi sağlanmakta, eğer iyi bir hizmet yerine getirilmişse bu yönde cesaret verici işlevler yerine getirilmektedir.

Sivil Eğitim, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının var olması yanında halkta da hesap sorma kültürünün var olmasının bir gereği olarak, topluma bireysel bilinç sağlamanın bir aracıdır. Devletin her kademesine katılabilmesi için politik, ekonomik ve sosyal açıdan ilgi ve dikkat kazanımının sivil eğitim yoluyla gerçekleşebileceği varsayılmaktadır. Sivil eğitim sayesinde, toplumun, merkezi ve yerel hükümetlerin nasıl çalıştığını, bütçeyi nasıl formüle ettiğini ve nasıl harcadığını, kural ve yasaları nasıl yaptığını anlama ve bilme yeteneğinin geliştirilebileceği varsayılmaktadır.

Kamu Harcamalarını İzleme, yerel yönetimler ve diğer yönetim kademelerinin bütçeyi nasıl hazırladıklarının bilinmesi açısından önemli bir kanal olarak görülmektedir. Hükümetin bütçeye dair plan, program ve kaynakları hakkında, halkın bilgi sahibi olmasını sağlayan bu mekanizma, özellikle fakir halk gruplarının yaşam şartlarının iyileştirilmesi yönünden gereklidir. Kamu harcamaları, toplumsal grupların amaçlarına uygun kullanılarak, kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasının önlenmesini sağlamaktadır. Toplumdaki fakir halk grupları, kötü kaynak kullanımından en fazla etkilenme potansiyeline sahip gruplar olarak görüldüğünden, kamu harcamalarını izleme mekanizması onlar için önemli sayılmaktadır.

Kamu Gelirlerini İzleme, kamu harcamalarını izlemede olduğu gibi ulusal ve yerel yönetimlerin kamu kaynaklarına nasıl ve nerede ulaştıkları, nasıl kaynak edindikleri hakkında soru sorabilmeyi sağlayan bir başka mekanizmadır.

Vatandaş Rapor Kartları, halkın kamu hizmeti aldığı zamanlarda geri bildirim sağlayıcı bir unsur olarak görülmektedir. Kamu kurumları, bu mekanizma aracılığıyla, halkın doğrudan ilgili hizmete dair gözlem, his ve düşünceleri hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Anket, konsensus gibi metotlar aracılığıyla, hizmet alan halkla kontak kurularak daha iyi hizmet sunabilme adına bilgi toplanmış olmaktadır. Böylece, politikacılar da halkın taleplerini göz önüne almış olmakta, etkili hizmet sunumu için kamu görevlileri pratik bir ilerleme sağlamış olmakta, kamu politikalarının etkinliği, geri bildirimin sağlanmasıyla değerlendirilebilmektedir.

Halk Jürileri, sosyal hesap verebilirliğin önemli bir mekanizması olarak görülebilir. Çünkü, kamu hizmetine yönelik yüz yüze yapılan soru ve cevap usulü ile etkili ve kaliteli hizmet sunumu sağlanmakta ve doğrudan halka karşı hesap verebilirlik artırılmaktadır. Öte yandan paydaşlara karşı, kamu görevlilerinin ne yaptıkları hakkında şeffaflığı artırarak oldukça etkili bir mekanizma olmaktadır.

Kamu Denetimi, doğrudan paydaşların katılımını öngörmektedir. Bütçe için gerekli paranın ne kadar olduğu, bütçeyi kimin oluşturduğu, harcamaların şeffağça yürütülüp yürütülmediğinin denetimi sağlanmaktadır. Harcama ve bütçe

uygulamalarının yasal değerlendirilmesi, bu yolla yerine getirilmektedir. Kamu denetimi, sorumluluğun artması, şeffaflık ve bilgi edinme kültürünün gelişmesi için önemli bir sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak görülmektedir.

Şikâyet Mekanizmaları, halkın karşılaştığı çeşitli problemler karşısında başvurabilecekleri yerleri ifade eden sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarından bir başkasıdır. Fakir vatandaşların kendilerini güçlü insanlar karşısında ifade edebilmelerinin önemli bir aracı görülmektedir.

Tüm bu araç ve kanallar, hesap verebilirlik anlayışında meydana gelen değişim sonucu, yönetimlerin daha açık ve şeffaf olması böylelikle, topluma karşı hesap verebilir kılınması isteğinin sadece gelişmiş ülkeler değil gelişmekte olan ülkeler veya az gelişmiş ülke halkları için de geçerli kılınmasının araçları şeklinde görülebilir.

Dünya Bankası'nın Nepal için sunduğu hesap verebilirlik programı (PRAN)¹¹ kapsamında geliştirilen ve yukarıda açıklanan çeşitli sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları sayesinde vatandaşların etkin kamu hizmeti talebi veya ihtiyaçlarının karşılanmasında yönetimlerin sorumlu davranarak kendilerinden beklenenleri gerçekleştirmeleri mümkün kılınmaktadır. Bunu şöyle bir örnekle desteklemek gerekli görülebilir. Nepal'in Banglung bölgesinde vatandaşlar, tek bir yöntemle sağlanan pahalı ulaşım bedeli ödemek yerine bölgelerinde başlatılacak otobüs servisleri sayesinde çok daha az bir ücretle ulaşımalarının sağlanabileceği yönündeki taleplerini doğrudan belediye yetkililerine bir kamu toplantısı aracılığıyla iletmış (a public hearing) ve bunun sonucunda, ilgili bölgede otobüs servisleri başlatılmış, böylelikle vatandaşlar doğrudan kamu yönetimi yetkililerinden hizmet talep ederek bunun kısa zaman içerisinde yerine getirilmesini sağlamışlardır (The World Bank (b)). Bu örnek, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının, doğrudan hesap verebilirliği nasıl sağlayabildiğini somutlaştırmaktadır. Kamu görevlilerinden talep edilen bir hizmet, sosyal hesap verebilirlik mekanizması yoluyla etkin bir şekilde yerine getirilmiş, böylece yerel halk, daha ucuz otobüs servisi hizmetinin sağlanabilme olanağı varken neden daha pahalı ulaşım araçlarını kullanmak zorunda kaldıklarının "hesabını kamu görevlilerinden sorarak" onların hesap verme sorumluluğunu yerine getirmelerini sağlamış olmaktadır.

Nepal'de, politik yaşamdaki dönüşüm (çok partili hayata geçişin görece yeni sayılması), yönetim meseleleri, sivil toplumun gelişimi, vatandaş-devlet ilişkilerinin dönüşümü, bağımsız medya gibi temel argümanların, sosyal hesap verebilirlik araç ve

11 Yeni bir hesap verebilirlik programı olarak (Program For Accountability in Nepal- PRAN) Dünya Bankası tarafından Nepal için sunulmaktadır. Programın temel amacı ise, sivil toplum ve hükümet yetkilileri veya kamu görevlilerinin, sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları aracılığıyla kapasitelerinin artırılması şeklinde belirtilmektedir (Tamang and Malena, t.y: 6). Burada sivil toplumun, yönetsel süreçlere katılım kapasitesinin artırılması, yönetsel aktörlerin de hesap verebilirlik kapasiteleri yanında etkin kamusal mal ve hizmet sunum kapasitelerinin artırılmasının kastedildiği yorumunda bulunulabilir.

mekanizmalarını etkilediği; bilgiye erişim, vatandaşların görüşlerini dillendirebileceği yerel medya araçlarının varlığı, vatandaş derneklerinin varlığı (Tamang and Malena, t.y: 7-10) gibi unsurların da sosyal hesap verebilirlik kanallarının kullanılmasında önem arz ettiği belirtilmektedir.

Tamang ve Malena'ya göre (t.y: 8) Nepal'de sosyal hesap verebilirlik kanallarının, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkide şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasını kolaylaştıracağı, böylelikle de devlet vatandaş ilişkilerinin daha üretken olacağı dile getirilmektedir.

Daha önce ifade edildiği üzere hesap verilenler noktasında, kamunun ya da toplumun, yeni ve güçlü bir aktör olarak devletin yanında konumlanmasının, sosyal hesap verebilirliğin tüm topluma karşı sağlanması ihtiyacını doğurduğu söylenebilir. Ülkeden ülkeye, her ülkenin kendi toplumsal ve siyasal kültürü içerisinde farklı hesap verebilirlik mekanizmaları bulunabilir. Ama genel anlamda, sosyal hesap verebilirlik kanalları denildiğinde anlaşılmaması gereken hususlar olarak, halkın bütçe yapım ve uygulama sürecine katılması, kamu harcamalarını izleyebilmesi, kamu görevlileri ile doğrudan iletişim kurabileceği kurul, komite vb. araçların bulunması, vatandaş rapor kartları, toplum puan kartları gibi araçlar sayılabilir. Ayrıca çalışma kapsamını aşacağı düşünüldüğünden yer verilmese de Nepal'de yukarıda yer alan araçlar için farklı merkezler, program ve projelerin yürütüldüğü organizasyonlar bulunmaktadır.

Hesap verebilirliğin sağlanmasında doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki temel yol bulunmaktadır (Kumar vd., 2009: 3). Dolaylı hesap verebilirlik yolunda, vatandaşlar oy kullanmanın ötesine çoğu zaman geçememekte, oy sonrası gerçekleşen yönetsel süreçlere dâhil olamamaktadırlar. Ancak, doğrudan hesap verebilirlik yolunda ki burada sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları karşımıza çıkmaktadır, hizmet sağlayıcı kamu görevlileri ile bu hizmeti alan vatandaş arasında aracısız, direkt bir hesap verebilirlik ilişkisi kurulabilmektedir. Dolayısıyla, hesap verebilirliğin sağlanmasında, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının farkı, bunu doğrudan sağlayarak hesap verebilirliğe hizmet etmesi; bunu da özellikle toplumun sesini yetkililere duyurmada güç sahip olanlarla eşit imkan ve güce sahip olmayan yoksul ve dezavantajlı kesimleri için daha fazla kolaylaştırması şeklinde ifade etmek mümkündür.

Sosyal hesap verebilirliğin Nepal örneğinde görüldüğü üzere, yönetsel süreçlere katılımı esaslayan, hem devlet ve yönetsel aktörlerin hesap verebilirlik ve etkin hizmet sunumunun gerçekleşmesi için kapasitelerinin geliştirilmesini sağlayan hem de vatandaşlara, yönetsel süreçlerin etkin aktörü olma şansı tanıyan bir hesap verebilirlik aracı olduğu söylenebilir.

3.3. Türkiye'de Sosyal Hesap Verebilirlik Kanalları

Yönetim anlayış ve uygulamalarında meydana gelen değişimin, Türk kamu yönetimindeki yansımalarının, özellikle 2000'li yıllardan itibaren girilen reform

adımlarında hissedilir ölçüde kendini gösterdiği söylenebilir. Gerek Avrupa Birliği uyum sürecinin getirmiş olduğu konjonktürel gereklilik, gerekse kamu yönetimi reformlarını kararlılıkla yürüten siyasi iradenin, kamu yönetiminin dönüşümünde etkili olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanması noktasında da önemli düzenlemeler getirilmiştir. Fakat, yukarıda yer verilen sosyal hesap verebilirlik bağlamında ise hangi düzenlemelerin sosyal hesap verebilirlik mekanizması olarak değerlendirilebileceği sorusuna, aşağıda verilen örnekler temelinde cevap aranmaya çalışılmıştır.

Öncelikle şu ifade edilmelidir ki Türk kamu yönetimi için “sosyal hesap verebilirlik kanalları” kavramsallaştırmasından bahsetmek olanaklı değildir. Çeşitli yasal düzenlemelerde hesap verebilirlikle ilgili mekanizmalar veya araçlar yer almakla birlikte bunların kamu yönetimi ve vatandaş arasında doğrudan hesap verebilirlik yolu mu yoksa dolaylı hesap verebilirlik yoluna mı karşılık geldiğinin çözümlemesinin yapılması gereklidir. Burada, sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının neler olduğundan hareketle, hukuki düzenlemeler bağlamında kısa bir değerlendirme yer almaktadır. Nepal örneğinde olduğu gibi Türkiye için de sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliği vb. bağlam değerlendirme dışı tutulmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim kanunları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi düzenlemeler, yeni yönetim anlayışının mevzuattaki yansımalarını barındırdığından, hukuki düzenlemeler olarak, bu örnekler temel alınmaktadır.

Sosyal hesap verebilirlikle ilgili kavramsal bir ibare yerine “kamuoyuna hesap verme” ya da “kamuoyunu bilgilendirme” gibi kelime grupları, 5018 sayılı Kanun ile yerel yönetim kanunlarında yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak kamuoyuna hesap vermeyi temel alan düzenlemeler irdelenmektedir.

5018 sayılı Kanunun 5. maddesinde yer aldığı üzere, “*kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap vermelerini sağlayacak şekilde yürütüleceği*”, hükmü sosyal hesap verebilirlik ilkesi temelinde değerlendirilebilir mi? Dünya Bankası yaklaşımlarında ve sosyal hesap verebilirlik kanalları incelenirken de belirtildiği gibi esas olan kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin sağlanması idi. Ancak, bu düzenlemede kamu görevlilerinin hesap vermelerinin ne şekilde olacağı ayrıntılı yer almamaktadır. Halka karşı doğrudan bir hesap verme yolu ayrıntılı çizilmemiştir. Dolayısıyla, bu hususta daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilebilir. Yine, Kanun’un 7. maddesinde ise, kamusal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında *kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi* ve bunun da denetimin sağlanması amacıyla yapılacağı belirtilmektedir. Bunun araçları olarak ise, görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirtileceği, hükümet planları, programları, bütçe hazırlıklarının yetkili organlarla görüşülerek hazırlanması, uygulanması ve bunların sonuçlarının da kamuoyu tarafından erişilebilir olması,

belli dönemler halinde teşvik ve desteklemelerin kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının genel geçer standartlar temelinde tutulması gibi hususlar sayılmaktadır. Burada da, sosyal hesap verebilirliğin kamusal meselelerde bilgiye erişim boyutunun var olduğu, kamuoyunun bilgilendirilmesi yoluyla hesap verebilirliğin sağlandığı yorumuna gidilebilir. Dolayısıyla bu düzenleme sosyal hesap verebilirlik ilkesi altında görülebilir. Ancak, genellikle toplumun dezavantajlı kesimleri, yoksul kesimleri için bir tür sesini kamu görevlilerine duyurabilme imkanı sunan sosyal hesap verebilirlik anlayışı gereği örneğin bütçe hazırlıklarına bu kesimlerin de dahil olabilmesi gerektiği veya bunu sağlayıcı mekanizmaların ilgili düzenlemede eksik kaldığı söylenebilir.

8. maddede de hesap verme sorumluluğu düzenlenmiştir. Buna göre, kamusal kaynak kullanma gücünü elinde tutanların yetkili mercilere hesap verme zorunlulukları olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak bu maddede “yetkili mercii” olarak halkın sayılıp sayılamayacağı sorusu yanıtızsız kalmaktadır. Burada daha ziyade dolaylı bir hesap verebilirlik anlayışının var olduğunu söylemek olanaklıdır. Yine, 10. maddede bakanların sorumlulukları olarak yer verilen, yönetimin amaç, hedef, strateji, varlık, yükümlülük ve yıllık performans programlarına yönelik her mali yılın ilk ayında “kamuoyunu bilgilendirecekleri” hükme bağlanmış; 41. maddede de üst yönetici ve harcama yetkililerinin hesap verme sorumlulukları kapsamında yıllık olarak hazırlayacakları faaliyet raporlarının da kamuoyuna açıklanması hükmü birer hesap verebilirlik düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada da dolaylı bir ilişkinin varlığı söz konusudur. Bilgilendirme veya kamuoyuna açıklama, sosyal hesap verebilirliğin bilgiye ulaşma boyutu bağlamında önemli bir düzenlemedir. Ancak, bu tek taraflı irade ile yönetim tarafından gerçekleştirilen bir eylem olduğunda sosyal hesap verebilirlik anlayışına uygun olmayan bir durumla karşı karşıya kalınabilir. Bu yönde halktan da bir talep gelmesi, ortaya konan raporlar veya bilgilendirmenin neticelerinin de sorgulanabilmesi gerekli olabilir. Bunun için de vatandaşlarda bir talebin oluşması, bunu destekleyecek mekanizmaların yerel ölçekte veya ulusal ölçekte varlığı önemlidir.

Görülmektedir ki, 5018 sayılı Kanun’da kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin sağlanması yönünde çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Bunlardan bazıları, sosyal hesap verebilirlik kavramı altında da değerlendirilebilir. Ancak, yukarıda yer verildiği üzere çeşitli eksiklikler de bulunmaktadır. Diğer yandan, yerel yönetim kanunlarında sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak görülebilecek daha somut düzenlemelerin var olduğu söylenebilir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye meclis toplantılarının halka açık olması (md. 20), faaliyet raporunun halka açıklanması (md. 56), hesap sorma ve hesap verme, katılım, yerinden yönetim ilkelerinin somut olarak uygulanabileceği kent konseyleri kurulması (md. 76) gibi düzenlemeler, Türk kamu yönetimi özelinde, sosyal hesap verebilirlik kanalları olarak düşünülebilir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda ise yine meclis toplantılarının halka açık olması (md. 12), kesinleşmiş kararların halka duyurulması

(md. 15), denetime ilişkin raporların ve faaliyet raporlarının halka duyurulması (md. 38-39) örnekler arasındadır.

Bir başka düzenleme ise sosyal hesap verebilirliğin amacı, hedefi ve kanalları arasında yer alan bilgi edinmenin, Türkiye’de 2003 yılında bir hak olarak kabul edilmiş olmasıdır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun amacı, sosyal hesap verebilirliğin oturduğu bağlam olan demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışının gerekleri olarak görülen eşitlik, tarafsızlık ve şeffaflık ilkelerinin sağlanarak, kişilere bilgi edinme haklarını kullanabilecekleri gerekli düzenlemeleri yapmak olarak belirtilmiştir. 4. maddede herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu, 5. maddede kurum ve kuruluşların, başvuru yapanlara, istisnalar¹² dışında her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Bilgi edinme hakkı kapsamında doğrudan bir yerel yönetim biriminin faaliyetine dair hesap sorulabilmesi mümkün olabilmektedir. Özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme sayesinde kurumların internet sitelerinden vatandaş olarak bilgi edinme hakkının kullanılması, Türk kamu yönetimi adına da önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Örneklemek gerekirse İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, belediyeler gibi birçok kurumun internet sitesinde yer alan bilgi edinme, e-dilekçe gibi kanallar toplumun doğrudan hesap sorma araçları olarak görülebilir.

Dünya Bankası yaklaşımlarında Türkiye özelinde yapılan bir değerlendirmede şu dikkat çekici hususlar yer almaktadır:

2002 sonrasında yaşanan politik başarının Türkiye’nin dönüşümünde önemli bir rol oynadığı, özellikle fakirlikle mücadelede ekonomik başarı ve gelişmenin sayesinde Avrupa’nın hızlı büyüyen ülkesi konumuna geldiği, kaliteli sağlık hizmeti ve eğitim ile dezavantajlı grupların yaşamsal kalitelerinin arttığı belirtilmektedir. Bunun örnekleri olarak ise, şartlı para transferleri, yoksul halk grupları için erişilebilir sağlık hizmeti ve evde sağlık hizmeti gibi örnekler sayılmaktadır. Yasal reformların sosyal hesap verebilirlikle bağına dair yapılan değerlendirmelerde, 2010 referandumu ile onaylanan kurumsal reformlar olarak, “anayasa mahkemesine bireysel başvuru hakkı, ombudsman biriminin kurulması, memurlar için toplu görüşmenin bir hak olarak tanınması, kadın, çocuk ve yaşlılar için pozitif ayrımcılık önlemlerinin alınması” yer almaktadır (The World Bank , 2011: 9-10).

Sosyal hesap verebilirlik için iki önemli hususun altını çizen değerlendirmede, şeffaflık ve bilgiye erişim ile sağlık reformları odak noktalar olarak görülmektedir. Kamu mali yönetimi için şeffaflık ve bilgiye erişim için alınabilecek önlem uygulamaları olarak, bütçe önerileri, ön bütçe bildirimi, yılsonu raporları ve denetim raporları, vergi özerkliği gibi araçlar belirtilmektedir. Türkiye özelinde, iyi yönetim ve vatandaş katılımı için yasal düzenlemeler ve siyasi anlamda kararlı durulmasının önemli olduğu

12 Devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, idari ve adli soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgeler gibi (Bilgi Edinme Hakkı Kanunu).

vurgulanmaktadır. Kurumsal değişimler ve diğer yasal düzenlemelerin şeffaflık ve hesap verebilirlik alanını güçlendirdiği medya ve toplumun geniş bir perspektifte tartışmalara katılabildiği ifade edilmektedir. Temel hizmetlerin iyileştirilmesinde halkın yönetimle istişare halinde olması, politik ve ekonomik yaşama kadınların katılımının artması da Türk kamu yönetiminde sosyal hesap verebilirlik girişimleri olarak değerlendirilmektedir (The World Bank , 2011: 11-12).

Dünya Bankası'nın bölgesel anlamda Türkiye'yi sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları yönünden detaylı bir analizle değerlendirdiği anlaşılmaktadır. Özellikle yeniden yapılandırma sürecinin getirdiği yeni düzenlemelerde sosyal hesap verebilirliğin sağlanması adına pozitif girişimlerin varlığı görülmektedir. Burada, daha önce ifade edildiği üzere, sosyal hesap verebilirliğin, etkin ve etkili bir şekilde kamu hizmet sunumunun gerçekleşmesi bağlamında yapılan vurgular (sağlık hizmeti gibi) dikkat çekmektedir. Ayrıca, kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendiren düzenlemelere gidilmesi de sosyal hesap verebilirlik kavramı altında değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Genel bir ifadeyle, bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemlerden ötürü dayanak göstererek açıklamada bulunması demek olan hesap verebilirlik (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları no: 27), özellikle 1980'li yıllardan itibaren yönetimde yaşanan paradigma değişimi sonucu daha sık gündeme gelen halkın yönetime ortak olarak, yönetimi denetlemesi ve kontrol altında tutmasının (Al, 2007:8) en önemli araçlarından birisi haline gelmiştir. Geleneksel anlamda, mali ve politik bir düzlemde sınırlı kalan hesap verebilirlik anlayışı, halkın yönetsel faaliyetler karşısında ilgi ve bilinç düzeyinin artmasıyla farklı boyutlara ulaşmıştır. Bu boyutlardan biri de sosyal hesap verebilirliktir.

Sosyal hesap verebilirlik, demokratik bir bağlam üzerinde kamu yönetimi-toplum ilişkisinin güven temelli inşasının önemli bir harcı olarak görülebilir. İki temel soru etrafında kaleme alınan çalışmada, sosyal hesap verebilirliğin ne olduğu ve hangi mekanizmalara sahip olduğu sorularına, Nepal örneğinden hareketle cevap verilmiş, ardından ise Türkiye için sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları olarak nelerin değerlendirilebileceği merakıyla bir incelemede bulunulmuştur.

Dünya Bankası terminolojisinde sıklıkla kullanılan bir kavram olarak sosyal hesap verebilirliğin, 1980'li yıllar itibariyle yönetim anlayışında yaşanan dönüşümcü değişim sürecinin hesap verebilirlik anlayışında yarattığı yeni bir boyut olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu boyutun temel aktörleri olarak sivil toplum, medya, kamu görevlileri, hükümet gibi birçok taraf karşımıza çıkmaktadır. Dünya Bankasınca sıklıkla vurgulanan iyi yönetim temelinde toplumda daha ziyade yoksul halk gruplarının

demokratik bir hak olan yönetime katılımını kolaylaştırıcı bir mekanizma olarak çeşitli ülkelerde projeler kapsamında desteklenmektedir. Sosyal hesap verebilirlik mekanizmalarının varlığı halinde vatandaşlara daha iyi hizmet sunumunun gerçekleştirileceği, özellikle de yoksul ve dezavantajlı veya marjinal kesimler için bunun sağlanacağı görüşü nedeniyle sosyal hesap verebilirliğin “kavramsal” açıdan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için daha etkili olabileceği yorumunda bulunmak mümkün olabilir.

Sosyal hesap verebilirlik, birey-kamu yönetimi ilişkisinin değişen boyutunda (Köseoğlu, 2009) toplumun, yönetim süreç ve uygulamalarına katılımını öngörerek devlet- toplum etkileşimini artıran bir unsur olmaktadır. Bundan yola çıkarak, demokratik gelişmelerin artmasına paralel bir süreçte sosyal hesap verebilirliğin öneminin arttığı, özellikle de az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha iyi hizmet sunumu ve ekonomik ilerleme için de anahtar bir kavram olarak kullanıldığı görülebilir.

Nepal ve Türkiye örneklerinde yer verilen sosyal hesap verebilirlik araç ve mekanizmaları, iki ülke arasında bir karşılaştırma yapmaktan ziyade durum tespiti yapma amacıyla incelenmiştir. Nepal'deki uygulamaların içeriğine girilmemekte dolayısıyla iyi uygulama örneği olarak sunulmamakta yalnızca sosyal hesap verebilirlik kanallarının neler olduğunu örneklemektedir. Türk kamu yönetimi özelinde 2000'li yıllar itibariyle hız kazanan reform süreci, kamuoyunu önemli bir aktör haline getirerek, yeni düzenlemelerle sosyal hesap verebilirlik boyutu kamu yönetiminin değişen yüzünde yerini almıştır. Bunun mekanizmaları olarak kent konseyleri başta olmak üzere denetim ve faaliyet raporları, belediye meclis görüşmelerinin halka açık olması, bilgi edinme hakkı gibi örnekler kamu yönetiminin doğrudan topluma hesap vermesinin sağlayıcı hususlar olarak sayılabilmektedir. Diğer yandan daha önce bahsedildiği gibi 2010 reformları ile de sosyal hesap verebilirlik girişimleri çeşitlenmiştir.

Yukarıda yer alan hukuki düzenlemelerden verilen örneklerde de belirtildiği gibi 2000'li yıllar itibariyle yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında atılan reform adımlarının, sosyal hesap verebilirlik bağlamında, kamu yönetiminin hesap verebilirliğini geliştirici unsurları barındırdığı ancak sosyal hesap verebilirlik anlayışının yani kamu görevlileri ile vatandaş arasında doğrudan bir hesap verebilirlik ilişkisinin kurumsallaşabilmesi adına kendi iç dinamiklerimiz ile uyumlu daha detaylı hukuki düzenlemelerin ve daha farklı mekanizmaların oluşturulması yönünde daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği söylenebilir.

Çalışmada Nepal örneğiyle, Dünya Bankası girişiyle, etkili hizmet sunumunun yoksul halk gruplarına ulaşabilmesi, onların da yönetim sürecine katılarak kamusal kaynakların nereye ve nasıl harcadığının hesabını sorabilmesi için başlatılan hesap verebilirlik programı kapsamında sosyal hesap verebilirlik hakkında genel bir kanı

edinilmektedir. Üzerinde durulan husus dezavantajlı grupların yönetime katılmasının sağlanması noktasında sosyal hesap verebilirliğe önem verilmesidir. Vatandaş rapor kartları, toplum skor kartları, katılımcı bütçe, bilgi edinme hakkı, vatandaş jürileri gibi daha öncede belirtilen çeşitli kanallar yoluyla bir kamu yönetimi ilkesi olarak uygulandığı kısaca ifade edilebilir.

sosyal hesap verebilirliğin, dünya genelinde yayılmakta olan bir kavram olduğu, kavramın yalnızca gelişmekte olan ülkelerde değil Amerika gibi gelişmiş ülkelerde de hesap verebilirliği kolaylaştırıcı nitelik taşıdığı ve “demokratik yönetim, gelişmiş hizmet sunumu ve vatandaşların yetkilendirilmesi” olmak üzere üç esas üzerinde yükseldiği de dile getirilen görüşler arasında yer almaktadır (Kumar vd., 2009: 5). Bu nedenle, sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları sadece gelişmekte olan ülkelere özgüleştirilmeyebilir. Ancak, çalışma, Dünya Bankası yaklaşımı ekseninde ele alınan sosyal hesap verebilirlik kavramına odaklandığından ve 2004 Dünya Bankası Raporunda kavramsal olarak gelişmekte olan ülkeler için kullanıldığından, gelişmiş ülke örnekleri bir başka çalışma konusu olarak değerlendirilebilir.

Hem kamu yönetimlerinin sosyal hesap verebilirlik kanallarına sahip olmasının hem toplumda hesap sorabilme kültürünün içselleşmiş olmasının hem de kamu görevlilerinde hesap verebilme sorumluluğunun gelişmiş olmasının, sosyal hesap verebilirlik kavramını önemli bir yönetsel değer haline getirerek etkin kamu hizmeti sunumunun gerçekleştirilmesinde sosyal hesap verebilirliği geliştirmekte olan ülkelerde etkili bir araca dönüştürebileceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Ackerman, John M. (2005), *Social Development Papers Participation and Civic Engagement Social Accountability in the Public Sector a Conceptual Discussion*, The World Bank Publication.
- Aucoin, P., Heintzman, R. (2000), "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", *International Review of Administrative Science*, s. 45'ten aktaran Asım Balcı (2003), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 115-133.
- Akyel, Recai, Köse, H. Ömer (2010), "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, Sayı: 466, Mart, s. 9-23.
- Al, Hamza (2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, 1.Basım, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Al, Hamza (2007), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları", Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, *Kamu Yönetimi Yazıları*, 1.Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 1-23.
- Balcı, Asım (2003), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 115-133.
- Biricikoğlu, Hale, Güleler, Serdar (2008), "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 80, Sayı: 459, s. 203-223.
- Biricikoğlu, Hale (2011), *Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)*, Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Eken, Musa (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, 1. Baskı, Sakarya Kitabevi.
- Eren, Veysel (2006), "Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler", *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hakemli Dergisi*, Yıl: 12, Cilt: 7, Sayı: 25, Ocak, s. 255-267.
- Eryılmaz, Bilal (2012), *Kamu Yönetimi*, 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, Bilal, Biricikoğlu, Hale (2011), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 7, s. 19-45.
- Genç, F. Neval (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 82, S: 466, Mart, s. 145-159.

- Gül, Serdar Kenan (2008), “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 10 (4), s. 71-94.
- Karabeyli, Levent, Coşkun, Arife (2010), “Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu”, Dış Denetim Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, s. 81-93.
- Karamazakcadik, Ali (2007), “Sayıştayda Değişim Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, S: 65, Nisan-Haziran, s. 43-51.
- Kesim, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildirileri, Sakarya.
- Kettle, D.F. (2000), The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington’dan aktaran Süleyman Sözen, Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2005, s.63-69.
- Khadka, Kedar, Chiranjibi Bhattari (2012), Source Book for 21 Social Accountability Tools, World Bank, Kathmandu, Nepal, Şubat.
- Köse, H. Ömer (2007), “Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim”, T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları, 2. Basım, Ankara.
- Kumar, A., Singh, T., Bisht, B. S., Singh, A.P., Sharma, S. S., Aiyar, Y., Posani, S. B., Patnaik, S. A. (2009), Social Accountability Mechanism a Generic Framework, Study Conducted by National Institute of Administration Research, Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration, www.worldbank.org. (Erişim Tarihi: 07.05.2014).
- Malena, Carmen, Forster, R., Singh, J. (2004), Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No: 76, Aralık.
- Malena, Carmen, Mcneil, Mary (2010), Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/07/06/000334955_20100706051828/Rendered/PDF/555460PUB0Dema1EPI1978968101PUBLIC1.pdf, (Erişim Tarihi:25.09.2013).
- Mulgan, Richard (2000), “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, Public Administration, 78 (3), pp. 555-573.
- OECD/SIGMA PAPER, No:27, European Principles for Public Administration (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27), Çev., Pelin Kuzey, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.09.2013).

- Osborne, S.P., Mclaughlin, K. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley s. 19-20'den aktaran Süleyman Sözen, *Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara 2005, s. 63-69.
- Palabıyık, Hamit (2012), “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi.
- Parr, Sakiko F., Richard Ponzio (2002), *Governance: Past, Present, Future Setting the Governance Agenda for the Millennium Declaration*, Background Paper for the Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World, s. 2'den aktaran Hamit Palabıyık, *Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar*, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, 2012.
- Ringold, Dena, Holla, A., Koziol, M., Srinivasan, S. (2011), *Citizens and Delivery: Assessing the Use of Social Accountability Approaches in the Human Development Sectors*, The World Bank, Washington DC.
- Romzek, Barbara S. (2000), *Accountability of Congressional Staff*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, (2), s. 415'ten aktaran Ahmet Taner, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları Ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 85, Nisan-Haziran, s. 32.
- Samsun, Nihal “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, www.deu.edu.tr, (Erişim Tarihi: 22.09.2013).
- Saran, Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, 1. Baskı, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- Singh, Shekhar (2012), *Social Accountability and Social Audits*, www.worldbank.org, (Erişim Tarihi: 16.09.2013).
- Social Development Department, “From Shouting to Counting: Introducing the Concept of Social Accountability”, The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTCOUENVANA/41309031188317819261/20515329/Social%20Accountability.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.09.2013).
- Sözen, Süleyman (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Şengül, Ramazan (2008), *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, 1. Basım, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

- Yüksel, Fatih (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, Kamu Yönetimi, Ed: Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, s. 1-21.
- Tamang, S. And Malena, C., The Political Economy of Social Accountability in Nepal, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSP/IB/2014/01/24/000333037_20140124162214/Rendered/PDF/840720WPOREPLA0Box0same0box0PUBLIC0.pdf, (Erişim Tarihi: 06.05.2014).
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2010), Yönetim Bilimi, 8. Baskı, Nobel Yayın, Ankara.
- The World Bank (a), “What is Social Accountability?” http://siteresources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/What_is_social_accountability.pdf, (Erişim Tarihi: 15.09.2013).
- The World Bank (b), “Social Accountability Leads to Buses in Nepal”, <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia/social-accountability-leads-buses-nepal>, (Erişim Tarihi: 07.05.2014).
- The World Bank 2004 Report (2003), www.worldbank.org, (Erişim Tarihi: 13.09.2013).
- The World Bank (2009), “Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operations”, [http://site resources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf](http://site%20resources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/Scalingup.pdf), (Erişim Tarihi: 16.09.2013).
- The World Bank (2011), Supporting Social Accountability in the Middle East and North Africa: Lessons Learned from Past Political and Economic Transations, Kasım, http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Supporting_Social_Accountability_MENA_ENG.pdf, (Erişim Tarihi: 02.08.2013).
- The World Bank (2013), “Strengthening Social Accountability in Europe and Central Asia”, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/03/19/strengthening-social-accountability-in-europe-and-central-asia>, (Erişim Tarihi: 07.05.2014).
- tr.wikipedia.org, (Erişim Tarihi: 05.05.2014).
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24 Aralık 2005, 25326.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG:13 Temmuz 2005, 25874.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG:4 Mart 2005, 25745.
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG: 9 Ekim 2003, 25269.

KAMU MALLARININ ÖZEL MÜLKİYETE KONU OLMAMASI İLKESİNİN MÜLKİYET HUKUKUNA YANSIMALARI

Suat ŞİMŞEK*

ÖZET

Türk hukukunda, kamu idarelerinin sahip oldukları mallar, kamu malları ve özel mallar olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlardan kamu malları, hukuk düzeni içerisinde ayrıcalıklı bir konuma sahip kılınmış ve medeni hukukun özel mülkiyete ilişkin hükümleri dışında tutulmuştur. Kamu mallarının özel mülkiyet düzeni dışında tutulması, mülkiyet hukuku açısından çok önemli sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin kamu mallarının bu özellikleri devam ettiği sürece özel hukuk kişilerine satışı ya da devredilmesi mümkün değildir. Bunun yanı sıra kamu idarelerinin, kamu malları üzerindeki hakları oldukça kısıtlıdır. Ayrıca bu mallar, istisnalar hariç olmak üzere, tapu siciline tescil edilmemektedirler. Bu malların tapu siciline yanlışlıkla tescili de hiçbir sonuç doğurmamaktadır. Kamu malları özel hukuk hükümlerine tabi olmadığı ve kamunun ortak kullanımında bulunduğu için bu mallar üzerinde şahısların zilyetlik kurmaları mümkün değildir; dolayısıyla, mülkiyetin edinilmesi açısından zilyetliği şart koşan olağan/olağanüstü zamanaşımıyla iktisap ve imar-ihya ile iktisap hükümlerinin, kamu malları açısından uygulanması söz konusu değildir. Ayrıca bu mallarla ilgili olarak kamu idareleri tarafından açılacak davalar, mevzuatımızda yer alan hak düşürücü sürelerle tabi değildir.

Anahtar Kelimeler: Kamu malları, Devlet malları, Mülkiyet hakkı, Hizmet malları, Orta malları.

REFLECTIONS OF THE PRINCIPLE OF PUBLIC PROPERTIES NOT BEING SUBJECT TO PRIVATE OWNERSHIP ON OWNERSHIP LAW

ABSTRACT

In Turkish law, the properties owned by public entities are divided into two groups as public properties and private properties. Among those, the public properties have a privileged position in the legal order and are excluded from civil law provisions relating to private property. Excluding public properties from private property order results in very important consequences for ownership law. For example, as long as this feature of the public properties continues, they cannot be sold or transferred to private legal persons. In addition, public entities have very limited rights over the public properties. Moreover, those properties, except for the exceptions, cannot be registered in land registers. An erroneous register of those properties to land register does not give any results. Since public properties are not subject to private law provisions and are in the common use of public, it is not possible for persons to possess those properties; therefore, it is not possible to apply the provisions of acquisition with usual/unusual timeout, which requires possession in terms of getting ownership, and zoning-betterment, to public properties. In addition, the litigations

* Maliye Bakanlığı, Maliye Uzmanı, suat_simsek@milliye.gov.tr.

to be opened by public entities for those properties are not subject to foreclosures included in our legislation.

Keywords: Public property, State property, Property right, Service goods, Common Properties.

GİRİŞ

Türkiye’de bilimsel doktrin ve içtihat, Fransız hukukunun da etkisiyle, devletin sahip olduğu malların, kamu malları ve devletin özel mülkiyetindeki mallar olmak üzere ikili bir tasnife tabi tutulmasında genellikle birleşmektedir. Mevzuatımız da kamu mallarını, devletin özel mallarından farklı hukuki düzenlemelere tabi tutmuştur. Bu ayrım da devletin özel malları, bir kamu hizmetinde kullanılmayan ya da kamunun ortak kullanımında bulunmayan mallardır. Kamu malları ise ya doğrudan kamu hizmetinde kullanılırlar ya da kamunun ortak kullanımındadırlar.

Yürürlükteki mevzuatımız, içtihat ve doktrin tarafından benimsenen görüşe göre kamu malları özel mülkiyete konu olamazlar. Kamu mallarının özel mülk olarak edinilmeye elverişli hale gelmeleri, ancak kamu malı niteliğini kaybetmeleri halinde olur. 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 715. maddesine göre yararı kamuya ait mallar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu maddede kamu mallarının devletin hüküm ve tasarrufunda olduğunun ve özel mülkiyete konu olamayacağının kabul edilmesi, kanun koyucunun, kamu mallarını medeni hukukun uygulama alanı dışında tuttuğunu göstermektedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 30.09.1981 tarihli ve E:1979/1-167, K:1981/656 sayılı kararında (Karahasan, 1977: 1421) vurgulandığı üzere 743 sayılı Medeni Kanun’un 641. maddesi (4721 sayılı Kanun’un 715. maddesi), Medeni Kanun hükümlerinin uygulama alanı dışında kalan ve kamu hukuku alanına giren malları saptamış ve özel hukuka bir sınır çizmiştir. Bu maddede kamu mallarının, devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilerek, bunlar Medeni Kanun’un uygulama alanı dışında tutulmuş ve haklarında özel kurallar konulacağı kabul edilmiştir.

Kamu mallarının özel mülkiyete konu olamayacağının kabul edilmesi bazı önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bunları; idarenin kamu malları üzerindeki tasarruflarının kısıtlı olması, tapu siciline tescil edilmeme, zilyetliğe konu olmama, hak düşürücü süreye tabi olmama olarak sıralamak mümkündür. Çalışmamız, kamu mallarının medeni hukukun mülkiyete ilişkin hükümlerine tabi olmamasının ortaya çıkardığı bu sonuçları açıklamak amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmada ilk olarak devlet malı kavramı, devletin özel malları ve kamu malları alt başlıklarıyla incelenecek, sonrasında ise kamu mallarının özel mülkiyete konu olmamasının, mülkiyet hukukuna yansımaları çeşitli başlıklar kapsamında irdelenecektir.

1. DEVLET MALI KAVRAMI

Devlet malları, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının malik olduğu ya da bu kurum ve kuruluşların yönetiminde (tasarrufunda) bulunan mallardır. Ancak doktrin ve mevzuat devlet mallarını tanımlamak yerine, bu malların hangi tür malları kapsadığını saymakla yetinmektedir (Söyler, 2011: 58). Örneğin Kırbaş devlet mallarını, bu malların hangi türleri kapsadığını belirterek açıklama yolunu tercih etmiştir. Yazara göre (1985: 4) devlet malları; devletin özel mülkiyetindeki malları, kamunun yararlanmasına tahsis edilen hizmet malları ile kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına açık olan orta malları ve sahihsiz malları ifade eder.

Devlet mallarının, kamu malları ve devletin özel malları olarak ayrıldığı yukarıda belirtilmişti. Bu ayırmada kullanılan en önemli ölçüt, devletin özel mallarının bir kamu hizmetine tahsis edilmemiş ya da kamunun ortak kullanımında bulunmuyor olmasıdır. Özel mülkiyete tabi bir taşınmaz, kamu hizmetine ya da kamunun ortak kullanımına tahsis edilirse devletin özel malı olmaktan çıkar ve kamu malı haline gelir. Örneğin Hazine özel mülkiyetinde bulunan bir mal, hizmet binası yapılmak üzere herhangi bir bakanlığa tahsis edilirse hizmet malı, mera olarak bir köyün ortak kullanımına tahsis edilirse orta malı haline gelir. Bir kamu malı da kamu hizmetine ya da kamunun ortak kullanımına olan tahsisinin kaldırılmasıyla devletin özel malı haline gelir. Örneğin bir köye tahsis edilmiş olan meranın tahsis amacı, mera komisyonunun ve ilgili defterdarlığın olumlu görüşüne istinaden kaldırılırsa, bu mal Hazine özel mülkiyetinde bulunan bir mal haline gelir.

1.1. Devletin Özel Malları

Devletin özel malları, kamu hizmeti ile yakından ilgili değildir; toplum bunlardan çok dolaylı bir biçimde yararlanır. Bunlar satış, kira, irtifak hakkı tesisi yoluyla devlete gelir getirir ve bu gelirin, kamu harcamalarının finansmanında kullanılması sonucunda kamu hizmetleriyle ilişkilendirilmiş olur. Bir başka ifadeyle devletin özel malları, kamu hizmetlerinin görülmesine, kamu malları gibi doğrudan doğruya değil de sağladıkları gelire, dolaylı yoldan katkı sağlayan mallardır.

1.2. Kamu Malları

Kamu malları kamu hizmeti ile daha yakından ilgilidir, toplum bunlardan doğrudan ya da (hizmet mallarında olduğu üzere) kamu hizmetlerinin görülmesi dolayısıyla yararlanır. Kamu malları, doğaları gereği ya da kadimden beri kamunun ortak kullanımına açık veya bir kamu hizmetinin görülmesine tahsis edilmiş olan veya bir kamu hizmetinin unsuru olan taşınmazlardır.

Kamu malları, mevzuat, içtihat ve doktrin tarafından benimsenen üçlü bir tasnife tabidir (Söyler, 2011: 59). Buna göre kamu malları; hizmet malları, orta malları ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahihsiz yerlerden oluşur. 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinde de kamu malları "kamunun ortak

kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan sahipsiz yerler” olarak tasnif edilmiştir.

Bunlardan hizmet malları, doğrudan kamu hizmetlerinin görülmesi için tahsis edilen hizmet ve idare binalarıdır. Hizmet malları bir kamu hizmetine, o hizmetin ögesini oluşturacak biçimde bağlanmış olan taşınmazlardır (Akdoğan vd., 1986: 81). Örneğin hastane, karakol, vergi dairesi binaları, hizmet malı grubundandır.

Orta malları, ya meralarda olduğu üzere belirli bir köy ya da kasaba halkının ya da yollar ve meydanlarda olduğu üzere toplumun tamamının ortak kullanımında bulunan mallardır. Bu mallar ya yetkili idarenin bir tahsis kararıyla orta malı haline gelir, ya da kadimden beri bu şekilde kullanıldıkları için orta malı olarak kabul edilirler. Bunlar kimsenin mülkiyetinde olmadıkları için tapu siciline tescil edilmezler.

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ise devletin, devlet olma vasfı dolayısıyla egemenliği altında bulundurduğu yerlerdir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer kavramının kanun düzeyinde bir tanımı bulunmamaktadır; sadece 4721 sayılı Kanun’un 715. maddesinde hangi malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu sayılmıştır. Madde hükmüne göre sahipsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu kavram sadece Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7. maddesinde *“herkesin istifadesine açık olan denizler, göller, nehirler, tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler ve dağlar gibi sahipsiz şeyler ile devlet veya bir kamu hukuku tüzel kişisi tarafından umumun yahut bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumi yollar, köprüler, parklar, meydanlar, meralar, yaylak ve kışlaklar gibi menfaati umuma ait olan taşınmaz mallar”* olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, doğal nitelikleri gereği özel mülkiyete elverişli olmayan, herkesin doğrudan yararlanmasına ve kullanmasına açık bulunan ve herhangi bir tahsis işlemine gerek duyulmayan mallardır (Aydın, 1992: 67).

2. KANUN KOYUCUNUN VE İDARENİN KAMU MALLARI ÜZERİNDEKİ TASARRUF HAKKININ KISITLI OLMASI

Kamu mallarının özel mülkiyete konu olmamasının ilk sonucu, kanun koyucunun ve idarenin bunlar üzerindeki tasarruf hakkının kısıtlı olmasıdır. Kamu malları, toplumun tamamının doğrudan ya da kamu hizmeti dolayısıyla yararlanmasına tahsis edilmiş mallar olduğu içindir ki kanun koyucunun ve idarenin kamu malları üzerindeki tasarruf yetkisi son derece kısıtlıdır. Türk hukukunda devletin kamu malları üzerindeki hakları özel hukuktaki mülkiyet hakkına benzeyecek kadar geniş değildir (Şimşek, 2010: 462). Bu haklar mülkiyet hakkı ile koruma ve gözetim yetkisi arasında özel bir hak kategorisi oluşturmaktadır. Kanun koyucunun ve idarenin, kamu

malları üzerindeki yetkileri, Danıştay tarafından idare hukukuna özgü mülkiyet hakkı olarak belirtilmiştir (Gülan, 1999: 87). Uyuşmazlık Mahkemesi de 12.11.2001 tarihli ve E:2001/70, K:2001/71 sayılı kararında, özel mülkiyete konu edilemeyen ve kamu malı niteliğini taşıyan yerler üzerinde, devletin sahip olduğu hakkın, medeni hukuk manasında bir mülkiyet hakkı olmayıp, bir nevi “idare hukuku mülkiyeti” olduğunu belirtmiştir (Söyler, 2011: 64).

Kanun koyucunun ve idarenin, kamu malları üzerindeki hakları açısından en önemli kısıtlamalar Anayasa ile konulmuştur. Anayasa bazı malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtmiş, bazı kamu mallarında ise mülkiyet ya da kullanım hakkı konusunda kısıtlayıcı hükümler koymuştur. Üstelik doktrin ve içtihat da devletin, kamu malları üzerindeki haklarının sınırlı olduğunu benimsemiş durumdadır. Kanun koyucunun ve idarenin kamu malları üzerindeki tasarrufları şu açılardan değerlendirilmelidir.

2.1. Kanun Koyucunun veya İdarenin, Kamu Malı Statüsüne Son Verip Veremeyeceği

İlk olarak kanun koyucunun, herhangi bir taşınmazın kamu malı niteliğine son verip veremeyeceği hususunu değerlendirelim. Bu konudaki temel kural şudur: Eğer Anayasa bir taşınmazın devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu hüküm altına almış ya da bu mallara ilişkin yasaklayıcı hükümler koymuş ise kanun koyucunun bu tür kamu mallarının bu niteliklerine son verme imkânı yoktur. Buna karşılık herhangi bir taşınmaz türü, Anayasa tarafından devletin hüküm ve tasarrufu altına alınmamışsa veya yasaklayıcı hükümler konulmamış ise kanun koyucunun taşınmazın kamu malı niteliğine son verme konusunda takdir hakkı bulunmaktadır. Kanun koyucunun kanunen imkân sağladığı durumlarda, idarenin bu konuda yetkisi olduğu açıklama gerektirmeyecek kadar açıktır.

2.1.1. Anayasa’nın Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altında Olduğunu Belirttiği Kamu Malları

1982 Anayasası’nda bazı mallar, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden sayılmıştır. Yasama organının, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki bu tür taşınmazlar üzerindeki tasarruf hakkı son derece sınırlıdır. Anayasa Mahkemesinin 16.02.1965 tarihli, E:1963/126, K:1965/7 sayılı (AYM, 1965: 27) ve 25.02.1986 tarihli, E:1985/1, K:1986/4 sayılı (AYM, 1986: 28) kararlarında da vurgulandığı üzere bunlar devletin, devlet olma niteliği ile eli altında tuttuğu mallardır; dolayısıyla Anayasa bunları, Medeni Kanun’un özel mülkiyet düzeninin kapsamı dışında bırakmıştır. Anayasa, bunların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu açıklamakla aynı zamanda özel mülkiyet konusu olamayacağını da hükme bağlamıştır. Dolayısıyla yasama organı çıkaracağı kanunlarda, söz konusu taşınmazların bu niteliklerini koruyucu şekilde düzenlemede bulunmak zorundadır; kanun koyucunun bunların kamu malı niteliğini ortadan kaldıracak düzenleme yapması mümkün değildir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 23.11.1988 tarihli ve E:1988-1/825, K:1988/964 sayılı kararında değinildiği gibi devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, bu nitelikleri itibariyle yasama organının serbestçe düzenlemesine açık yerlerden değildirler; bunların özel mülkiyete konu hale getirilmesi mümkün değildir. Örneğin Anayasa'nın 43. maddesinde kıyıların, devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir. Bu madde nedeniyle yasama organının, kıyıların kamu malı niteliğine son vermesine imkân yoktur. Bu nedenle, kıyı niteliğinde olan alanlarda özel mülkiyet kurulması ve kıyıların tapu siciline (devlet adına olsa dahi) özel mülkiyet olarak tescil edilmesi mümkün değildir.

Anayasa kıyıları dışında başka herhangi bir taşınmaz türünün Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu hükme bağlamış değildir. Sadece 168. maddede tabii servetler ve kaynakların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu vurgulanmıştır. Bu madde gereğince tabii servet ve kaynaklar, kimin taşınmazında bulunursa bulunsun, devletin hüküm ve tasarrufu altında kabul edilmektedir. Dolayısıyla taşınmaz sahibi, kendi taşınmazında bulunsun dahi, tabii servet ve kaynaklara malik olamamaktadır. Bir taşınmaza sahip olmanın, o taşınmazın altına da sahip olmak sonucunu doğurduğuna ilişkin kural¹, tabii servet ve kaynaklar açısından uygulanmamaktadır. Bu madde nedeniyle, kanun koyucu tabii servet ve kaynakların şahıslar tarafından işletilmesinin düzenlenmesi hariç olmak üzere, özel mülkiyete konu olmasını sağlayan düzenlemeler yapamaz².

2.1.2. Anayasa'nın Mülkiyet Devrini Yasakladığı Durumlar

Bazı durumlarda Anayasa herhangi bir tür taşınmazın Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu açıkça vurgulamamış, bunun yerine, bunların mülkiyetinin devredilmesini ya da bunların kamu malı niteliğinin kaldırılmasını önleyici hükümler koymakla iktifa etmiştir. Örneğin Anayasa'nın 169. maddesine göre devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Anayasa'da açıkça belirtilmese de devlet ormanlarının mülkiyetinin devredilememesi, bu taşınmazların da devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden kabul edilmesiyle ilgilidir. Devletin ormanlar üzerindeki hakkı, özel hukuk anlamında mülkiyet hakkı niteliğinde değildir (Akipek, 1977: 13). Yüksek yargı içtihatlarında da devlet ormanları, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki kamu malları olarak kabul edilmektedir. Bu ormanların tapu sicilinde Hazine adına

1 4721 sayılı Kanun'un 718. maddesi: "Arazi üzerindeki mülkiyet, kullanılmasında yarar olduğu ölçüde, üstündeki hava ve altındaki arz katmanlarını kapsar."

2 Zaten mevzuatımızda Anayasa'nın 168. maddesinde yer alan bu hükümle paralel şekilde düzenlenmiştir. 3213 sayılı Maden Kanunu'nun 4. maddesine göre madenler devletin hüküm ve tasarrufu altında olup, içinde bulundukları arzun mülkiyetine tabi değildir. 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu'nun 3. maddesine göre Türkiye'deki petrol kaynakları devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Ayrıca 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun'un 1. maddesi, yeraltı sularının devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu hüküm altına almıştır. Bu hükümler nedeniyle, özel mülkiyette bulunan taşınmazlarda ortaya çıkan madenler, petrol ve yer altı suları, taşınmaz malikinin mülkiyetinde değildir.

tescilinin öngörülmesi, bunların özel mülkiyete konu olabileceği ya da Hazine'nin özel mülkiyetinde bulunduğu, bunların şahıslara devredilebileceği anlamına gelmez. Bundan dolayı kanun koyucu, devlet ormanlarının mülkiyetinin özel hukuk kişilerine devredilmesini öngören düzenlemeler yapamaz. Anayasa Mahkemesi 13.6.1989 tarihli ve E:1989/7, K:1989/25 sayılı kararında (AYM, 1989: 267) 3402 sayılı Kanun'un 45. maddesinde yer alan *"Orman sınırları içerisinde kalan (...) tapulu yerlerle (...) yerler (...) hak sahipleri adına tespit ve tescil edilir"* hükmünü, devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamayacağı gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulmuştur.

Anayasa'nın ormanların kamu malı niteliğini korumak için koyduğu bir başka kural, orman niteliğindeki alanların, bu vasıflarının sonlandırılmasının (ormanların kamu malı niteliğinin kaldırılmasının) yasaklanmasıdır. Anayasal olarak izin verilen durumlar hariç olmak üzere, orman vasıflı bir alanın bir başka alana dönüştürülmesi ya da orman vasfının kaldırılması mümkün değildir. Anayasa'nın 169. maddesi, madde metninde sayılan istisna hariç olmak üzere, orman sınırlarının daraltılmasını yasaklamıştır. Buna göre orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz. Bu hüküm nedeniyle, madde metninde sayılan istisnai durumlar hariç olmak üzere orman vasıflı bir alanın, kanun koyucu ya da idarenin herhangi bir tasarrufuyla, bu özelliğinin kaldırılması mümkün değildir.

2.1.3. Anayasa'nın Yasak Koymadığı Durumlar

Anayasa'nın yasaklamadığı durumlarda, kanun koyucu kamu mallarının özel mülkiyette bulunan mallar haline getirilebilmesini ya da getirilememesini kanunla düzenleyebilir. Böyle bir durumda idare, kanun koyucunun kendisine verdiği yetkiyi kullanarak kamu malını, devletin özel malı haline getirebilir. Örneğin kanun koyucu bazı kamu mallarının, özel mülkiyette bulunan mallar haline getirilmesine izin vermiştir. Mera Kanunu'nun 14. maddesi, mera, yaylak ve kışlakların bu niteliklerinin kaldırılmasına ve bunların özel mülkiyete dönüştürülmesine cevaz vermektedir³. Tahsis amacı değiştirilerek meralık vasfı kaldırılan ve Hazine adına tescil edilen meralar, artık Hazine'nin özel mülkiyetindeki mallar haline gelmiş demektir. Kamu malının, kanun koyucunun düzenlemesi ve idarenin bir tasarrufu neticesinde özel mülkiyete konu olması durumlarına bir diğer örnek ise yolların ve meydanların

3 14. maddenin ilgili kısmı şu şekildedir: "Tahsis amacı değiştirilmedikçe mera, yaylak ve kışlaktan bu Kanun'da gösterilenden başka şekilde yararlanılamaz. Ancak, bu Kanun'a veya daha önceki kanunlara göre mera, yaylak ve kışlak olarak tahsis edilmiş olan veya kadimden beri bu amaçla kullanılan arazilerden; (...) yerlerin, (...) tahsis amacı değiştirilebilir ve söz konusu yerlerin tescilleri Hazine adına, (...) yaptırılır."

kullanımlarının değiştirilmesidir. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. maddesinin 4. fıkrasına göre, imar planı sınırları içindeki kadastral yollar ile meydanlar, imar planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybederek, onaylanmış imar planı kararı ile getirilen kullanma amacına konu ve tabi olurlar. Aynı şekilde 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 21. maddesi kapanmış yollar ile yol fazlalarının, belediye sınırları içerisinde belediyeler, bu sınırlar dışında köy tüzel kişilikleri adına tescil edileceğini öngörmektedir. Bu durum, idarenin gerek imar planları ve gerekse yol istikamet planları ile yolların, meydanların ve diğer orta mallarının kamu malı niteliğine son verebileceği anlamına gelmektedir.

Kanun koyucu Anayasa'da sınırlayıcı herhangi bir hüküm bulunmasa da bazı malların özel mülkiyete konu hale getirilmesini yasaklayabilir. Örneğin 4721 sayılı Kanun'un 715. maddesine göre sahihsiz yerler ile yararı kamuya ait mallar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır; aksi ispatlanmadıkça, yararı kamuya ait sular ile kayalar, tepeler, dağlar, buzullar gibi tarıma elverişli olmayan yerler ve bunlardan çıkan kaynaklar, kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. Kanun koyucu bu maddede sayılan malların özel mülkiyete konu olmasının yasakladığı için idare bunların özel mülkiyette bulunan mallar haline gelmesi sonucunu doğuracak işlemler yapamaz.

Anayasa'nın ve kanun koyucunun yasak koymadığı durumlarda ise idare kamu mallarının bu özelliklerini ortadan kaldırmaya ve bu malları devletin özel malları haline getirmeye muktedirdir. Bunun en tipik örneğini hizmet malları ile orta mallarından bazılarının, özel mülkiyete tabi mallar haline getirilmesidir. Örneğin kamu idareleri, buna ilişkin herhangi bir kanuni düzenleme olmamasına rağmen, kendi mülkiyetlerinde bulunan ve kamu malı niteliği taşıyan hizmet mallarının tahsislerini kaldırarak bunları özel malları haline getirebilirler. Aynı şekilde imar planı kapsamında kalan park, yeşil alan gibi kamu mallarının bu statüsü, imar planı değişikliği ile ortadan kaldırılabilir; bir başka deyişle bunlar özel mülkiyete konu alanlara dönüştürülebilir.

2.2. İdarenin Kamu Mallarının Mülkiyetini Devredememesi

Kamu mallarının özel mülkiyete konu olmamasının ikinci sonucu, bu malların, kamu malı özelliği devam ettiği sürece satış, devir ya da bir başka yolla özel hukuk kişilerinin mülkiyetine geçilmesinin mümkün olmamasıdır. Gerek yasal mevzuat gereğince tapu siciline tescil edilen ormanlar ve hizmet malları gibi kamu mallarının ve gerekse normalde tescile tabi olmayan fakat yanlışlıkla tapu siciline tescil edilen kamu mallarının idare tarafından özel hukuk kişilerine satışı, bağışlanması ya da devredilmesi mümkün değildir. Bu konuda içtihat ve doktrin, görüş birliği içerisindedir. Buna göre kamu mallarının mülkiyetinin, bu özellikleri devam ettiği sürece, özel hukuk kişilerine devredilmesi mümkün değildir, bu şekilde yapılan tasarruflar geçersizdir. Üstelik kamu mallarının mülkiyetinin devrindeki bu hükümsüzlük, yolsuz

tescilden daha ileri giden bir hükümsüzlüktür; buradaki geçersizlik butlan değil, yokluk şeklindedir (Sungurbey, 1970: 199, 200). Bu nedenle yanlışlıkla satılan kamu mallarını satın alan kişilerin, medeni hukuk anlamında korunmaları söz konusu değildir. Bundan dolayı bu malları edinen kişilere karşı, süre şartı aranmaksızın tapu iptali ve tescil davası açılabilmektedir.

Kamu mallarının özel hukuk kişilerine satışının ya da devrinin yaptırımının yokluk olmasının mülkiyet hukuku anlamında en önemli iki sonucu, olağan zamanaşımı ile iktisabın mümkün olmaması ve tapu siciline güvenerek iyi niyetle iktisabın mümkün olmamasıdır. Aslında 4721 sayılı Kanun'un 712. maddesi, geçerli bir hukuki sebep olmaksızın (yolsuz olarak) tapu kütüğünde adına tescil edilen taşınmaza, davasız, aralıksız, iyi niyetle, malik sıfatıyla ve 10 yıl süreyle zilyet olan kişinin mülkiyet hakkını kazanacağını ve onun bu yolla kazanmış olduğu mülkiyet hakkına itiraz edilemeyeceğini hüküm altına almıştır. Aynı Kanun'un 1023. (743 sayılı Kanun'un 931.) maddesine göre tapu kütüğündeki tescile iyi niyetle dayanarak mülkiyet veya bir başka aynı hak kazanan üçüncü kişinin bu kazanımı korunur. Ancak kamu malları açısından olağan zamanaşımıyla ya da tapu siciline güven ilkesi kapsamında mülkiyet kazanılmasının mümkün olmadığı kabul edilmektedir. Kamu mallarının olağan zamanaşımı ile iktisabının mümkün olmamasının temel nedeni 3402 sayılı Kanun'un 18. maddesidir. Bu madde, kamu mallarının zilyetlikle iktisap edilmesini yasaklamaktadır. 712. maddede belirtilen kazanım da bir zilyetlikle iktisap hali olduğuna göre kamu mallarının 712. madde yoluyla iktisabının mümkün olmaması gerekir. Bundan dolayı, aslında kamu malı niteliğinde olup da idarece yanlışlıkla satılmış olan bir yeri, satın alan kişi Medeni Kanun'un 712. maddedeki tüm şartları sağlasa dahi, bu maddeyle düzenlenen olağan zamanaşımı ile iktisap hükümlerinden yararlanamaz. Tapu siciline güven ilkesi kapsamında iktisabın mümkün olmaması hususu ise doktrin ve yüksek yargı içtihatları ile mümkün olmuştur. Yüksek yargının, doktrin tarafından da kabul gören kararlarına göre, kamu malı niteliğindeki taşınmazı tapu kütüğüne güvenerek kayıt malikinden (idarenin kamu malını satmış olduğu kişiden) iyi niyetli olarak devralan kişinin Medeni Kanun'un iyi niyetle iktisabı koruyan maddelerinden yararlanması mümkün değildir; bu kişiler için herhangi bir mülkiyet hakkı doğmaz (Sungurbey, 1970: 199, 200). Çünkü Medeni Kanun'un iyi niyetle iktisabı koruyan maddeleri yalnız özel mülkiyete konu olabilen taşınmazların iktisabında uygulanabilir (Sirmen, 1976: 13 - 14). Kamu malları özel mülkiyete konu olamayacağına göre bu kişilerin tapu siciline güvenerek mülkiyet hakkı elde etmelerine imkân yoktur. Bu kişilerin iyi niyetli olması da sonucu değiştirir bir durum değildir.

Kamu malını satın alan kişinin, olağan zamanaşımı ile iktisaptan, kamu malını bu kişiden devralan iyi niyetli üçüncü kişilerin ise tapu siciline güvenerek iyi niyetle iktisaptan yararlanamaması hususu, özellikle kıyılarda ve ormanlarda oluşan özel mülkiyetlerde gündeme gelmektedir. Yüksek yargı mercilerinin kararlarında, kıyılarda

bir şekilde oluşan özel mülkiyete değer verilemeyeceği vurgulanmaktadır. Örneğin Yargıtay İçtihadı Birleştirme Hukuk Genel Kurulunun 13.3.1972 tarihli ve E:1970/7, K:1972/4 sayılı içtihadı birleştirme kararında kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğu, bu nedenle kimsenin mülkiyetinde olamayacağı, kıyıların herhangi bir tahsis işlemine gerek olmaksızın doğrudan doğruya doğal yapısından ötürü herkesin serbestçe yararlanmasına sunulmuş kamu malı olduğu, bunun sonucu olarak kıyının zamanaşımı yoluyla mülkiyetinin kazanılmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir (Şimşek, 2010/b: 91). Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 16.09.1964 tarihli ve E:1964/11- 1, K:1964/555 sayılı kararında yetkili idari organlarca kamu mülkü olmaktan çıkarılmış bulunmayan bir taşınmazın, hak kazandırıcı süre içinde elde bulundurmamak veya her nasılsa açık bırakılan tapu sicilindeki kayda iyi niyetle dayanmak yollarıyla mülk edinilmesinin düşünülemeyeceğine karar verilmiştir (Acar, 1987: 376). Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 04.03.1977 tarihli ve E:1977/1989, K:1977/2074 sayılı kararında da kamu malı niteliğindeki taşınmazların iyi niyetle iktisabının mümkün olmadığı vurgulanmıştır (Egeman vd., 1985: 273). Anayasa Mahkemesi de kıyıda oluşan özel mülkiyetin kazanılmış hak teşkil etmeyeceğini vurgulamaktadır. Anayasa Mahkemesi 3086 sayılı Kıyı Kanunu'nun 1972 yılından önce kıyıda doğmuş bulunan özel mülkiyete konu yapıları kazanılmış hak olarak gören geçici 2. maddesini⁴, Anayasa'nın 43. maddesine aykırı bulmuştur.

2.3. İdarenin Kamu Malları Üzerinde Mülkiyetin Devri Sonucunu Doğurmayan Medeni Hukuk Tasarruflarında Bulunup Bulunamayacağı

1982 Anayasası, kamu mallarının mülkiyetinin devri sonucunu doğurmayan medeni hukuk tasarruflarına konu olabilmesi açısından genel bir kural ihtiva etmemektedir. Ancak doktrinde idarenin kamu malları üzerindeki tasarruflarının sınırlı olduğu ve bunun sonucu olarak, kamu malları üzerinde, ancak kanunen öngörülen hallerde ve kanun tarafından öngörülen şekilde medeni hukuk tasarruflarında bulunulabileceği kabul edilmektedir. Uygulamada idarenin kamu malları üzerinde mülkiyetin özel hukuk kişilerine devri sonucunu doğurmayan tasarruflarda bulunabilmesi açısından kamu malları arasında yeknesaklık yoktur. Bu konuda kamu mallarının türlerine göre değerlendirme yapmak gerekir.

2.3.1. Hizmet Malları

Hizmet mallarının, bütünüyle kiraya verilmesi ya da irtifak hakkı tesis edilmesi mümkün değildir; ancak o hizmet malında çalışan kamu görevlilerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere hizmet malının bir kısmının büfe, kantin, çay ocağı gibi amaçlarla kiraya verilmesi mümkündür. Bu konuda sadece yönetmelik düzeyinde bir hüküm söz konusudur. Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 70. maddesine

4 Geçici 2. madde: "1972 yılından önce kıyıda doğmuş özel mülkiyete konu yapılar ile bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önceki mevzuata ve imar planına uygun olarak yapılan yapılar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz."

göre tahsisli taşınmazlar ile kamu hizmeti görölmek üzere genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince kiralınmış olan taşınmazların ticari amaçla kullanılması mümkün olan kısımları, tasarruf eden kuruluş amirinin görüşü alınmak suretiyle, ilde defterdarın, ilçede kaymakamın onayı ile idarece kiraya verilebilir.

2.3.2. Orta Malları

Orta mallarından mera, yaylak ve kışlaklar konusunda kanuni düzenleme söz konusudur. Mera Kanunu'nun 4. maddesine göre meraların kullanım hakkı kiralanabilir. Yolların ve meydanların da (bireylerin buradan yararlanmasını engellemek şartıyla) kısmen kiraya verilmeleri mümkündür. Bu konuda bir kanuni bir düzenleme olmamasına rağmen yollarda ve meydanlarda büfe vb. amaçlarla kiralama yapılabilmektedir.

2.3.3. Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Yerler

2.3.3.1. Ormanlar

Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden ormanların işletilmesi ve idarenin bunlar üzerinde tasarrufta bulunabilmesi Anayasal kurallara bağlanmıştır. Anayasa'nın 169. maddesine göre devlet ormanlarının devlet tarafından işletilmesi zorunludur. Bu madde nedeniyle, devlet ormanlarının işletilmesinin özel hukuk kişilerine devri mümkün değildir.

Üstelik Anayasa'nın 169. maddesine göre devlet ormanları kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Normal koşullarda, ormanların korunması açısından temel kural, orman arazilerinde bina ve tesis yapılmasının yasak olmasıdır (Coşkun, 2009: 227). Ancak kamu hizmetlerinin görülmesi için ihtiyaç duyulan tesislerin orman alanlarına rastlaması kaçınılmaz olduğu durumlarda anayasa koyucu orman alanlarında yapılması istenen ve kamu hizmetinde kullanılacak olan bina ve tesislerin ortaya çıkaracağı yararın, ormanların orman olarak topluma sağlayacağı yarardan daha üstün olabileceğini dikkate almış (Gencay, 2010: 47-48) ve ormanların kamu yararı amacıyla irtifak hakkına konu olabilmesine cevaz vermiştir. Buna bağlı olarak orman alanlarında izin ve irtifak hakkı verilebileceği çeşitli kanunlarla düzenlenmiştir. Örneğin 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 17. maddesine göre savunma, ulaşım, enerji, haberleşme, su, atık su, petrol, doğalgaz, altyapı, katı atık bertaraf ve düzenli depolama tesislerinin; baraj, gölet, sokak hayvanları bakımevi ve mezarlıkların; devlete ait sağlık, eğitim ve spor tesislerinin ve bunlarla ilgili her türlü yer ve binanın devlet ormanları üzerinde bulunması veya yapılmasında kamu yararı ve zaruret olması halinde, gerçek ve tüzel kişilere bedeli mukabilinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca izin verilebilir.

Anayasa, ormanların kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamayacağını belirtmiş, ancak kamu yararından ne anlaşılması gerektiğini açıklamamıştır. Anayasa Mahkemesi ise 17. maddeyle ilgili olarak verdiği ilk karar olan 17.12.2002 tarihli ve

E:2000/75, K:2002/200 sayılı kararda 169. maddede yer alan kamu yararı kavramını; karayolları, telefon, elektrik, su, gaz, petrol boru isale hatları, savunma tesisleri, sanatoryum gibi kamu hizmetlerinin ormandan geçmesi ya da anılan bina ve tesislerin orman arazileri üzerinde yapılması zorunluluğu bulunduğu hallerle sınırlı olarak kabul etmiştir (Şimşek, 2011: 64). Anayasa Mahkemesine göre 169. maddede geçen kamu yararı kavramını, başka yerde görülmesi mümkün olmayan kamu hizmetlerinin orman alanlarında yapılmasının zorunlu olduğu durumlarla sınırlı olarak algılamak gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin 17. maddeye yönelik olarak verdiği bu iptal kararından sonra 17. madde yeniden düzenlenmiş ve ormanlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilebilecek durumlar tek tek sayılmıştır. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 8. maddesiyle ilgili olarak verdiği kararlarında Orman Kanunu'nun 17. maddesiyle ilgili olarak verdiği karardan daha farklı bir tutum izlemiş ve orman alanlarının turizm yatırımlarına tahsis edilmesini (ilke olarak) Anayasa'ya aykırı bulmamıştır (Şimşek, 2011: 72). Anayasa Mahkemesi, 8. madde ile ilgili olarak verdiği 10.03.2011 tarihli ve E:2008/51, K:2011/46 sayılı kararında (AYM, 2011: 801) orman alanlarının turizm amaçlı irtifak hakkına konu edilmesini Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Mahkemenin bu kararına göre Anayasa'nın 169. maddesi kamu yararının bulunması halinde irtifak hakkı tesis edilmesine imkân tanımış, bu konuyla ilgili olarak başkaca bir sınırlama veya düzenleme yapılmamıştır. Örneğin, belli kamu hizmetleri sayılarak bu hizmetlerin ifası için gerekli olması halinde ormanlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilebileceği, aksi halde bunun mümkün olamayacağı yönünde bir belirleme yapılmamıştır. Bu nedenle Mahkeme, gerekli şartların varlığı halinde, diğer bir kısım kamu hizmetlerinin ifası için ormanlar üzerinde irtifak hakkı tesis edilebileceği gibi turizm yatırımları için de orman arazisi tahsis edilebileceği kanaatine varmıştır.

2.3.3.2. Kıyılar

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kıyılar üzerinde yalnızca Kıyı Kanunu'nun izin verdiği tesislerin yapılması amacıyla kullanma izni verilmesi mümkündür. Normalde Anayasa'da kıyıların, kamu yararı amacıyla olsa dahi, irtifak hakkına konu olabileceğine dair bir hüküm yer almamaktadır. Gerçekten Anayasa, 168. maddesinde tabii servet ve kaynakların işletme hakkının özel kişilere devredilebilmesine, 169. maddede ise kamu yararının gerektiği durumlarda ormanlar üzerinde irtifak hakkı kurulabilmesine imkân tanınmasına rağmen kıyılarda böyle bir durum öngörülmemiştir. Anayasa'nın 43. maddesine kıyılardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceği belirtildiğine göre buradaki yararlanmanın da, kıyının ortak kullanımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı olması, yararlanma tesis kurma biçiminde ise, bu tesislerin kamuya açık veya kamu yararını gerçekleştirmeğe yönelik bulunması zorunludur. Bu nedenle kıyıda yapı yasağı söz konusudur; Kıyı Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasına göre kıyı, herkesin eşitlik ve serbestlikle yararlanmasına açık olup, buralarda hiçbir yapı yapılamaz.

Ancak, faaliyetlerinin doğası gereği, bazı tesislerin kıyıdan başka bir yerde yapılması mümkün değildir. Bunu gözetken kanun koyucu, Kıyı Kanunu'nun 6. maddesiyle, kıyılarda kıyının kamu yararına kullanımı ve kıyıyı koruma amacına yönelik alt yapı ve tesisler (iskele, liman, barınak, yanaşma yeri, rıhtım, dalgakıran, köprü, menfez, istinat duvarı, fener, çekek yeri, kayıkhanesi, tuzla, dalyan, tasfiye ve pompaj istasyonları) ile faaliyetlerinin özellikleri gereği kıyıdan başka yerde yapılması mümkün olmayan tesislerin (tersane, gemi söküm yeri ve su ürünlerini üretim ve yetiştirme tesisleri) yapılmasına cevaz vermiştir. Elbette ki kıyılar, herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açıktır; ancak bu tesislerin başka alanda yapılması mümkün olmadığı için kıyıda yapılması, mantıklı bir zorunluluktur.

Buna karşılık kıyıların belediyelere ya da turizm tesislerine kiralanması mümkün değildir. Çünkü burada yapılacak her kiralama, bireylerin bu alandan yararlanmasını kısıtlayacaktır. Bundan dolayı kıyıların Maliye Bakanlığınca kiralanabilmesine imkân veren Maliye Bakanlığı yazısı, Danıştay Altıncı Dairesinin 03.04.2001 tarihli ve E:1999/7003, K:2001/1700 sayılı kararıyla iptal edilmiştir (Yücel, 2008: 31). Söz konusu kararda kıyıların kamuya açık tutulması ve herkesin bu yerlerden eşit ve serbest olarak yararlanma hakkının sağlanmasının esas olması gereği karşısında, turizm tesislerinin deniz cephesinde bulunan kıyı ve sahil şeritlerinin talep eden turizm yatırımcılarına kiraya verilmesi yolundaki işlemin Anayasa'ya ve Kıyı Kanunu'na aykırı olduğu ifade edilmiştir. Altıncı Daire, bu şekilde yapılacak bir kira sözleşmesi ile doğal niteliği itibarıyla kamu malı olan kıyılardan herkesin eşit olarak yararlanma hakkını kısıtlayabilecek özel mülkiyet ilişkisinin kurulması olanağı bulunmadığına karar vermiştir⁵. Ancak Danıştayın bu kararlarına rağmen Hazine Taşınmazlarının 81. maddesinde 3621 sayılı Kıyı Kanunu ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik ile onaylı imar planı hükümlerine uygun olarak düzenleme yapılması kaydıyla, bu alanların sınırı içinde bulunduğu belediyelere veya mahalli idare birliklerine izin verilebileceği; bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin kapsamı, elde edilmesi hâlinde gelirlerin paylaşımı, sona ermeye ve diğer konulara ilişkin hükümlerin Maliye Bakanlığı ile ilgili kuruluşlar arasında düzenlenecek protokollerle belirleneceği hükmü yer almaktadır.

2.3.3.3. Tabii Servet ve Kaynaklar

Anayasa, tabii servet ve kaynakların Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunduğunu kabul etmiş, ancak ormanların aksine, tabii servet ve kaynakların işletme hakkının özel hukuk kişilerine devredilebileceğini benimsemiştir. Kanun koyucu da bu hükme dayanarak Maden Kanunu ve Petrol Kanunu'nda madenlerin ve petrol kaynaklarının özel hukuk kişilerince işletilmesine izin veren düzenlemeler yapmıştır.

5 Aynı yönde Danıştay Onuncu Dairesinin 18.07.2005 tarihli ve E: 2004/5933, K: 2005/4360 sayılı kararına bakılabilir.

3. TAPU SİCİLİNE TESCİL EDİLMEME VE BUNA BAĞLI SONUÇLAR

3.1. Genel Kural

Özel mülkiyete konu olmama kuralının bir diğer sonucu kamu mallarının (istisnalar hariç olmak üzere) tapuya tescil edilmemeleridir. 4721 sayılı Kanun'un 999. maddesine göre özel mülkiyete tabi olmayan ve kamunun yararlanmasına ayrılan taşınmazlar, bunlara ilişkin tescili gerekli bir ayni hakkın kurulması söz konusu olmadıkça kütüğe kayıt olunmaz; tapuya kayıtlı bir taşınmaz, kayda tabi olmayan bir taşınmaza dönüşürse, tapu sicilinden çıkarılır. Ayrıca 3402 sayılı Kanun'un 16. maddesi kamu mallarının (hizmet malları hariç olmak üzere) tapu siciline tescil edilmeyeceğini öngörmektedir. Örneğin 16. maddenin 1. fıkrasının (B) bendine göre mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı ispat edilen orta malı taşınmazlar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bunlar özel siciline yazılır; ancak bu sınırlandırma tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirlenen taşınmaz mallar, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmezler. Orta mallarından yollar ve meydanlar özel sicile dahi kaydedilmemekte, sadece haritasında gösterilmektedir. Yukarıda bahsettiğimiz (B) bendinin son cümlesine göre yol, meydan, köprü gibi orta malları haritasında göstermekle yetinilir. Diğer bir kamu malı türü olan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler de tescile tabi değildir. 16. maddenin 1. fıkrasının (C) bendine göre devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi, tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular tescil ve sınırlandırmaya tabi değildir.

3.2. Tescile Tabi Olmama Kuralının İstisnaları

Kamu mallarının tapu sicilinde tescil edilmemesinin üç istisnası bulunmaktadır. Bunlar aşağıda açıklanacaktır, ancak burada ilk olarak bir başka hususu vurgulamak gerekir. Kamu mallarının tapu siciline tescil edilmemesi ilkesinin üç istisnasında da tescil, taşınmazın kamu malı niteliğinde bir değişiklik meydana getirmez (Reisoğlu, 1980: 121); kamu malı, yine kamu hukuku hükümlerine tabi olmaya devam eder. Bir başka ifadeyle bu tescil kamu malı açısından kurucu tescil niteliğinde değildir.

Kamu mallarının tapu sicilinde tescil edilmemesi kuralında en önemli istisna ormanlardır. 3402 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 1. fıkrasının (D) bendinde devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ormanların, bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde, özel kanunları hükümlerine tabi olduğunu hüküm altına almıştır. Ormanlar konusunda özel kanun olan 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 11. maddesi ise ormanların tapu sicilinde Hazine adına tescil edileceğini öngörmektedir.

Kamu mallarının tapu sicilinde tescil edilmemesi kuralının ikinci istisnası, hizmet mallarının tapu siciline tescil edilmesidir. Kadastro Kanunu'nun 16.

maddesinin 1. fıkrasının (A) bendinde hizmet malı niteliğindeki taşınmazların tapu siciline tescil edileceği hüküm altına alınmıştır. Buna göre kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler (hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri ve benzeri hizmet malları) Hazine veya ilgili kamu tüzel kişiliği adlarına tespit olunur.

Kamu mallarının tapu siciline tescil edilmemesi kuralının üçüncü istisnası ise kamu malının üzerinde, tescili gerekli bir aynı hakkın kurulmasıdır. Örneğin normal şartlar altında tescile tabi olmayan park, yeşil alan gibi yerlerde tescili gerekli bir aynı hak (özellikle de sınırlı aynı hak) kurulursa, bu gibi yerler, üzerindeki aynı hakkı göstermek amacıyla tapu siciline tescil edilmektedir. Böyle bir durumda kamu malı, kendisi tescile tabi olmasa dahi tapu siciline tescil edilmektedir. Bu uygulamanın yasal dayanağı, Türk Medeni Kanunu'nun 999. maddesidir.

3.3. Yanlışlıkla Yapılan Tescilin Hukuki Durumu

Tescile tabi olmayan kamu mallarının yanlışlıkla de olsa tapu siciline tescil edilmeleri hiçbir sonuç doğurmaz. Kamu malı niteliğindeki taşınmazların tapu siciline tescilinin yok hükmünde olduğu konusunda doktrin ve içtihat görüş birliği içerisinde. Yargıtayın, doktrin tarafından da benimsenen kararlarına göre kamu mallarının tapu siciline tescilindeki hukuksal sakatlık (geçersizlik) doğrudan doğruya yokluktur (Acar, 1987: 375). Konu hakkında Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından verilen 27.02.1980 tarihli ve E:1978/1-967, K:1980/1365 sayılı kararda yararlanması kamuya ait malların üzerinde özel mülkiyete mahsus hükümlerin yürümeyeceği, bu malların tapu siciline kayıt edilemeyeceği, bu yerler için alınan tapu kayıtlarının hukuken hiçbir değer taşımayacağı, bunların yanlışlıkla tapu siciline tescilinin ve buna bağlı işlemlerin (örneğin satış gibi) yokluk nedeniyle bir hak kazandırmayacağı ifade edilmiştir (Acar, 1987: 377).

Kamu mallarının tapu siciline tescili yok hükmünde olduğu için yoklukla sakat bir hukuksal işleme, ne bir süre geçmesiyle, ne de sonraki herhangi bir hukuksal işlemle ve yargıkararı ile de geçerlik sağlanamaz. Bu nedenle aslında tescile tabi değilken yanlışlıkla tescil edilen kamu mallarının özel hukuk kişilerine satışı, bedelsiz devri ya da bağışlanması mümkün değildir. Bu konu daha önce izah edildiği için burada ayrıca değinilmeyecektir.

4. ZİLYETLİĞE KONU OLMAMA

4.1. Genel Kural

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere yüksek yargı içtihatlarında, Anayasa'nın ve Medeni Kanunu'nun, kamu mallarını özel hukuk hükümleri dışında tuttuğu,

bunlar hakkında özel hukuk hükümlerinin uygulanamayacağı kabul edilmektedir⁶. Bunun doğal bir sonucu olarak kamu malları üzerinde, özel hukuk anlamında bir zilyetliğin söz konusu olmadığı kabul edilmektedir. Bu mallar, kamunun ortak kullanımında olduğuna göre, bunlar üzerinde şahısların herhangi bir zilyetliğinin söz konusu olamaması gerekir. Bu nedenle, bir kişinin, kamu malları üzerindeki zilyetliği olamayacağı gibi, kamu malı üzerinde mevzuata aykırı olarak devam ettirdiği kullanım ona herhangi bir hak sağlamaz.

4.2. Genel Kuralın Sonuçları: Olağanüstü Zamanaşımıyla ve İmar-ihya ile İktisabın Mümkün Olmaması

Kamu malları zilyetliğe konu olamadığına göre, mülkiyetin iktisabı için zilyetliği şart koşan hükümlerin kamu malları açısından uygulanmaması gerekir. Hukukumuzda mülkiyetin iktisabı için zilyetliği şart koşan en temel iki kurum olarak olağanüstü zamanaşımı ile iktisap ve imar-ihya yoluyla iktisap sayılabilir. Bu kısımda bunlarla ilgili hususlar açıklanacaktır. Üçüncü kurum olan olağan zamanaşımı ile iktisabın kamu malları açısından uygulanabilir olmadığı önceki bölümlerde açıklandığı için burada tekrar edilmeyecektir.

3402 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre orta malları, hizmet malları, ormanlar ve devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca devlete kalan taşınmazlar, tapuda kayıtlı olsun veya olmasın kazandırıcı zamanaşımı yolu ile iktisap edilemez. Esasen gerek doktrinde ve gerekse uygulamada, kamu mallarının özel mülkiyete konu teşkil edemeyeceği, bu yerlerin özel bir hüküm olan olağanüstü zamanaşımı yoluyla iktisap olunamayacağı, çünkü "devletin hüküm ve tasarrufunda olma" hususunun, olağanüstü zamanaşımı ile iktisap için gerekli olan zilyetliğe mani bulunduğu edilmektedir. Bu nedenle 4721 sayılı Kanun'un 713. maddesinde yer alan olağanüstü zamanaşımı ile taşınmaz edinilmesine ilişkin hükümler, kamu malları açısından uygulanmamaktadır (Acar, 1987: 373). Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin 21.02.1980 tarihli ve E:1980/799, K:1980/1779 sayılı kararında deniz kenarında bulunan ve denizden ayrılması ve ayrı olarak düşünülmesi mümkün olmayan kıyıda kumluk, bataklık, kamışlık, sazlık, taşlık ve kayalık gibi yerlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ve bunların kazandırıcı zamanaşımı ile iktisap edilemeyecekleri vurgulanmıştır.

Zilyetliğe konu olamamanın bir diğer sonucu kamu malı niteliğindeki tescil harici yerlerin imar ihya ile iktisap edilememesidir. Bu kurala göre kamu mallarının 3402 sayılı Kanun'un 17. maddesi kapsamında imar ve ihya ile edinilmesi mümkün değildir (Acar, 1987: 373). İmar ve ihya, tarıma elverişli olamayan bir arazinin, masraf ve emek harcanarak tarıma elverişli hale getirilmesidir. 3402 sayılı Kanun'un 17. maddesine göre "*Orman sayılmayan devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan*

6 Bu konuda Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 30.09.1981 tarihli ve E: 1979/1- 167, K: 1981/656 sayılı kararına bakılabilir.

ve kamu hizmetine tahsis edilmeyen araziden, masraf ve emek sarfı ile imar ve ihya edilerek tarıma elverişli hale getirilen taşınmaz mallar 14 üncü maddedeki şartlar mevcut ise imar ve ihya edenler veya halefleri adına, aksi takdirde hazine adına tespit edilir.” Görüldüğü üzere madde tapu siciline tescil edilmeyen bazı kamu mallarının imar ve ihya ile iktisabını yasaklamaktadır. Bu hüküm gereğince devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden orman olanlar ya da bir kamu hizmetine tahsis edilenler imar-ihya ile edinilemezler. Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 01.10.1985 tarihli ve E:1985/7234, K: 1985/10247 sayılı kararında “nitelikleri itibariyle Medeni Kanun’un 641. maddesi gereğince kamunun yararlandığı ve aynı Kanun’un 912. maddesi gereğince tescile tabi olmayan deniz, göl, akarsu, kumluk, kayalık, bataklık gibi yerler üzerinde imar ve ihya suretiyle özel mülkiyet kurulamaz” ibarelerine yer verilmiştir.

Ancak, 3402 sayılı Kanun’un 18. maddesinde herhangi bir kayıt olmaksızın, kesinlik ifade edecek bir tarzda zamanaşımı ile iktisap edilemeyecek yerler sayıldığından, sayılanların dışında kalan yerlerin zamanaşımı ile iktisap edilebileceği anlamı ortaya çıkmaktadır. Özellikle “devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler” ibaresi, kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan yerlerin zamanaşımı ile iktisap edilebileceği değerlendirmesini haklı kılar mahiyettedir. Aynı şekilde 17. maddede orman sayılmayan devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve kamu hizmetine tahsis edilmeyen arazinin imar-ihya yoluyla edinilebileceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada da devletin hüküm ve tasarrufu altında olup da orman vasfında olmayan ya da bir kamu hizmetinde kullanılmayan taşınmazların gerek olağanüstü zamanaşımı ve gerekse imar-ihya yoluyla edinilebileceği kabul edilmektedir.

5. KADASTRO KANUNU’NUN 12. MADDESİNDE BELİRTİLEN DAVA AÇMA SÜRESİNE TABİ OLMAMA

3402 sayılı Kanun’un 12. maddesinin 3. fıkrasına göre kadastro çalışmaları sonucu oluşturulan tutanaklarda belirtilen haklara, sınırlandırma ve tespitlere ait tutanakların kesinleştiği tarihten itibaren on yıl geçtikten sonra, kadastrodan önceki hukuki sebeplere dayanarak itiraz olunamaz ve dava açılamaz. Ancak Yargıtayın istikrar kazanmış kararlarında 10 yıllık hak düşürücü sürenin kamu malı niteliğinde olan taşınmazlar açısından geçerli olamayacağı, bu taşınmazlar için her zaman tapu iptali davası açılmasının mümkün olduğu vurgulanmıştır. Konu hakkında 08.05.1987 tarihli ve E:1987/3, K:1987/4 sayılı Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararında şu ifadeler yer verilmiştir: “Yargıtayda yerleşmiş ve kararlılık kazanmış uygulamaya göre 35. maddede yer alan taşınmazların kişi adına tespit ve tescili halinde bu tescil aleyhine açılacak dava 31. maddedeki süreye tabi değildir. (...) Kamu taşınmazları herhangi bir nedenle zuhulen tescil edilse dahi hukuksal mahiyet ve niteliklerini kaybetmezler; yasa koyucu bu nedenlerle de 35. maddedeki sınırlandırmanın tescil

mahiyetinde olmadığını hükme bağlamıştır. Bu yolda açılacak davanın dayanağını özel hukuk hükümleri oluşturmaz.” Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da 23.11.1988 tarihli ve E:1988/1-825, K:1988/964 sayılı kararında 3402 sayılı Kanun’un 12. maddesinde öngörülen hak düşürücü sürenin özel mülkiyete ve özel hukuk hükümlerine tabi olmayan, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar hakkında Hazine tarafından açılacak davalarda uygulanamayacağına karar vermiştir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 24.03.1999 tarihli ve E:1999/1-170, K:1999/167 sayılı kararında ise kıyıda kalan taşınmazlar hakkında Hazinece açılan tapu iptali davalarında Kadastro Kanunu’nun 12. maddesinde yer alan hak düşürücü sürenin uygulanmayacağı vurgulanmıştır (Şimşek, 2010/b: 101). Hukuk Genel Kuruluna göre burada, dava hakkı yönünden kişilerle devlet arasında eşitlik ilkesini bozacak bir ayırım yapma değil, tamamen özel hukuk hükümlerine tabi taşınmazlarla kamu hukuku kurallarına tabi taşınmazların niteliklerinin zorunlu kıldığı farklı düzenlemelere tabi tutma söz konusudur. Bir an için, özel mülkiyete konu olamayacak bu taşınmazlar hakkında açılacak davaların da on yıllık hak düşürücü süreye tabi tutulduğunun kabul edilmesi halinde kamu mallarının mahiyetleri ile bağdaşmayan hukuki sonuçlar doğacaktır. Böyle bir düzenleme, kamu mallarının korunmasına büyük önem veren Anayasa’nın amacına ters sonuçlar doğuracak ve dolayısıyla Anayasa’ya aykırılık sorununu ortaya çıkaracaktır. Hukuk Genel Kurulunun bu kararında 3402 sayılı Kanun’un gerekçesi ve meclis tutanaklarında “10 yıllık sürenin niteliğine bakılmaksızın tüm taşınmazlar için uygulanacağı” yönünde görüş belirtildiği tespiti için ise şu yorum yapılmıştır: “3402 sayılı Yasanın gerekçe ve görüşme tutanaklarının ise aksi yönde bir sonucu benimsemekte olduğu görülmektedir. Yasaların yorumlanmasında kuşkusuz gerekçeleri ve yasama meclisindeki görüşme tutanaklarından yararlanılır; bunlar yasaların amaçlarının belirlenmesinde aydınlatıcı nitelik taşırlar. Ancak şu hususta belirtilmelidir ki yargı organı yorumunda bunlarla kural olarak bağlı değildir.”

Yargıtayın bu tutumu nedeniyle, öncesi itibarıyla kamu malı olan kıyı, orman gibi alanların şahıslar adına tescil edilmesi durumunda Kadastro Kanunu’nun 12. maddesinde yer alan hak düşürücü süreye tabi olmaksızın tapu iptali davası açılmaktaydı. Tapuları iptal edilinceye kadar çoğu kez bu taşınmazlar miras, satış vb. yollarla el değiştirmiş olmaktadır. Bu da bu kişilerin mağdur olmasına ve hatta bazı durumlarda Türkiye’nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından tazminata mahkûm edilmesine neden olmaktadır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla, 3402 sayılı Kanun’un 12. maddesinin 3. fıkrasına 2009 yılında çıkarılan 5841 sayılı Kanun’la “Bu hüküm, iddia ve taşınmazın niteliğine yahut Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri dahil, tarafların sıfatına bakılmaksızın uygulanır” hükmü eklenmiştir. Bu değişiklik tapu kütüğündeki tescile iyi niyetle dayanarak mülkiyet veya başka bir aynı hak kazanan üçüncü kişinin bu kazanımının korunması, dava açma hakkına getirilen 10 yıllık hak düşürücü süre sınırlamasının hakka yönelik olmadığı da dikkate alınarak Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi gereğince özel mülkiyet ve kamu mülkiyeti ayrımı yapılmaksızın, gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri yanında kamu tüzel kişiliğinin

de bu süreye tabi olması, Türk Medeni Kanunu'nda öngörülen tapuya güven ilkesini uygulanamaz hale getiren ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 Numaralı Protokolünün 1. maddesine aykırılık oluşturan uygulamanın ortadan kaldırılması ve farklı yorumlar yapılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Bu düzenlemenin Anayasa Mahkemesi önüne götürülmesi üzerine Mahkeme 12.5.2011 tarihli ve E:2009/31, K:2011/77 sayılı kararı (AYM, 2011/a: 1517) ile düzenlemenin Anayasa'nın 43. ve 169. maddelerine aykırı olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre dava konusu kuralın uygulanması halinde kıyı ya da orman niteliğinde olduğu belirlenen alanlar kadastro işlemleri sırasında özel mülk olarak tespiti yapılmış ve kadastro işlemlerinin kesinleşmesinden itibaren on yıldan daha fazla bir süre geçmiş ise bu alanlara ilişkin olarak kamu idaresi tarafından tapu iptali davası açılması olanağı ortadan kalkacaktır. Bunun sonucunda tapu kayıtları kesinlik kazanacak ve özel mülkiyete ilişkin tapular geçerli kabul edilecektir. Böylece dava konusu kuralın uygulanması ile kıyı ya da orman alanına dâhil olan bir taşınmaz üzerinde özel mülkiyet mümkün hale gelecektir. Bu nedenle kural Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 43. ve 169. maddelerine aykırı bulunmuştur.

6. KENDİ MALZEMESİYLE BAŞKASININ ARAZİSİ ÜZERİNE YAPI YAPILMASI DURUMUNDA ARAZİ MÜLKİYETİNİN MALZEME SAHİBİNE VERİLMEMESİ

Kendi malzemesi ile başkasının taşınmazına yapı yapılması durumunda, 4721 sayılı Kanun'un 724. (743 sayılı Kanun'un 648.) maddesine göre yapının değeri açıkça arazinin değerinden fazlaysa, iyiniyetli taraf uygun bir bedel karşılığında yapının ve arazinin tamamının veya yeterli bir kısmının mülkiyetinin malzeme sahibine verilmesini isteyebilir.

Ancak doktrin ve içtihatla bu hükmün kamu malları açısından uygulanabilir olmadığı kabul edilmektedir. Bu kabule göre kamu malları üzerinde, kendi malzemesi ile başkasının taşınmazı üzerine yapılan yapılarla ilgili olarak arazinin bir kısmının malzeme sahibine verilmesine ilişkin hüküm uygulanmaz (Acar, 1987: 372). Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 17.07.1968 tarihli ve E:1966/1 - 559, K:1968/575 sayılı kararında özel mülkiyet konusu olmayan yerler hakkında Medeni Kanun'un 648 ve sonraki maddelerinde öngörülen temlik hükümlerinin yürümeyeceği, malzeme sahibi iyiniyetli olsun veya olmasın, binanın yıkılmasında fahiş zarar bulunsun veya bulunmasın, arazinin tamamının ya da bir kısmının malzeme sahibine verilmesinin söz konusu olmayacağı ifade edilmiştir.

7. ZORUNLU GEÇİT VE MECRA HAKKINA KONU OLMAMA

4721 sayılı Kanun'un 747. maddesine göre taşınmazından genel yola çıkmak için yeterli geçidi bulunmayan malik, tam bir bedel karşılığında bir geçit hakkı

tanınmasını komşularından isteyebilir. Bu hak, ilk önce kendisinden bu geçidin istenmesi önceki mülkiyet ve yol durumuna göre en uygun düşen komşuya karşı ve daha sonra bundan en az zarar görecektir olana karşı kullanılır. Zorunlu geçit iki tarafın menfaati gözetilerek belirlenir. Aynı Kanun'un 744. maddesi ise zorunlu mecra hakkını düzenlemektedir. Madde hükmüne göre her taşınmaz maliki, uğrayacağı zararın tamamının önceden ödenmesi koşuluyla, su yolu, kurutma kanalı, gaz ve benzerlerine ait boruların, elektrik hat ve kablolarının, başka yerden geçirilmesi olanaksız veya aşırı ölçüde masraflı olduğu takdirde, kendi arazisinin altından veya üstünden geçirilmesine katlanmakla yükümlüdür.

Görüldüğü üzere her iki hüküm de taşınmaz malikine, yola çıkmak için yeterli geçidi bulunmayan kişilerin yola çıkması için geçit hakkı tanıma ya da su yolu, kurutma kanalı, gaz ve benzerlerine ait boruların geçmesine katlanma yükümlülüğü getirmektedir. Ancak (doktrinde aksine bazı görüşler olsa da) Yargıtay uygulamasında zorunlu geçit ve mecra haklarının kamu malları açısından uygulanamayacağı kabul edilmektedir (Demir, 2003: 194). Yargıtay, hizmet malları (kamusal hizmete özgülenen okul, park, cami, okul uygulama bahçesi ile tarlası, çıraklık eğitim merkez binası, sağlık ocağı, iskele meydanı) orta malları (mera, köy orta malları ile köy meydanları, harman yerleri, erişme kontrollü karayolları, demiryolları) ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler (orman, fundalık, taşlık, çalılık, ve kadastro - tapulama işlemlerinde tespit dışı bırakılan yerler) üzerinde geçit hakkı kurulamayacağı yönünde kararlar vermiştir (Demir, 2003: 194; Surlu ve Öztürk, 2003: 450).

SONUÇ

Türk hukukunda mevzuat, içtihat ve doktrin kamu mallarını, kamu idarelerinin özel mülkiyetinde bulunan mallardan ayrı tutmakta ve bunların özel bir hukuki rejime tabi olduğunu kabul etmektedir. Türk hukukunda kamu malları, medeni hukukun özel mülkiyete ilişkin hükümleri dışında tutulmuştur; bu mallar üzerinde medeni hukukun mülkiyet kurumlarının pek çoğu uygulanamamaktadır.

Her şeyden önce kanun koyucunun ve idarenin kamu malları üzerindeki tasarruf hakkı oldukça kısıtlanmıştır. Anayasa, bazı kamu mallarının (kıyıları, tabii servet ve kaynaklar) devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu belirtmiştir; kanun koyucunun ve idarenin, bu malların, kamu malı statüsüne son verme imkanı yoktur. Ayrıca Anayasa, ormanların mülkiyetinin devrini ve bunların zilyetlikle iktisabını yasaklamıştır; kanun koyucunun bunların mülkiyetini devretmeye ya da zilyetlikle iktisabını mümkün kılmaya yönelik düzenleme yapması mümkün değildir.

Anayasa'nın yasaklamadığı durumlarda kanun koyucu, kamu mallarının özel mülkiyete dönüştürülmesini düzenleme imkânına sahiptir. Örneğin meraların, kamu malları vasıflarının kaldırılarak Hazine özel mülkiyetine konu hale getirilmesi

mümkündür. Böyle bir durumda idare de kendisine kanunla verilen yetkiyi kullanma imkânına sahiptir. Kanun koyucu, Anayasa'nın yasaklamadığı durumlarda dahi bazı taşınmazların kamu malı olduğunu kabul edebilir.

İdarenin, kamu mallarının bu statüsü devam ederken bunları özel hukuk kişilerine satma, devretme, bedelsiz verme gibi yetkileri bulunmamaktadır. İçtihat ve doktrin, bu şekilde yapılan ve mülkiyetin devri sonucu doğuran işlemlerin, yok hükmünde olduğunu kabul etmektedir. Bu nedenle yanlışlıkla satılan ya da devredilen kamu malını satın alan veya devralan kişi, iyi niyetli olsa dahi tapu siciline güven ilkesinden ve olağan zamanaşımı ile iktisap hükümlerinden yararlanma imkânına sahip değildir.

Doktrinde idarenin kamu malları üzerindeki tasarruflarının sınırlı olduğu ve bunun sonucu olarak, kamu malları üzerinde ancak kanunen öngörülen hallerde ve kanun tarafından öngörülen şekilde medeni hukuk tasarruflarında bulunulabileceği kabul edilmesine rağmen uygulamada bazı kamu mallarının, mülkiyetin devri sonucunu doğurmayan medeni hukuk tasarruflarına konu olabilmesi açısından kanun düzeyinde, bazılarında ise yönetmelik düzeyinde düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Kamu mallarının özel mülkiyete konu olamamasının bir diğer sonucu, tapu siciline tescil edilmemesidir. İstisnalar hariç olmak üzere kamu malları tapu siciline tescil edilmezler. Doktrinde ve içtihatla kamu mallarının tapu siciline tescilinin yok hükmünde olduğu kabul edilmektedir. Bundan dolayı yanlışlıkla tapuya tescil edilen kamu mallarının olağan zamanaşımı ile iktisap edilmesi mümkün olmadığı gibi, Medeni Kanun'un 1023. maddesi anlamında iyi niyetle iktisabı da mümkün değildir.

Kamu malları, kamu hizmetlerinde kullanıldıkları ya da kamunun ortak kullanımında bulundukları için bunların zilyetliğe konu olması mümkün değildir. Bu nedenle mülkiyetin kazanılması için zilyetliği şart koşan olağanüstü zamanaşımı ile iktisap ve imar-ihya ile iktisap kurumları kamu malları açısından uygulanmaz.

Kamu malları, tüm toplumun fayda sağladığı taşınmazlar olduğu için, bu taşınmazlar, Kadastro Kanunu'nun 12. maddesindeki hak düşürücü süreye tabi değildirler. Bu malların özel mülkiyete konu edilmesi sonucunu doğuran kadastro işlemlerine, 12. maddedeki 10 yıllık süre şartına tabi olmaksızın her zaman dava açılabilir. Bu konuda kanun düzeyinde yapılacak her düzenleme Anayasa'nın 43. ve 169. maddelerine aykırılık teşkil edecektir.

Son olarak, Medeni Kanun'un kendi malzemesi ile başkasının taşınmazına yapı yapılması durumunda, yapının değeri açıkça arazinin değerinden fazlaysa, iyi niyetli tarafın uygun bir bedel karşılığında arazinin tamamının veya yeterli bir kısmının mülkiyetinin malzeme sahibine verilmesini isteyebileceğine ilişkin 724. maddesinin kamu malları hakkında uygulanması mümkün olmadığı gibi, bu mallar üzerinde zorunlu geçit ve mecra hakkı kurulması da mümkün değildir.

KAYNAKÇA

- Acar, Bülent (1987), “Tapuda Yazımlı Kamu Malı Taşınmazın İyeliğinin (Mülkiyetinin) Üçüncü Kişilere Eldeğiştirmesinden Hazine Zararı Doğmaz ve Üçüncü Kişinin MY 931’den Yararlanması Hakkındaki İçtihat Uyuşmazlığı İçtihadı Birleştirme Yolu ile Giderilmelidir” Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 3.
- Akdoğan, Abdurrahman; Kırbaş, Sadık ve Eyüpgiller, Saygın (1986), Açıklamalı Maliye ve Vergi Terimleri Sözlüğü, Birlik Yayını, No: 3/1, Ankara.
- Akipek, Jale (1977), “Devlet Orman Arazisi Üzerinde Üst Hakkı”, Prof. Dr. O. Fazıl Berki’ye Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Anayasa Mahkemesi (1965), Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, 1965, Sayı: 18, Cilt: 1
- Anayasa Mahkemesi (1986), Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Yıl: 1986, Sayı: 22, Cilt: 1
- Anayasa Mahkemesi (1989), Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Yıl: 1989, Sayı: 25, Cilt: 1
- Anayasa Mahkemesi (2011), Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Yıl: 2011, Sayı: 48, Cilt: 2
- Anayasa Mahkemesi (2011/a) Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, Yıl: 2011, Sayı: 48, Cilt: 3
- Aydınlı, Bekir (1992), Türk Hukukunda Kamu Malları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Coşkun, A. Aydın (2009), “Orman Arazisinden Yararlanma Hakları: Orman Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu’na Yönelik Bir Değerlendirme”, II. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi Bildiriler Kitabı, Isparta.
- Demir, Mehmet (2003), “Zorunlu Geçit Hakkı Kurulmasının Koşulları ve Tazminatın (Tam Bedelin) Belirlenmesi Sorunu”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2003, Cilt: 52, Sayı: 4.
- Egeman, Ercan ve Diğerleri (1985), Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun On Yıllık Emsal Kararları 1975 -1984, Ankara.
- Gençay, Gökçe (2010), “Ormancılıkta Kamu Yararı” İstanbul Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, Sayı: 60.
- Gülen, Aydın (1999), Kamu Mallarından Yararlanma Usullerinin Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Alfa Yayını, İstanbul.
- Karahasan, Mustafa Reşit (1977) Türk Medeni Kanunu Eşya Hukuku, İstanbul.

Kırbaş, Sadık (1985), Devlet Malları, Birlik Yayınevi, Ankara.

Reisoğlu, Safa (1980), Türk Eşya Hukuku, Cilt 1, Ankara.

Sirmen, Lale (1976), Tapu Sicilinin Tutulmasından Doğan Zararlardan Devlet'in Sorumluluğu, Ankara.

Söyler, İlhami (2011) "Kamu Malları Teorisi Açısından Devletin Hüküm ve Tasarrufundaki Yerler", Sayıştay Dergisi, Sayı: 83

Sungurbey, İsmet (1970), Medeni Hukuk Eleştirileri, İkinci Cilt, İstanbul.

Surlu, M. Handan ve Öztürk, Gülay (2003), Doktrin ve Uygulamanın Işığında Yeni Türk Medenî Kanunu'na Göre Açıklamalı - İçtihadı Zorunlu Geçit Hakları, Zorunlu Geçit Hakkı ve Diğer Geçit Hakları, Ankara.

Şimşek, Suat (2010) Türk Hukukunda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Şimşek, Suat (2010/b), "Kıyılarda Mülkiyet Sorunu: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin İptal Kararları Işığında Bir Çözüm Önerisi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 77.

Şimşek, Suat (2011), "Orman Sayılan Alanlarda Orman Dışı Amaçlarla İrtifak Hakkı Tesisinin Kamu Yararı Açısından Değerlendirilmesi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 81.

Yücel, Bilal (2008) "Kıyı İşgallerine İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri" Maliye Dergisi, Sayı: 154.

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ: “VAR” MI “YOK” MU İŞTE BÜTÜN MESELE BU¹

Soner YAKAR*

İsmail Orçun GÜNDÜZ**

ÖZET

Belediyelerin öz gelirleri olan vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belirlenmiştir. İlgili Kanun’da belediyelere kanunla sınırları belirlenmek koşuluyla bazı vergi ve harçlar için aşağı ve yukarı sınırlar içerisinde oran ve/veya tarifeleri belirleme yetkisi verilmiştir. Bir anlamda sınırlı da olsa belediyelere vergilendirme yetkisi verilmiştir. 29.12.2011 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile belediyelerin vergilendirme yetkisi Anayasa’nın 73. maddesindeki “verginin yasallığı” ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiş ve bunun üzerine, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yapılan değişiklikle bu yetki Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu gelişmelerden sonra, Anayasa Mahkemesi 10.04.2013 tarihli kararında ise hafta sonu çalışma ruhsat harcına ilişkin tarifeyi belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesini Anayasa’nın 73. maddesine aykırı bulmamıştır. Bu kararda Anayasa Mahkemesi yerel nitelikli vergiler için belediyelere oran ve/veya tarifeleri yasal sınırlar içerisinde belirleme yetkisinin verilebileceğini belirtmiştir. Bu çalışmanın amacı, belediyelerin vergilendirme yetkisini söz konusu Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Vergilendirme Yetkisi, 1982 Anayasası, Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi, Anayasa Mahkemesi Kararı.

TAXATION POWER OF THE MUNICIPALITIES IN TURKEY: “TO EXIST” OR “NOT TO EXIST” THAT IS THE QUESTION

ABSTRACT

Taxes, fees and similar financial liabilities that are the municipalities’ own revenues have been identified in the Municipal Revenue Code of 2464. The municipalities were given the authority to determine the rate and/or table of some taxes and fees within the lower and upper limits under the condition that it is determined by law. In a sense, a limited taxation power has been assigned to the municipalities. The taxation power of the municipalities was annulled by the dated 29.12.2011 decision of the Constitutional Court for being contrary to the “tax legitimacy” principle that is mentioned in the article 73 of the Constitution and then it was reassigned to the Council of Ministers by the amendment in the Municipal Revenue Code of 2464. Following these developments, the Constitutional Court issued a decision on 10.04.2013 in which it has decided that the authority of the municipal councils

* Yrd. Doç.Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü.

** Yrd. Doç. Dr., Trakya Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksek Okulu Bankacılık Bölümü.

1 (Shakespeare, 2014: 71)

on determining the table of the fees for working licence on vacation days is not contrary to the article 73 of the Constitution. The Constitutional Court has stated in this decision that the municipalities could be given the authority to determine the rate and/or table of local taxes within the legal lower and upper limits. This study aims to evaluate the taxation power of the municipalities in the context of the above-stated Constitutional Court’s decisions.

Keywords: Municipalities, Taxation Power, 1982 Constitution, Taxation Power of Municipalities, Constitutional Court’s Judgement.

GİRİŞ

Mahalli idareler denildiği zaman ilk akla gelen yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 215). Belediyeler, yerel yönetimler arasında halka en yakın ve hizmetleri ile belediye sınırları içerisinde yaşayanların hayatını etkileyen yerel yönetim birimidir (Nadaroğlu, 1983-1984: 83). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun² 1. maddesinde belediye: “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda belirtildiği üzere, belediyeler sınırları içerisinde yaşayanların ortak nitelikteki yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmaktadır. Diğer taraftan Anayasa’nın 127. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü çerçevesinde büyük yerleşim yerleri için büyükşehir belediyeleri kurulmaktadır. Türkiye’de belli büyüklükteki yerel yönetim hizmetlerini sunma sorumluluğunun belediyelerde olması, sunulacak hizmetlerin finansmanı için ne ölçüde kaynak yaratma imkânına sahip oldukları konusundaki sorunu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü yerel yönetimlere verilen hizmet sorumluluklarına karşın gelir kaynaklarının yetersiz olması mali açıdan asimetri yaratarak sunulacak kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğini azaltabilecektir (Lao-Araya, 2002: 5).

Belediyelerin gelir kaynaklarını dört ana başlıkta sınıflandırmak mümkündür. Bunlar; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, öz gelirler, merkezi yönetim yardımları ve borçlanma gelirleridir (Güner, 2004). Belediyelerin öz gelirleri içerisinde ise en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Bu nedenle, belediyelerin vergiler üzerinde yetki sahibi olması ancak vergilendirme yetkisine sahip olmaları ile mümkün olabilecektir. Vergilendirme yetkisi üniter ve federal devlet yapılanmasına göre değişmekle beraber, birçok ülkede vergiler belli bir yönetim seviyesine bırakılamaz ve merkezi yönetim ile alt yönetim birimleri arasında paylaştırılır. Vergilendirme yetkisinin ne ölçüde yerel yönetimlere bırakıldığı konusu ise mali özerklikle ilgilidir (Egeli ve Diril, 2012: 29-30; Blöchliger ve Rabesona, 2009: 3).

2 Resmi Gazete, 13.07.2005, Sayı: 25874.

Türkiye’de vergilendirme yetkisi Anayasa’nın 73. maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması şeklinde düzenlenen “yasallık ilkesi” çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu anayasal ilkeye göre vergilendirme yetkisi, yasama organı tarafından kullanılabilen yetkilerdendir. Yalnız Anayasa’nın 73. maddesinin son fıkrasında yasama organınca bu yetkinin, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden muaflığa, vergi istisnalarına, vergi indirimlerine ve vergi oranlarına ilişkin olmak üzere ve yukarı ve aşağı sınırları yasada gösterilmek koşuluyla değişiklik yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna kısmen devredilebilmesine olanak tanınmıştır. Anayasa’da, yasallık ilkesinin tek istisnasını Bakanlar Kuruluna sınırlı devir imkanı tanıyan bu yetki oluşturmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175). Bu maddeye göre belediyelere ancak kanun ile vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsili gibi idari işlemler için yetki verilebilir³. Dolayısıyla, belediyelerin verginin konusu, matrahı, tarifi, oranı, istisnaları ve muafiyetleri konusunda değişiklik yapma yetkileri yoktur (Çağan, 1982: 204-205).

Her ne kadar Anayasa’da belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesine izin verilmesi de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96/B maddesiyle çeşitli vergi ve harçlara ilişkin olarak yasada belirtilen alt ve üst sınırlar arasında değişiklik yapma yetkisi belediye meclislerine verilmiş ve bu yetki uzun süre uygulanmıştır. Belediye meclislerine vergi ve harçların maktu tarifeleri belirleme yetkisini veren bu yasa hükmü Anayasa’nın 73. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından 29.12.2011 tarihli kararı ile iptal edilmiştir (AYM, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175). Diğer taraftan, Anayasa Mahkemesi 10.04.2013 tarihli kararında ise 2464 sayılı Kanun’un 60. maddesinde Hafta Sonu Çalışma Ruhsat Harcı’na ilişkin tarifeyi belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesini Anayasanın 73. maddesine aykırı bulmamıştır. AYM bu kararının gerekçesinde ise vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından yerel yönetimlere kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde tarife belirleme yetkisinin verilmesini öngören kuralın Anayasa’ya aykırı olmadığını belirtmiştir (AYM, 10.04.2013, E.2012/158, K.2013/55). Belediyelerin vergilendirme yetkisi üzerine verilen bu iki Anayasa Mahkemesi kararıyla 29.12.2011 tarihli ilk kararında belediyelerin vergilendirme yetkisi “yoktur” derken, 10.04.2013 tarihli ikinci kararında ise belediyelerin vergilendirme yetkisi “vardır” demiştir. Bu nedenle, belediyelerin vergilendirme yetkisi bu iki AYM kararı ışığında ele alınacaktır. Bu çalışmada öncelikle yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi, ardından Türkiye’de belediyelerin vergilendirme yetkisinin gelişim süreci ele alınacak, daha sonra ise belediyelerin vergilendirme yetkisi Anayasa’nın ilgili maddeleri ortaya konulduktan sonra AYM kararları çerçevesinde değerlendirilecektir.

3 Belediyelere vergilerin tarh ve tahsili konusunda yetki veren hükümler 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer almaktadır.

1. YEREL YÖNETİMLERİN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Vergilendirme yetkisi, devletin ülkesi üzerindeki egemenlik gücüne dayanarak verginin alınması konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir (Çağan, 1982: 3). Vergilendirme yetkisinin sahibi her ne kadar devlet olsa da bu yetkisini belli sınırlar içerisinde yerel yönetimlere devredebilir. Yerel yönetimler ancak kendilerine devredilen vergilendirme yetkisi ölçüsünde mali özerkliğe sahip olacaklardır. Yerel yönetimlere belirli vergi alanı bırakılırsa geniş bir mali özerklikten; yerel yönetimlere sadece bir kısım vergilerin tarh, tahakkuk, tahsil yetkisini ve belli sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmiş ise sınırlı bir mali özerklikten bahsedilir. Vergilendirme yetkisi ancak Anayasalarda yapılacak çeşitli düzenlemelerle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüşümü ile mümkün olabilir (Öncel vd, 2012: 37-38).

Vergilendirme yetkisinin teknik boyutu yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenme süreci ile ilgilidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleştirilen bu süreçte öncelikle hizmet bölüşümü, ikinci aşamada ise gelir bölüşümü gelir. Gelir bölüşümünün en önemli safhasını vergi tahsisi oluşturur (Arıkboğa, 2004: 20, 31). Vergi tahsisinde başlıca şu üç soruya cevap aranır (Vazquez vd. 2006: 25):

- Yerel yönetimlerin hangi vergiden gelir sağlayacağını hangi yönetim kademesi belirler?

- Vergi oranlarını ve matrahını hangi yönetim kademesi belirler?

- Vergi yönetimini hangi yönetim kademesi üstlenir?

Vergi tahsisi ile ilgili çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Söz konusu yöntemleri genel olarak üç başlık altında ele almak mümkündür:⁴

1. Vergi matrahlarının yerel yönetimlere devri: Bu seçenekte tüm vergi matrahları yerel yönetimlere devredilir ve elde edilen vergi gelirlerinin bir kısmı merkezi yönetime verilir. Ancak, ekonomik istikrarın sağlanması ve gelirin yeniden dağıtım fonksiyonlarının merkezi yönetimin sorumluluğunda olması, vergi sisteminin bu doğrultuda bir politika aracı olarak kullanılmasıyla uyumlu değildir. Ayrıca, bu yöntem vergi idaresinde etkinsizliğe yol açacaktır.

2. Merkezi yönetimin tüm vergi gelirini tahsil edip bir kısmını yerel yönetimlere transfer etmesi: Vergi gelirlerinin yerel yönetimlere tahsisi ya toplam vergi gelirlerinin paylaşılması ya da belli vergi gelirlerinin paylaşılması yoluyla yapılır. Bu yöntemin başlıca sakıncası yerel yönetimleri mali yönden merkezi yönetime bağımlı hale getirmesi olup hangi kriterlere göre yerel yönetimlere pay verileceği de önemli bir sorunu oluşturmaktadır (Nadaroğlu, 1989: 116).

4 Aksi belirtilmedikçe (Tanzi, 1995: 168-169).

3. *Yerel yönetimlere belli ölçüde vergilendirme yetkisi verilmesi ve gelir yetersizliği durumunda merkezi yönetimin gelir transferinde bulunması:* Bu seçenek en çok uygulanan yöntemdir. Vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere başlıca üç yöntemle devredilir: i) bazı vergi matrahlarının yerel yönetime devri, ii) bazı vergi matrahlarının merkezi yönetimle paylaşılması, iii) merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere yerel yönetimlerin ek vergi koyma yetkisinin verilmesi. Burada temel husus hangi tür vergilerin yerel yönetimlere devredileceği hangi tür vergilerin merkezi yönetimin sorumluluğunda kalacağıdır. Öncelikle, yönetim birimlerinin sorumluluğu ile vergi matrahlarının paylaşımı uyumlu olmalıdır. Gelirin yeniden dağıtımı ve ekonomik istikrarın sağlanması fonksiyonlarına uyumlu olan vergiler, örneğin gelir vergisi ve kurumlar vergisi; merkezi yönetime bırakılmalıdır. Kaynak dağılımında etkinlik görevini merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler de üstlendiği için yönetim alanı içinde sunulan hizmetin faydasının hizmeti alanlar arasında dağıtımının mümkün olduğu durumlarda, hizmetin finansmanı fayda vergilemesi ile karşılanmalıdır (Sakıncı, 2001: 123). İkinci husus, vergi matrahının hareketliliğidir. Yerel yönetimler, mümkün olduğunca hareketli olmayan, sabit vergi matrahlarına sahip olmalıdır. Böylece, hem vergilemede fayda ilkesi gerçekleşmiş olur hem de yerel yönetimler öngörülebilir ve istikrarlı bir gelir yapısına sahip olurlar (Güner, 2006: 64). Üçüncü husus, vergi yönetiminde ölçek ekonomisidir. Bu anlamda yönetim maliyetleri yüksek ve tahsilatı ölçek ekonomisine konu olan vergiler, yerel yönetimlerin tasarrufunda olmamalıdır (Ebel ve Yılmaz, 2002: 34). Yerel yönetimler, yönetimi kolay ve maliyetleri düşük olan vergileri üstlenmelidir (Bird, 2000: 16). Son olarak, farklı vergi oranlarının uygulanması nedeniyle ülke çapında kaynak dağılımında sapmalara yol açabilecek vergiler merkezi yönetimin sorumluluğunda olmalıdır.

Vergi tahsisinin teknik çerçevede alt yönetim birimlerine gelir kaynakları sağlamanın yanı sıra mali özerklik boyutu da vardır. Mali özerklik en aşırı tanımıyla, yerel yönetimlerin vergilerinin konu, matrah ve oranını belirlemelerinden, merkezi yönetimin belirlemiş olduğu alt ve üst sınırlar içinde vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisine kadar gitmektedir (Güner, 2006: 62). Bu nedenle vergi paylaşımı genellikle yerel yönetimlere mali özerkliğin sağlanması ile tüm mali sistemin istikrarının sağlanması arasında bir denge kurulması olarak kabul edilir (Blöchliger, 2008: 63).

Bu çerçevede OECD yerel yönetimlerin mali özerkliğini belirlemek için, yerel yönetimlerin vergiler üzerindeki kontrol yetki derecesini sınıflamaya tabi tutmuştur. Tablo 1’deki sınıflandırmaya göre, en yüksek vergilendirme yetkisinden en düşük vergilendirme yetkisini temsil eden ve alfabetik sembollerle ifade edilen beş temel sınıflandırma belirlenmiştir. Bu sınıflandırma içinde “a” yerel yönetimlerin vergi oranı ve matrah üzerindeki tam yetkisini; “b” yerel yönetimlerin vergi oranları üzerindeki yetkisini; “c” yerel yönetimlerin vergi matrahı üzerindeki yetkisini; “d” vergi paylaşım düzenlemelerini, “e” yerel yönetimlerin vergi oran ve matrahı

üzerinde yetkisinin olmadığını temsil etmektedir. Bu beş derecelendirme kapsamı dışında kalan diğer durumlar ise “f” ile sembolleştirilmektedir. Ayrıca, kurumsal sınıflandırmanın detaylarının daha iyi yansıtılması için “a”, “b” ve “c” başlıkları alt sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Vergi paylaşım düzenlemelerine özel bir önem verilerek “d” başlığı dört alt sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bütün sınıflandırma ise OECD ülkelerinde mali özerklikle ilgili çeşitli düzenlemeleri göstermek için tesis edilmiştir (OECD, 2014a).

Tablo 1: Vergilendirme Yetkisinin Sınıflandırması

a.1	- Yerel yönetim, bir üst yönetim seviyesinden bağımsız olarak vergi oranları ve indirimlerini düzenler.
a.2	- Yerel yönetim vergi oranları ve indirimlerini bir üst yönetim seviyesinin onayıyla düzenler.
b.1	- Yerel yönetim vergi oranlarını düzenler ve bir üst yönetim seviyesi vergi oranlarında üst veya alt limit koymaz.
b.2	- Yerel yönetim vergi oranlarını düzenler ve bir üst yönetim seviyesi vergi oranlarında üst ve/veya alt limit koymaz.
c.1	- Yerel yönetim sadece vergi muafiyetini düzenler.
c.2	- Yerel yönetim sadece vergi indirimi düzenler.
c.3	- Yerel yönetim hem vergi muafiyetini hem de vergi indirimini düzenler.
d.1	- Yerel yönetimin gelir bölüşümünü belirlediği bir vergi paylaşım düzenlemesi vardır.
d.2	- Sadece yerel yönetim onayıyla değişebilen gelir bölüşümünde bir vergi paylaşım düzenlemesi vardır.
d.3	- Gelir bölüşümünün mevzuata göre belirlendiği ve bir üst yönetim seviyesinin tek taraflı olarak yılda bir kereden az bir sıklıkla değiştirilebildiği bir vergi paylaşım düzenlemesi vardır.
d.4	- Vergi paylaşım düzenlemelerinin her yıl bir üst yönetim seviyesi tarafından belirlendiği bir vergi paylaşım düzenlemesi vardır.
e	- Merkezi yönetim vergi oran ve matrahını belirler.
f	- “a”, “b”, “c”, “d” ve “e” dışında kalan durumu göstermektedir.

Kaynak: OECD, 2014a.

OECD ülkelerinde alt yönetim birimlerinin vergilendirme yetkisine, yukarıda yer alan sınıflandırma temelinde toplam vergi gelirleri içindeki payı göz önüne alınarak Tablo 2’de yer verilmiştir. OECD üyesi ülkeler için mali özerklikle ilgili gösterge mahiyetinde olan bu analizin ilki 1995 yılında yapılmış; ardından 2002 yılında ve 2005 yıllarında tekrarlanmıştır (OECD, 2014a). Son olarak ise Tablo 2’de yer aldığı üzere 2008 yılında yapılmıştır.

Tablo 2: Toplam Vergiler İçinde Pay Olarak

	(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)	Toplam
Avustralya												
Eyaletler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Yerel Yönetimler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Avusturya												
Eyaletler	39,1	-	-	-	-	-	-	-	-	46,1	14,8	100,0
Yerel Yönetimler	7,4	-	-	15,1	-	-	-	-	-	61,6	16,0	100,0
Belçika												
Eyaletler	101,6	-	-	-2,2	-	-	-	-	-	0,6	-	100,0
Yerel Yönetimler	9,0	-	-	90,6	-	-	-	-	-	0,4	-	100,0
Kanada												
Eyaletler	90,8	-	-	-	-	-	1,0	-	-	-	8,1	100,0
Yerel Yönetimler	1,9	-	96,4	-	-	-	-	-	-	0,1	1,6	100,0
Şile												
Yerel Yönetimler	-	-	-	25,0	-	-	-	17,2	57,8	-	-	100,0
Çek Cumhuriyeti												
Yerel Yönetimler	-	-	-	99,9	-	-	-	-	-	-	0,1	100,0
Danimarka												
Yerel Yönetimler	-	-	87,3	10,4	-	-	-	2,3	-	-	0,0	100,0
Estonya												
Yerel Yönetimler	0,6	-	-	6,1	-	-	-	93,3	-	-	-	100,0
Finlandiya												
Yerel Yönetimler	-	-	86,4	5,2	-	-	-	-	8,2	0,1	0,0	100,0
Fransa												
Yerel Yönetimler	63,8	-	-	2,9	0,3	-	-	-	11,6	20,0	1,3	100,0
Almanya												
Eyaletler	-	-	-	-	-	-	89,4	-	-	-	10,6	100,0
Yerel Yönetimler	-	-	14,1	44,7	-	-	40,4	-	-	-	0,8	100,0
Macaristan												
Yerel Yönetimler	-	-	-	80,7	-	-	-	-	19,0	-	0,3	100,0
İzlanda												
Yerel Yönetimler	-	-	-	93,7	-	-	-	-	-	-	6,3	100,0
İrlanda												
Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
İsrail												
Yerel Yönetimler	-	4,9	-	95,1	-	-	-	-	-	-	-	100,0
İtalya												
Bölgeler	0,5	-	-	49,3	-	-	33,2	4,7	-	12,2	-	100,0
Yerel Yönetimler	34,7	-	-	50,3	-	-	-	-	-	15,0	-	100,0
Japonya												
Yerel Yönetimler	-	0,1	55,5	31,4	-	-	-	-	-	13,0	-	100,0
Kore												
Yerel Yönetimler	-	-	-	83,2	-	-	-	6,8	-	8,8	1,3	100,0
Lüksemburg												
Yerel Yönetimler	5,0	-	-	91,4	-	-	-	-	-	1,3	2,2	100,0

	(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)	Toplam
Meksika												
Eyaletler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Yerel Yönetimler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Hollanda												
Yerel Yönetimler	-	-	65,7	31,9	-	-	-	-	-	-	2,4	100,0
Yeni Zelanda												
Yerel Yönetimler	99,2	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-	100,0
Norveç												
Yerel Yönetimler	-	-	-	98,2	-	-	-	-	-	1,8	-	100,0
Polonya												
Yerel Yönetimler	-	-	-	33,0	-	-	-	62,1	-	-	5,0	100,0
Portekiz												
Yerel Yönetimler	-	-	-	90,0	-	-	-	9,9	-	-	0,0	100,0
Slovak Cumhuriyeti												
Yerel Yönetimler	5,6	-	-	94,1	0,4	-	-	-	-	-	-	100,0
Slovenya												
Yerel Yönetimler	14,6	-	-	-	-	-	-	-	75,4	10,0	-	100,0
İspanya												
Bölgeler	56,8	-	-	3,7	-	-	39,3	-	-	0,1	0,0	100,0
Yerel Yönetimler	31,3	-	-	47,8	-	-	19,9	-	-	1,0	0,0	100,0
İsveç												
Yerel Yönetimler	-	-	97,7	-	-	-	-	-	-	2,3	-	100,0
İsviçre												
Eyaletler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Yerel Yönetimler	1,5	-	-	97,4	-	-	-	-	-	-	1,1	100,0
Türkiye												
Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	79,1	-	20,9	-	100,0
İngiltere												
Yerel Yönetimler	-	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Amerika												
Eyaletler	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0
Yerel Yönetimler	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0

Kaynak: OECD, 2014b.

Tablo 2’de görüldüğü üzere, Türkiye’de daha çok vergi gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüşümün yapıldığı ve bu gelir paylaşımının yasal mevzuata dayalı olarak yapılmakla beraber değişiklik yapma yetkisinin merkezi yönetime ait olduğu görülmektedir. Bunun dışında yerel yönetimlerin vergi matrahı ve oranı üzerinde bir yetkisinin olmadığı ve merkezi yönetimin tamamen bu alanda yetkisinin olduğu bir yapı söz konusudur. Bütün bu yapı Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerklik skalasında düşük düzeyde olduğunu göstermektedir. Bu durum yerel yönetim birimleri arasında en fazla yerel hizmet üreten belediyelerin kendi öz gelirleri üzerinde yetki sahibi olmamasının bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİNİN GELİŞİM SÜRECİ

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile bazı vergi ve mali yükümlülükler için oran ve tutar belirleme yetkisi belediyelere verilmiştir. Her ne kadar bu yetki uzun süre belediyeler tarafından kullanılmış olsa da 11.06.2013 tarihinde 28674 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6487 sayılı Kanun ile bu yetkiler Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Dolayısıyla belediyeler çok uzun süre sınırlı da olsa vergilendirme yetkisini kullanmışlardır. Belediyelere verilen oran ve tutarları belirleme yetkisi 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile getirilmiş bir yetki değildir. Aslında bu yasadan önce de belediyelere benzer yetki verilmiştir. Dolayısıyla belediyelerin vergilendirme yetkisinin gelişim süreci; 26.05.1981 tarihli 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu öncesi ve sonrası olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

2.1. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Öncesi Dönem (1981 Öncesi Dönem)

Osmanlı Devleti zamanında oluşturulan belediye yapısı Türkiye Cumhuriyeti’nin şehir idaresi yapısının temelini oluşturmuştur (Türkoğlu, 2009: 82). 24 Nisan 1921’de Teşkilatı Esasiye Kanunu’nda mahalli idarelerden bahsedilmesine rağmen belediyeden bahsedilmemiştir. Bu dönemde Ankara’nın başkent olması ile 1924 yılında şehrin adı Ankara Şehremanetine çevrilmiştir. Ayrıca bu dönem içerisinde, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile 486 sayılı Belediye Cezalarına ilişkin Kanun çıkarılmıştır. Diğer taraftan da 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun 85. maddesinde de belediyelerden bahsedilmiştir (İBB, 2014). Cumhuriyetin ilk yıllarında belediye gelirleri 1914 yılında uygulanmaya başlanan Rûsum-u Belediye Kanunu’na dayanmıştır. Bu yasada 1924 yılında 338 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır (Öz, 2012: 69).

1924 Anayasası’nda yerel yönetimlere vergilendirme yetkisi konusunda açık bir yetki verilmemiştir. Yalnız 1924 Anayasası’nın 85. maddesinin 1. fıkrasında “Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır” denilerek vergilerin yasallığı ilkesi kabul edilmiş yalnız bu maddenin ikinci fıkrasında bu maddeye bir istisna getirilmiştir; “Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapıncaya kadar alınabilir” denilmiştir. Böylece, yerel idarelere kanuna dayalı olmasa da daha önceden topladığı vergileri yeniden toplayabilmesi imkânı getirilmiştir. Bir anlamda yerel idarelere vergileri tahsil yetkisi verilmiştir. Anayasa’nın 85. maddesinin 1. fıkrası ile vergide yasallık ilkesinin kabul edilmiş olmasının bir sonucu olarak yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi tanınmamıştır. Yerel idarelerin mali özerkliğine ilişkin 1924 Anayasası’nda başka bir hüküm bulunmamaktadır. 1924 Anayasası’ndan kısa süre önce kabul edilmiş olan 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu” ile belediyelere bazı vergi ve resimleri tahsil etme yetkisi verilirken, bazı vergi ve resimlerin de miktarını belirleme yetkisi verilmiştir (Çağan, 1982: 55). Bu Kanun ile belediyelerin gelir açısından güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Fakat bu Kanun da 1914’ten itibaren uygulanmış olan Rûsum-u Belediye Kanunu’na dayanmıştır. Yalnızca bina vergisinden alınan dörtte bir payın dışında temizlik ve

aydınlatma vergilerini munzam vergi olarak alma yetkisi belediyelere verilmiş, temettü vergisine de belediyelerce yüzde 25’i geçmemek üzere munzam pay konulmasını öngörmüştür (Bulutoğlu, 1976: 591). 03.04.1930 yılında çıkarılan 1530 sayılı Belediye Kanunu ile de bazı vergilerin tahsil yetkisi belediyelere bırakılmıştır (Çağan, 1982: 55; Öz, 2012: 69).

1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 5237 sayılı Kanun ile tahsiline yetki verilen gelirlerin sayısı 44’e kadar ulaşmıştır (Nadaroğlu, 1989: 321). Her ne kadar bu Kanun’un çıktığı tarihte 1924 Anayasası yürürlükte olsa da 5237 sayılı Kanun’un çeşitli maddelerinde belediye meclislerine vergi, resim ve ücretleri belirleme yetkisi verilmiştir. 5237 sayılı Kanun uygulanırken 1961 Anayasası kabul edilmiştir (Öz, 2012: 70). 1961 Anayasası’nda vergilendirmeye ilişkin düzenlemeler 61. maddede yer almaktadır. 1961 Anayasasının 61. maddesinin 1. fıkrasına göre “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur” denilerek vergide yasallık ilkesinin kabul edildiği anlaşılmaktadır. Yalnız 61. maddeye 1971 yılında yapılan değişik ile 2. fıkra eklenmiş, bu fıkraya göre ise; “Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir” hükmü eklenmiştir. Bu hüküm ile yasallık ilkesinin istisnası getirilmiştir. 1924 Anayasası’nda olağanüstü durumlar dışında yürütme organına vergilendirme alanında düzenleme yetkisi verilmemişken 1971 yılında 1961 Anayasası’nda yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu’na yasallık ilkesinin istisnası olarak belli konularda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir (Yakar ve Budak, 2013: 402). Bakanlar Kurulu’na verilen bu yetki Türk hukukunda yürütme organının vergilendirme yetkisinin anayasal temelini oluşturmaktadır. Dolayısıyla yürütme organına vergilendirme yetkisi konusunda çok kısıtlı bir yetki verilmiştir (Akgüner, 1982: 11). Her ne kadar 1961 Anayasası’nın Mahalli İdareler kenar başlıklı 116. maddesinde “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü yer alsa da belediyelere vergilendirme yetkisi verilmemiştir.

1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediye meclislerine bazı vergi ve resimlerin miktarını belirleme ve bazılarını toplama yetkisi vermiş olmasına rağmen, bu kanunun resimlerin miktarını belirleme yetkisine ilişkin bazı hükümleri 1961 Anayasası döneminde AYM tarafından iptal edilmiştir (Çağan, 1982: 56). AYM tarafından verilen iptal kararları şunlardır:

AYM 18.08.1968 tarih ve 1968/12 sayılı kararıyla: 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 19. maddesinin (B) fıkrasında yer alan: belediye içindeki limanlarda boş veya yüklü olarak durup denizi veyahut göl ve nehirleri işgal eden veyahut depo vesair surette kullanılan büyük küçük deniz nakil vasıtalarından Belediye Meclisince düzenlenecek tarifeye göre resim alınır» şeklindeki hükmün Anayasa’nın 61 inci

maddesine aykırı olduğunu ileri sürerek iptal etmiştir (AYM, 18.08.1968, E/1967/54, K1968/12). Bu karardan sonra yukarıdaki mahkeme kararındaki aynı gerekçelerle AYM 03.07.1969 tarihli kararında: 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 21. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan «Her ne suretle ve vasıta ile olursa olsun yapılacak diğer ilan ve reklamlardan belediye meclislerince düzenlenecek esas ve tarifelere göre resim alınır.» yolundaki hükmün ilana ilişkin bölümünün Anayasa’nın 61. maddesine aykırı olduğunu ileri sürerek iptal etmiştir (AYM, 03.07.1969, E.1969/23, K.1969/41). AYM’nin 22.12.1970 tarihli kararında ise, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 21. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan «her ne suretle ve vasıta ile olursa olsun yapılacak diğer reklamlardan belediye meclislerince düzenlenecek esas ve tarifelere göre resim alınır.» yolundaki hüküm Anayasa’nın 61. maddesine aykırı görülmüş ve iptal edilmiştir (AYM, 22.12.1970, E.1970/29, K.1970/48). Bu üç AYM kararı da belediyelere verilen oran belirleme yetkisini iptal etmiştir. İptal kararlarına bakıldığı zaman üç karar için de aynı gerekçeye dayanarak iptal kararı verildiği görülmektedir. Öz’e göre AYM bu hükümleri “belediye meclislerinin bu yetkiye sahip olması değil, belediye meclislerine tanınan yetkilerin muğlak ve sınırsız olması” nedeniyle iptal etmiştir (Öz, 2012: 71). Öz’ün bu tespitine katılmakla birlikte bu tespiti şöyle genişletebiliriz; belediye meclislerine tanınan muğlak ve sınırsız yetkinin sonucunda idareye, keyfi uygulamalara yol açabilecek çok geniş bir takdir yetkisi tanınmış olması nedeniyle ilgili yasa hükümleri iptal edilmiştir. Mahkemenin iptal kararları Anayasa’nın 61. maddesine aykırılığı nedeniyle verilmiştir. Hâlbuki iptal gerekçesinde belirtilen nedenlerin Anayasa’nın 61. maddesi ile doğrudan bir ilişkisi olmadığı görülmektedir. 1961 Anayasası’nın 61. maddesinde 1971 yılında yapılan değişiklikten önce sadece vergilerin kanunla konulacağına dair hüküm bulunmaktaydı. Diğer bir ifadeyle idareye sınırlı da olsa vergilendirme yetkisi verilmemişti. Bu duruma rağmen, AYM üç kararında da belediyelerin oran belirleme yetkisinin verginin yasa ile konulması ilkesine aykırı olduğuna ilişkin bir tespitte bulunmamıştır. Dolayısıyla, AYM’nin üç kararından ortaya çıkan sonuç; belediyelere oran belirleme yetkisi verilebileceği yalnız bu oran belirleme yetkisinin sınırlarının yasa ile çizilmesi gerektiğidir.

2.2. 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Sonrası Dönem (1981 Sonrası Dönem)

1 Temmuz 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 33 yıl süreyle uygulanan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nu yürürlükten kaldırılmıştır (Nadaroğlu, 1989: 329). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediye vergilerinin ve gelir kaynaklarının sayısı azaltılmıştır. Çok sayıdaki verimsiz gelir kaynağı yerine sayıca az ama daha verimli kaynakların belediyelere bırakılması yoluna gidilmiştir (Keleş, 1987: 75-76). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediye gelirlerinde büyük bir değişiklik yaratmamıştır. Sadece 33 yıl uygulanan ve artık uygulanamaz hale gelen ve dönemin koşullarına uymayan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ıslah edilmiş ve AYM tarafından verilen iptal kararları sonucu oluşan boşluklar doldurulmuştur. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile eskiden olmayan

ilk kez konulan vergi Meslek Vergisi’dir.⁵ Bunun dışında ilgili Kanun ile getirilen diğer bir yenilik ise İlan ve Reklam Vergisi’dir. Eğlence Vergisi, Temizleme ve Aydınlatma Harcı gibi yükümlükleri belediye sınırları içinde yaşayanların dışında mücavir alanlarda yaşayanlardan da alınması öngörülmüştür (Nadaroğlu, 1983-1984: 86). 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gerekçesinde de belirtildiği gibi, vergi, harçlar ve harcamalara katılma payları olmak üzere üç temel esas üzerine kanunun hazırlandığı belirtilmiştir. Ancak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu temel olarak 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’ndan farklı şekilde hazırlanmamıştır (Öz, 2012: 74). Bir önceki kanunda olduğu gibi 2464 Sayılı Kanun’da da belediyelere bazı vergiler ve harçlar için tutar ve oranları belirleme yetkisi verilmiştir.

Kanunun genel sistematığına bakıldığında zaman vergi ve harçlar için oran ve tutarların tespitinde üç farklı uygulama olduğu görülmektedir. Bazı vergilerin oranları doğrudan yasa ile belirtilmiş, bazı vergi ve harç tarifelerini yasada belirtilen en az ve en fazla tutarlar arasında Bakanlar Kurulu’na belirleme yetkisi verilmiş, bazı vergi ve harçların maktu tarifeleri için ise yasada belirlenen alt ve üst sınırları aşmamak koşuluyla belediye meclislerine tespit etme yetkisi verilmiştir (Öz, 2012: 75). Belediye meclislerine verilen oran ve tarifeleri belirleme yetkisi bir anlamda sınırlı da olsa bir vergilendirme yetkisi özelliğini taşımaktaydı. Bu yetkinin dayanağı 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun’un 96/B maddesiydi. İlgili maddeye göre; “Yukarıda sayılanlar dışındaki vergi ve harçların maktu tarifeleri; bu Kanunda belirtilen en alt ve en üst sınırları aşmamak şartıyla mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar göz önünde tutularak belediye meclislerince tespit olunur” denilmekteydi. Bu yasa hükmü, 19.05.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan AYM’nin E:2010/62, K:2011/175 ve 29.12.2011 günlü kararında Anayasa’nın 73. maddesine aykırı bulunarak iptal edildi. AYM; iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete’de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir (AYM, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175). AYM’nin vermiş olduğu süre 19.05.2013 tarihinde bitmiş olmasına rağmen bu konuda bir düzenleme yapılmamıştır. 11.06.2013 tarihinde sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6487 sayılı Bazı Kanunlar ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁶ ile 19.05.2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 2464 sayılı Kanun’un 96/A maddesinde yapılan değişikliklerle; “Bakanlar Kurulu, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder” hükmü getirilmiştir. İlgili Kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere⁷ “2464 sayılı Kanunda yer alan bütün vergi ve harçlar için, Kanunda

5 Meslek vergisi, 1981 yılında yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediye vergileri kısmında yer alan yerel işletme vergisi niteliğinde bir vergidir. Meslek vergisi beş yıl uygulandıktan sonra 3365 sayılı Kanun ile 01.01.1987 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır (Gündüz ve Agun, 2009: 252, 256).

6 Resmi Gazete, 11.06.2013, Sayı: 28674.

7 <http://www.sayilikanun.com/tag/6487-sayili-kanunun-gerekcesi/>, 12.05.2014.

en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harç tarifelerinin Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi sağlanmaktadır” denilmektedir. Böylece daha önce 2464 sayılı Kanun’un 96/B maddesine istinaden belediye meclislerince belirlenen vergi ve harç tarifelerini belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir⁸.

Tablo 3: Vergi, Harç ve Harcamalara Katılma Paylarının Belediye Kanununa Göre Belirlenme Yöntemleri

Türü	Belirlenme Yöntemi
İlan ve reklam vergisi (md. 12-16)	Bakanlar Kurulu Kararı
Eğlence vergisi (md. 17-22)	Bakanlar Kurulu Kararı
Haberleşme vergisi (md. 29-33)	Yasada %1 olarak belirlenmiştir
Elektrik ve havagazı tüketim vergisi (md. 34-39)	Yasada belirlenmiş (% 1 ile % 5)
Yangın ve sigorta vergisi (md. 40-44)	Yasa (% 10)
Çevre temizlik vergisi (mük. md. 44)	Bakanlar Kurulu Kararı
İşgal harcı (md. 52-57)	Bakanlar Kurulu Kararı
Tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı (md. 58-62)	Bakanlar Kurulu
Kaynak suları harcı (md. 63-66)	Bakanlar Kurulu Kararı
Tellallık harcı (md. 67-71)	% 2, 100 Yeni Türk Lirasını aşan satışlarda aşan kısım için nispet yüzde 1’dir
Hayvan kesimi ve muayene denetleme harcı (md. 72-75)	Bakanlar Kurulu Kararı
Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı (md. 76- 78)	Bakanlar Kurulu Kararı
Bina inşaat harcı (ek md. 1-6)	Bakanlar Kurulu Kararı
Kayıt ve suret harcı (md. 79)	Bakanlar Kurulu Kararı
İmar ile ilgili harçlar (md. 80)	Bakanlar Kurulu Kararı
İşyeri açma izni harcı (md. 81)	Bakanlar Kurulu Kararı
Muayene, ruhsat ve rapor harcı (md. 82)	Bakanlar Kurulu Kararı
Sağlık belgesi harcı (md. 83)	Bakanlar Kurulu Kararı
Yol harcamalarına katılma payı (md. 86)	Vergi değerinin % 2’sini geçemez.
Kanalizasyon harcamalarına katılma payı (md. 87)	Vergi değerinin % 2’sini geçemez.
Su tesisleri harcamalarına katılma payı (md. 88)	Vergi değerinin % 2’sini geçemez

Kaynak: (Öz, 2012: 76)’da yer alan Vergilerin Belediye Gelirleri Kanunu’na Göre Belirlenme Yöntemleri isimli Tablo 1 tarafımızdan güncellenmiştir.

8 Bakanlar Kurulu ise 21.10.2013 tarihli ve 2013/5585 sayılı Kararı ile Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96. maddesinde verilen yetkiye istinaden 19.05.2013 tarihinden itibaren; 2464 Sayılı Belediye Geliri Kanunu’nun 15.,20.,60., ve 84. maddelerinde yer alan bazı maktu vergi ve harç tarifeleri, belediye grupları itibarıyla tespit etmiştir (B.K.K. 2013/5585, Resmi Gazete 18.12.2013, Sayı 28855). Bu Bakanlar Kurulu kararı uzun süre yürürlükte kalmamıştır. Bakanlar Kurulu, 10.02.2014 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile 21.10.2013 tarihli kararını yürürlükten kaldırılmıştır. Bir önceki Bakanlar Kurulu kararında 2464 Sayılı Belediye Geliri Kanunu’nun 15.,20.,60., ve 84. maddelerinde yer alan bazı maktu vergi ve harç tarifeleri ilişkin tespit ettiği tarifeleri 2014/5896 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden belirlemiştir. Bu kararın yürürlük tarihini de 19.05.2013 olarak tespit etmiştir (B.K.K. 2014/5896, Resmi Gazete, 18.02.2014, Sayı:28917).

Yukarıdaki Tablo’dan, belediyelerin, öz gelirleri içerisinde en önemli yer tutan vergi, harç ve katılma paylarında oran ve tutarları belirleme yetkisi olmadığı görülmektedir.

3. BELEDİYELERİN VERGİLENDİRME YETKİSİNİN ANAYASA ve ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da belediyelere vergilendirme yetkisi veren bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasası’nda her ne kadar belediyelere vergilendirme yetkisi verilmesi de AYM ilgili dönemde verdiği kararlar ile bu yetkinin belediyeler tarafından kullanılmasının önünü açmıştır. Yalnız AYM 1982 Anayasası döneminde belediyelerin vergilendirme yetkisi konusunda iki farklı karar vermiştir. Bu kararlarında belediyelerin vergilendirme yetkisini, Anayasa’nın 73. maddesi ve Anayasa’nın 127. maddesi çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu yüzden öncelikle, Anayasa’nın bu iki maddesi ele alınarak belediyelerin vergilendirme yetkisinin Anayasal dayanağı olup olamayacağı, ardından ise bu konuda verilmiş AYM kararları detaylı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

3.1. Anayasa Madde 73/3 Vergilerin Yasallığı İlkesi: Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi Yoktur

1982 Anayasa’nın 73. maddesinin üçüncü fıkrasında, “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlükler kanunla konulur, kaldırılır” hükmü yer almaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa’nın 87. maddesinde ise, “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” ifadesi yer almaktadır. Anayasa’nın “genel esaslar” başlığını taşıyan 7. maddesinde ise “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez” hükmü yer almaktadır. Bu maddeler birlikte değerlendirildiği zaman, vergi, resim, harç ve mali yükümlülüklerin yalnızca Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından konulup, değiştirilip ve kaldırabileceği sonucu çıkmaktadır (Doğrusöz, 2000: 136-137). Dolayısıyla vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak yasa ile konulabileceği kuralı ile Anayasa’nın 73/3. maddesinde verginin yasallığı ilkesi benimsenmiştir (Gerek ve Aydın, 2005: 149). Çağan (1982)’ye göre yasallık ilkesi; “çağdaş demokratik ülkelerde güçler ayrılığı veya güçler dengesi ilkeleri çerçevesinde, vergilendirme yetkisine yasama organının sahip olması”dır. Anayasa’nın 73/3. maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasının ancak yasa ile mümkün olacağı belirtilmiştir, bu nedenle bu konuda yürütme organı veya idareye yetki verilemesi mümkün olmamaktadır (Gerek ve Aydın, 2005: 131). Zaten AYM de “*Vergilendirme alanında olası keyfi uygulamalara karşı düşünülen ilk önlemin, kuşkusuz yasallık ilkesi*” olduğunu belirtmiştir (AYM, 17.11.2011, E.2010/11, K. 2011/153).

Vergilerin yasallığı ilkesi, vergilere ilişkin düzenlemelerin hem maddi hem de şekli anlamda kanun ile yapılmasını gerektirmektedir. Şekli anlamda kanun, Anayasa’da belirlenen usule uygun olarak yasama organı tarafından kabul edilerek yayımlanan hukuki düzenlemelerdir. Maddi anlamda kanun ise genel, soyut, kişisel olmayan hukuki kuralları içeren düzenleyici işlemlerdir. Vergilerin yasallığı ilkesi, devletin vergilendirme yetkisinin hem şekli hem de maddi anlamda kanun ile konulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle yasama organı biçimsel anlamda kanun çıkartarak belli kişi ve gruplara vergi yükleyemez. Bir başka deyişle vergilerin yasallığı ilkesi gereği, devlete ait olan vergilendirme yetkisinin, genel, soyut, kişisel olmayan ve vergiye ilişkin esaslı tüm unsurları içermesi gerekmektedir (Doğrusöz, 2000: 137-138). AYM, verginin yasallığı ilkesinin sadece verginin yasa ile konulması değil, vergi kanunlarında vergiye ilişkin temel unsurların açık bir şekilde belirlenmesi gerektiğini belirtmiştir (Karakoç, 2011: 87). Dolayısıyla AYM yasallık ilkesini daha geniş bir şekilde yorumlayarak: “..vergide, yükümlü, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, uygulanacak yaptırımlar ve zamanaşımı gibi konuların yasayla düzenlenmesi..” gerektiğini belirtmiştir (AYM, 21.02.2008, E. 2005/73, K. 2008/59).

Anayasa 73/3. maddesinde, vergilerin ancak yasa ile konulup, kaldırılıp, değiştirilebileceğini açıkça belirterek vergilendirme yetkisini yasama organına vermektedir (Karakoç, 2011: 88). Yasama organı olan TBMM kendisine verilen bu yetkisini yürütme veya yasama organına devredemez. Böyle bir sonucu doğuracak tasarrufta da bulunamaz. Çünkü yasallık ilkesi gereği vergi ve benzeri mali yükümlülükler ancak TBMM tarafından konulur, değiştirilir, kaldırılır. Yasama organı bu üç yetkisinin hiçbirini devredemez. 1982 Anayasası’nda bu kuralın iki istisnası vardır. Bunlardan birincisi 73. maddesinin 4. fıkrasında Bakanlar Kuruluna vergi vb. mali yükümlülükler konusunda verilen yetki, ikincisi ise Anayasa’nın 167/2. maddesinde düzenlenen dış ticaret konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetkidir. Dolayısıyla yasama organının yürütme organına tanıyabileceği yetkilerin konusu Anayasa’nın 73/3. maddesi ve 167/2. maddesinde tahdidi olarak belirlenmiştir. Bu iki madde birlikte değerlendirildiğinde yasama organının vergilendirme ile ilgili olarak yetkilendirebileceği organ sadece Bakanlar Kuruludur (Doğrusöz, 2000: 137).

Vergilendirme yetkisinin sahibi olan TBMM vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin, miktarlarını, muaflık, istisnaları ve oranlarını doğrudan kendisi kanunla belirleyebileceği gibi, Anayasanın 73/4. maddesine göre; kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisini Bakanlar Kuruluna devredebilir. Anayasa 73/4. maddesinde Bakanlar Kurulunun “değiştirme” yetkisi iki yönden sınırlandırılmıştır. Bunlar mali yükümlülüklerin *muaflık, istisnaları, miktar ve oranlar* konusunda olması ve yetki veren kanunun *belirttiği alt ve üst sınırlar içerisinde* olmasıdır (Güneş, 1998: 26). Anayasa’nın 167/2. maddesinde ise “.. *ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanun ile Bakanlar Kuruluna yetki*

verilebilir” denilmiştir. Bu yetki Anayasa’nın 73/4. maddesindeki yetkiden farklı bir yetkidir. Çünkü Anayasa’nın 167/2. maddesi kapsamındaki yetki ek mali yükümlülük getirmek, mevcut mali yükümlülükler dışında yeni mali yükümlülük getirme yetkisi verme anlamına gelmektedir (Şenyüz vd, 2012: 20).

1961 Anayasası’nda yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin olarak bir hüküm olmamasına rağmen, 5237 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediye meclislerine tarife ve oranları belirleme yetkisi verilmişti. Yalnız AYM, 5237 sayılı Kanun’daki yetkinin ancak belirli alt ve üst sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile belediye meclislerinin de Bakanlar Kurulu’na verilen benzer bir yetkiye sahip olabileceğini kabul etmişti⁹ (Çağan, 1984: 177). 1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da belediye meclislerine vergilendirme yetkisi verilmemiştir. Bunun dışında oran ve tarifeleri belirleme yetkisi de istisnai olarak sadece Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Ancak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan bazı vergi ve harçlar için belediye meclislerine oran ve tutarları kanunda belirlenen sınırlar içerisinde belirleme yetkisi verilmiş, bu yetkinin dayanağı olan 2464 sayılı Kanunu’nun 96/B maddesi AYM tarafından Anayasa’nın 73. maddesine aykırı olduğu için iptal edilmiştir (AYM, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175).

3.2. Anayasa Madde 127 Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği İlkesi: Görevleri ile Orantılı Gelir Kaynakları Sağlanır

Anayasa’nın 127/6.maddesinde “..Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü bulunmaktadır. Bu maddenin yerel yönetimlerin mali özerkliğinin anayasal dayanağı olduğu söylenebilir. Her ne kadar yerel yönetimlere görevlerine uygun gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği açıkça Anayasa’da belirtilmişse de bunun hangi gelir kaynaklarından nasıl sağlanacağı belirtilmemiştir. Bu Anayasal hüküm yerel yönetimlerin yeterli öz gelire sahip olması gerektiği şeklinde de yorumlanabilir. Yerel yönetimlerin öz gelirleri üzerinde söz sahibi olması ancak yerel nitelikli vergilerin oran veya tarifelerini belirleme özgürlüğüne sahip olması ve merkezi idareden sınırlı oranda yardım alması ile mümkün olabilir. Anayasa’nın 127/6. maddesi, yerel yönetimlere yeterli kaynağın sağlanması gerektiğini belirtse de bu pek mümkün olmamıştır. Daha önceden de belirtildiği üzere, yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde öz gelirlerin payı yıllar itibariyle belli bir düzeyde; yaklaşık ortalama olarak yüzde 40 düzeyinde gerçekleşmektedir. Bu da yerel nitelikli gelir kaynakların merkezileşmesini doğurmuş ve Anayasa’nın ilgili maddesi fiilen işlemez hale gelmiştir (Egeli ve Diril, 2012: 35). İlgili Anayasal maddenin uygulanmaması, yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmamalarına ve yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirmekte zorlanmalarına neden olurken, aynı

9 Anayasa Mahkemesi, 03.07.1969, E.1969/23, K.1969/41, Erişim Adresi: www.hukukturk.com, 18.05.2014, Mahkemesi, 22.12.1970, E.1970/29, K.1970/48, Erişim Adresi: www.hukukturk.com, 18.05.2014.

zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olmalarına yol açmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme yeteneklerini olumsuz yönde etkilemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

AYM’de vermiş olduğu bir kararda 127/6. maddesinin son kısmını mali özerklik çerçevesinde değerlendirmiştir (AYM, 10.04.2013, E.2012/158, K.2013/55);

“Anayasa’nın 127. maddesinde öngörülen “*yerel yönetimlerin özerkliği*” ilkesi, yerinden yönetimin varlık şartlarından olan mali özerkliği de kapsamaktadır. Mali özerklik kavramı ise mahalli idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmalarını öngörmektedir. Diğer bir ifade ile mahalli idarelerin mali özerkliği, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır. Nitekim Anayasa’nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde de “*Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.*” hükmüne yer verilmek suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına alınmıştır.”

Yukarıdaki AYM kararında belirtildiği üzere, Anayasa’nın 127/6. maddesindeki görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanır hükmü, yerel yönetimler açısından mali özerkliğin temel dayanak noktası olmaktadır. AYM ilk defa ilgili maddeyi mali özerklik olarak yorumlamıştır. AYM 127/6. maddesini mali özerklik ile okurken üzerinde durduğu önemli bir konu da yerel idarelerin merkezi idareden ayrı bağımsız gelir kaynaklarına sahip olması gerektiğidir. İlgili mahkeme kararı ile: Anayasa’nın 127/6. maddesinin ilk defa mali özerklik açısından yorumlanarak yerel yönetimlere bağımsız gelir kaynakları sağlanmasından bahsedilmesi, yerel yönetimlerin yerel nitelikli vergilerin oran ve tarifeleri belirleme yetkisinin de önünü açacak bir tespittir.

3.3. Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, Milli Güvenlik Konseyi döneminde çıkartıldığı için Anayasa’nın geçici 15. maddesi¹⁰ nedeniyle uzun süre Anayasa’ya aykırılığı nedeniyle AYM’ye başvurulamamıştır (Doğrusöz, 2000: 142). 7 Mayıs 2010 tarih ve 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu, halk oylaması (referandum) sonucu kabul edilmiştir. Bu Kanun’un 24. maddesi ile Anayasa’nın geçici 15. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece 2464 sayılı Kanun için AYM’ye gidilmesinin önü açılmıştır. Geçici 15. maddenin kalkmasından sonra AYM 2464 sayılı Kanun’da

10 1982 Anayasası’nın Geçici 15. maddesi; “...2356 sayılı Kanunla kurulu Milli Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.” Erişim Adresi: <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/anayasa.maddeler?p3=215>, 30.05.2014.

belediyelerin vergi ve harçlara ilişkin olarak tarife ve oran belirlemesi ile ilgili iki karar vermiştir. Bu iki karar belediyelerin vergilendirme yetkisi açısından analiz edilecektir.

3.3.1. Karar: Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi “Yoktur”

Davacı şirket tarafından broşür şeklinde bastırılıp dağıtımı yapılan el ilanları için davalı Belediye’nin Meclisince belirlenmiş olan oranlar üzerinden hesaplanıp, ihtirazi kayıtla beyan edilip ödenen ilan ve reklam vergisinin tahakkuktan terkin ve iadesi istemiyle açılan davanın temyiz incelemesinde, itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu da 26.5.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96. maddesinin (B) fıkrasının Anayasa’ya aykırı olduğu için AYM’ye başvurmuştur. AYM, 2464 sayılı Kanun’un 96/B fıkrasını Anayasa’nın 73/3. maddesindeki yasallık ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir (AYM, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175):

“Anayasa’nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, «vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir» denilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilecek, ancak bu sınırları aşacak biçimde herhangi bir düzenleme getiremeyecektir. Bakanlar Kuruluna verilen bu yetki istisnai bir yetkidir. Vergilendirmede esas kural, vergilerin kanunla konulup, kaldırılması ve değiştirilmesidir. Dolayısıyla bu konularda yukarı ve aşağı sınırları belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir. Bu sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi ise kanunun öngörmesi koşuluyla ancak Bakanlar Kuruluna verilebilir.

Bu nedenle, belediye meclislerine vergi tarifesini belirleme yetkisi veren kural Anayasa’nın 73. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.”

AYM bu kararı ile 1961 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlardan farklı olarak, belediyelere sınırlı da olsa vergilendirme yetkisi verilmesini Anayasa’nın 73/3. maddesindeki yasallık ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. AYM 1961 Anayasası döneminde, Anayasa’da belediyelere vergilendirme yetkisinin verileceğine dair bir hüküm olmamasına rağmen, kanunla düzenlenmesi koşuluyla sınırlı da olsa yetkinin belediyelere verilebileceğini kabul etmişti. Yukarıdaki AYM kararında ise, vergilendirme yetkisinin sadece Anayasa’nın 73/4. maddesindeki sınırlar çerçevesinde Bakanlar Kuruluna verilebileceği belirtilmiştir. Bu kararda özellikle buna vurgu yapılmasının gerekçesi, 1982 Anayasası’na göre vergilendirme yetkisinin Bakanlar Kuruluna devri Anayasa’nın 73/4. maddesinde belirtilirken, belediyelere yönelik herhangi bir yetki devrine ilişkin hükmün olmamasıdır. Dolayısıyla AYM’nin, 1961 Anayasası’na 1971 yılında eklenen Bakanlar Kuruluna yetki veren hükümden sonra bu konudaki görüşünü değiştirdiği anlaşılmaktadır. Böylece 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda uzun süreden beri uygulanan bazı vergi ve harçlar için oran ve tarifeleri belirleme yetkisi Anayasa’ya aykırı hale gelmiştir.

3.3.2. Karar: Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi “Vardır”

İzmir 1. Vergi Mahkemesi tarafından 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun, 30.12.2004 günlü, 5281 sayılı Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu’nun 20. maddesiyle değiştirilen 60. maddesi uyarınca davalı Belediye Meclisince tatil günlerinde çalışma ruhsat harcı miktarının belirlendiği kararda yer alan “Belediyenin belirlemiş olduğu” biçimindeki ibarenin iptali istemiyle açılan davada AYM, belediyelere harç miktarını belirleme yetkisi veren kanun maddesini 10.04.2013 tarihli kararında Anayasa’ya aykırı bulmamıştır¹¹. Bu karar ile AYM belediyelere tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını belirleme yetkisi veren kanun hükmünün Anayasa’nın 73. maddesine aykırı olmadığını belirtmiştir. Hâlbuki AYM, 29.12.2011, E.2010/62, K.2011/175 sayılı kararında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96/B maddesinde belediyelere, bazı vergi ve harçlar için oran ve tarifeleri belirleme yetkisi veren hükmü Anayasa’nın 73. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. İlgili AYM kararının gerekçesinde ise (AYM, 10.04.2013, E.2012/158, K.2013/55);

“Anayasa’nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. 2464 sayılı Kanun’da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler bakımından ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Anılan dördüncü fıkra Bakanlar Kuruluna verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması Anayasa’nın 127. maddesinde belirtilen idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir.

.....

Vergilendirme yetkisinin sahibi olan Devletin, bu yetkisini uygun göreceği sınırlar içinde ülke çapında uygulanan vergiler yönünden Bakanlar Kurulu eliyle kullanması Anayasa’nın 73. maddesinin gereğidir. Ancak yerel idarelere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından yerel idarelere kanunda tespit edilmiş sınırlar içinde belirleme yetkisinin verilmesini öngören kuralda, Anayasa’nın 73. ve 127. maddelerine aykırı bir durumun bulunmadığı açıktır.

11 Anayasa Mahkemesi bu kararı oyçokluğuyla almıştır.

Nitekim Türkiye’nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da, *“Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.”* biçiminde bir düzenleme yer almaktadır.”

AYM bu kararı ile 1961 döneminde vermiş olduğu kararlardaki gibi vergilendirme yetkisi devredilmeksizin yerel nitelikli vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlükler için kanunda sınırları belirlenmiş bir vergilendirme yetkisinin verilebileceğini kabul etmiştir. AYM bu kararında, Anayasa’nın 73. maddesindeki vergilendirmeye ilişkin hükümler ile Anayasa’nın 127. maddesinde düzenlenen yerel yönetimler hakkındaki hükümleri birlikte değerlendirmiştir. Dolayısıyla, AYM kararının gerekçesini, Anayasa’nın 73. maddesi ve 127. maddesi olmak üzere iki farklı Anayasal hükme dayandırmıştır. AYM, Anayasa’nın 127. maddesini yerel yönetimlerin mali özerkliği çerçevesinde değerlendirmiştir. Böyle bir tespit, yerel yönetimlerin yaptıkları yerel nitelikli hizmetlerin finansmanı için gerekli gelir kaynakları üzerinde söz sahibi olmasını gerektirmektedir. Zaten AYM’nin mali özerkliğe vurgu yapmasının temel sebebi de belediyelerin yeterli gelir kaynağına sahip olabilmesini diğer bir ifadeyle, sınırlı da olsa vergilendirme yetkisine sahip olmasını sağlamaktır. Yerel yönetimlerin mali özerliğe sahip olmasının sonucu da yerel nitelikli vergi, resim ve harçların vb. mali yükümlüklerin, sınırları yasa ile belli edilmek şartıyla yerel yönetimlerin yetki alanına bırakılabileceği anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmasına ilişkin tespit AYM’nin ilk defa yapmış olduğu bir tespittir.

Anayasa’nın 73/4. maddesi, vergi, resim ve harçların oran ve tarifelerinde belirtilen sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin sadece Bakanlar Kuruluna verilebileceğini hükme bağlamıştır. Bu yetki, sadece Bakanlar Kurulu’na verilmiş, bunun dışında belediye meclislerine benzer bir yetki verilmesine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna rağmen AYM vergileri iki kategoriye ayırmış ve vergilendirme yetkisinin devrini de bu kategoriye göre belirlemiştir. Birinci kategoride; ülke çapında uygulanan vergiler için Bakanlar Kuruluna Anayasa’nın 73/4. maddesi çerçevesinde yetki devrinin mümkün olduğu belirtilmiştir. İkinci kategoride ise, 2464 sayılı Kanun’da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükleri yerel nitelikli gelir kategorisine sokarak bunlar içinde yerel yönetimlere vergilendirme konusundaki yasama yetkisi devredilmeksizin, bir kısım vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler bakımından kanun ile belirlenmiş sınırlar içerisinde vergilendirme yetkisinin verilebileceği tespitini yapmıştır. Mahkeme vergileri iki kategoriye ayırmış olmasına rağmen, Anayasa’nın 73. maddesinde vergilerin ülke çapında toplanan vergiler ile yerel nitelikli vergilere ilişkin herhangi bir ayırım bulunmamaktadır. Böyle bir ayırım sadece Anayasa’nın 73. maddesinde değil, Anayasa’nın hiçbir maddesinde bulunmamaktadır. Dolayısıyla AYM 73. maddeyi geniş bir şekilde yorumlamıştır. Çünkü AYM bir hukuk kuralını lafzi anlamının ötesinde yorumlamıştır (Gözler, 1998: 183). AYM’nin geniş yorum yaparak vergileri iki kategoriye ayırması, belediyeler

açısından yerel nitelikli vergi, harç vb. mali yükümlülükler için vergilendirme yetkisine sahip olması sonucunu doğuracaktır.

AYM kararının gerekçesinde, Anayasa’nın 73. maddesi ve 127. maddesi dışında Türkiye’nin de onaylamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına değinmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmış, Türkiye anlaşılmayı 21.11.1988 tarihinde imzalamış, ancak anlaşma 09.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 01.04.1993¹² olarak belirlenmiştir. Bu Şartın amacı, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğinin sağlanması için gerekli ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesi ve uygulamaya konulmasıdır. Metni imzalayan ülkelerin, kendi iç hukuklarında bu ilkeleri uygun hale getirmeleri beklenmektedir. Diğer taraftan bu metnin mümkün olduğunca çok ülke tarafından imzalanmasını sağlamak amacıyla, ülkelere bazı maddeleri (ilkeleri) seçmeleri, bazılarını ise çekince koymaları imkânı verilmiştir¹³ (Sertesin, 2013). Şartın 9. maddesi yerel yönetimlerin mali kaynakları ile ilgilidir. Bu maddede; yerel yönetimlere yeterli düzeyde mali kaynağın sağlanması, sağlanacak mali kaynakların yasa ve anayasada yerel yönetimlere verilen görevlerle orantılı olması ve sağlanacak mali kaynakların bir kısmında kanuni sınırlar belirlenerek yerel vergilerden karşılanması esasını içermektedir (Yaltı, 2010). Aslında Şart’ın 9. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen sınırlı vergilendirme yetkisi, zaten 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelere verilen sınırlı vergilendirme yetkisi ile örtüşmekteydi. Fakat AYM’nin 29.12.2011 tarihli kararından sonra 6487 sayılı Kanun ile bu yetki ortadan kaldırılmıştır. Belediyelere vergilendirme yetkisi veren AYM kararının gerekçesinde de görüleceği üzere Şart’ın 9. maddesinin 3. fıkrasına atıf yapılmıştır. Mahkemenin bu hükme özellikle atıf yapmasının altında yatan gerekçe ise; belediyelere verilecek vergilendirme yetkisinin ilgili fıkraya uygun belirlenmiş olmasıdır.

SONUÇ

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda da belediyelere bazı vergi ve harçlar için kanunda belirlenen sınırlar içerisinde oran ve/veya tarifeleri belirleme yetkisi verilmiş ve yetki uzun süre kullanılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyelere sınırlı vergilendirme yetkisi veren diğer bir ifadeyle oran ve tarifeleri belirleme olanağı tanıyan 96/B maddesi ve 60. maddesi için AYM’ye başvurulmuştur. AYM, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96/B maddesini Anayasa’nın 73/3. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkeme kararın gerekçesinde Anayasa’nın 73/3 maddesinde yasallık

12 Resmi Gazete 03/10/1992 Sayı: 21364.

13 Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ve 11. maddelerindeki bazı hükümlere çekince koymuştur (Sertesin, 2013).

ilkesinin kabul edildiğini, 73/4. maddesinde ise vergilendirme yetkisinin ancak oran, muafiyet, istisna ve tarifeler konusunda ve kanunla belirlenen sınırlar dâhilinde Bakanlar Kuruluna devredilebileceğinin belirtildiğini ve belediyelere oran ve tarife yetkisini veren bir hükmün Anayasa’da düzenlenmediğini belirtmiş, bu nedenle Anayasa’nın 73. maddesine aykırı bularak 29.12.2011 tarihli kararı ile ilgili kanun maddesini iptal etmiştir. Bu karar sonrası kanun koyucu 6487 sayılı Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda belediyelere verilen yetkiyi Bakanlar Kuruluna vermiştir. Diğer taraftan AYM, 10.04.2013 tarihli bir kararında ise 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 60. maddesinde Hafta Sonu Çalışma Ruhsat Harcına ilişkin tarifeyi belirleme yetkisinin belediye meclislerine verilmesini Anayasa’ya aykırı bulmamıştır. AYM bu kararının gerekçesini üç temele oturtmuştur. İlk iki temel; Anayasa’nın 73 ve 127. maddeleriyle, üçüncü temel ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı’dır. Her ne kadar AYM’nin bu kararı Anayasa’nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olsa da Anayasa’nın 73. maddesine aykırı olduğunu düşünüyoruz. Çünkü AYM bu kararının gerekçesinde vergileri ülke genelinde toplanan vergiler ve yerel yönetimler tarafından toplanan vergiler olmak üzere iki kategoriye ayırmış, yerel vergiler için oran belirleme yetkisinin belediyelere verilebileceğini belirtmiştir. Hâlbuki Anayasa’nın 73. maddesinde vergiler iki kategoriye ayrılmamıştır. Böyle bir ayırım 1982 Anayasası’nın hiçbir maddesinde de bulunmamaktadır.

AYM, 1982 Anayasası döneminde belediyelerin vergilendirme yetkisi ile ilgili iki karar vermiştir. İlk kararında belediyelerin vergilendirme yetkisi “yoktur” derken, ikinci kararında ise “vardır” demiştir. Biz AYM’nin “vardır” şeklindeki kararına katılmıyoruz. Çünkü Anayasa’nın 73. maddesinde belediyelere vergilendirme yetkisi konusunda yetki devrine ilişkin bir hüküm olmadığını düşünüyoruz. Şu an için AYM “vardır” dese de daha sonra vereceği bir kararda “yoktur” diyebilir. Bu nedenle bu konudaki tartışmaları sonlandırmak için yapılması gereken Anayasa’nın 73. maddesinde belediyelere yalnız yerel nitelikli vergi vb. mali yükümlülükler için kanun ile belirlenen sınırlar içerisinde olmak koşuluyla oran ve tarife belirleme yetkisinin verilmesidir.

KAYNAKÇA

- Akgüner, Tayfun (1982), “Belediye İşgal Harcı”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1-3.
- Arıkboğa, Ülkü (2004), Yönetimler Arası Mali İlişkiler, 1. Basım, Yaylacık Matbaası, İstanbul.
- Bird, Richard (2000), “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes”, Inter American Development Bank, Sustainable Development Department Technical Papers Series.
- Blöchliger, Hansjörg (2008), Tax Assignment and Tax Autonomy in OECD Countries, Fiscal Federalism and Political Decentralization, Nuria Bosch ve Jose M. Duran (der.), Edward Elgar, UK.
- Blöchliger, Hansjörg, Josette Rabesona (2009), The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 9.
- Bulutoğlu Kenan (1976), Türk Vergi Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Çağan, Nami (1982), Vergilendirme Yetkisi, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Çağan, Nami (1984), “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, Anayasa Yargısı Dergisi, No: 1, Ankara.
- Doğrusöz, Bumin (2000), “Yargı Kararları Işığında Vergilerin Kanuniliği İlkesi Açısından Türk Vergi Mevzuatının İncelenmesi”, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 12.
- Ebel, Robert D., Serdar Yılmaz (2002), “Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview”, World Bank Institute Working Paper, No. 30346.
- Egeli, Haluk, Funda Diril (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 84, Ocak-Mart.
- Gerek, Şehnaz, Ali Rıza Aydın (2005), Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku, Birinci Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal (1998), Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu, US-A Yayıncılık, Ankara.
- Gündüz, İsmail Orçun, Bilge Hakan Agun (2009), “Bir Yerel Yönetim Geliri Olarak Yerel İşletme Vergisi: Avrupa Birliği Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan, Ankara Üniversitesi Yayınları, No.243, Cilt I, Ankara.
- Güner, Ayşe (2004), “Belediyelerin Öz Gelirleri”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 274, Haziran.
- Güner, Ayşe (2006), “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, Mali Yerelleşme, Teori ve Uygulamalar Üzerine Yazılar, Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz (Der.), Marmara Üniversitesi Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi ve Güncel Yayıncılık Yayınları, İstanbul.

- Güneş, Gülsen (1998), Verginin Yasallığı İlkesi, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- İBB (2014), <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/belediyetarihcesi/Pages/BelediyeTarihcesi.aspx> (Erişim Tarihi: 12.05.2014).
- Karakoç, Yusuf (2011), Genel Vergi Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1987), “Belediye Gelirleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 4, Aralık.
- Lao-Araya, Kanokpan (2002), “Effect of Decentralization Strategy on Macroeconomic Stability in Thailand”, Asian Development Bank ERD Working Paper Series, No. 17, August.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Charles McLure, François Vaillancourt (2006), “Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework”, Perspectives on Fiscal Federalism, Richard Bird ve François Vaillancourt (der.), World Bank, Washington.
- Nadaroğlu, Halil (1983-1984), “Mahalli İdareler Maliyesindeki Gelişmelerin Değerlendirilmesi”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Seri 29.
- Nadaroğlu, Halil (1989), Mahalli İdareler, 4. Baskı, Beta, İstanbul.
- OECD (2014a), Taxing Power of Sub-Central Governments A Taxonomy of Tax Autonomy, <http://www.oecd.org/media/oecdorg/directorates/centrefortaxpolicyandadministration/A%20taxonomy%20of%20tax%20autonomy.doc> (Erişim Tarihi: 18.05.2014).
- OECD (2014b), Table 1. Taxing Power of Sub-Central Governments, 2008, <http://www.oecd.org/ctp/federalism/50247929.xls> (Erişim Tarihi: 18.05.2014).
- Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan (2012), Vergi Hukuku, 21. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Öz, Semih (2012), “Anayasa Mahkemesinin Belediye Meclislerinin Vergilendirme Yetkisiyle İlgili Kararına İlişkin Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi Cilt 67, No: 4.
- Sakınç, Süreyya (2001), Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaası, Manisa.
- Shakespeare, William (2014), Hamlet, (çev. Sabahattin Eyüpoğlu), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, XI. Basım, İstanbul.
- Sertesin, Selçuk (2013), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerklik_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf, (Erişim Tarihi: 30.05.2014).
- Şenyüz, Doğan, Mehmet Yüce, Adnan Gerçek (2012), Vergi Hukuku, Ekin Kitabevi, 2012.
- Tanzi, Vito (1995), “Basic Issues on Decentralization and Tax Assignment”, Reforming China’s Public Finances, Ehtistam Ahmad, Gao Qiang ve Vito Tanzi (der.), IMF, Washington.

- Türkoğlu, İrfan (2009), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılamaları, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2009/389, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2009), “Yerel Yönetimler Mali Özerklik, Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 12, Sayı: 21.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2010), Mahalli İdareler, 6. Basım, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Yakar, Soner, Tamer Budak (2013), “Bakanlar Kurulunun Vergilendirme Yetkisinin Alt Sınır: “Sıfır Oran”ın Anlamı”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 22, Sayı 1.
- Yaltı, Billur (2010), “Anayasa Mimarisinde Bir Yapıtaşı: Mahalli İdarelerin Tali Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı 261, Haziran.
- <http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/anayasa.maddeler?p3=215>, (Erişim Tarihi: 30.05.2014).
- <http://www.sayilikanun.com/tag/6487-sayili-kanunun-gerekcesi/>, (Erişim Tarihi: 12.05.2014).
- www.hukukturk.com,(Erişim Tarihi: 18.05.2014).

YOLSUZLUK VE İKTİSADİ BÜYÜME İLİŞKİSİ: OECD VE AB ÜLKELERİ ÜZERİNE PANEL SINIR TESTİ ANALİZİ

Gökhan ERKAL*
Merter AKINCI**
Ömer YILMAZ***

ÖZET

Birçok ülkede olduğu gibi gelişmiş ülkelerde de iktisadi, siyasal ve sosyal sorunlara sebebiyet veren yolsuzluk kavramı ile iktisadi büyüme ilişkisi, son yıllarda çok sayıda araştırmacının ve politika yapıcının dikkatini çekmekte ve konuyla ilgili birçok çalışma yapılmaktadır. Yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisi konusunda iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Birinci yaklaşım, yolsuzlukların iktisadi büyüme üzerinde olumlu etkide bulunacağını savunan “Etkin Yağlama Hipotezi”dir. İkinci yaklaşım ise yolsuzlukların iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkileyeceğini ileri sürmektedir. Bu çalışmanın amacı ifade edilen yaklaşımlardan yola çıkarak 1995-2012 dönemi için, OECD ve AB ülkelerinde yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisinin Panel Sınır Testi Analizi (PARDL) yardımıyla incelenmesidir. Sınır testi sonucuna göre değişkenler arasında eş-bütünleşme ilişkisi bulunmuştur. Seriler arasındaki uzun ve kısa dönem ilişkileri belirlenmiş ve analiz sonucunda, uzun dönemde yolsuzluk endeksi değişkenine ait katsayının pozitif ve istatistiki bakımdan anlamlı olduğu tespit edilmiştir. Hata düzeltme modeli sonuçları kısa dönemde ortaya çıkabilecek dengesizliklerin yaklaşık %98,4’ünün uzun dönemde düzeltileceğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Büyüme, OECD, Avrupa Birliği, Panel ARDL Sınır Testi.

THE RELATIONSHIP BETWEEN CORRUPTION AND ECONOMIC GROWTH: A BOUNDARY PANEL TEST ANALYSIS ON OECD AND EU COUNTRIES

ABSTRACT

The relationship between the concept of corruption which leads to economic, political and social problems in developed countries as in many other countries and economic growth has recently drawn the attention of numerous researchers and policy makers and thus, a great number of studies have been conducted on this subject. There are two main approaches to the relationship between corruption and economic growth. The first approach is called

* Arş. Gör., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, gerkal@atauni.edu.tr.

** Arş. Gör. Dr., Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, makinci86@gmail.com.

*** Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, omeryilmaz@atauni.edu.tr.

as “Effective Lubrication Hypothesis” in which the basic argument is that corruption would have a positive impact on the economic growth. The second approach suggests that corrupt activities affect economic growth negatively. The objective of this study is to investigate the relationship between corruption and economic growth in the OECD and EU countries for the period of 1995-2012 with the help of Panel Bounds Test Analysis (PARDL). According to the bound test results, there is co-integration relationship between the variables. Long-term and short-term relationships between the series were determined and the analysis indicated that the coefficient of the corruption index in the long run was positive and statistically significant. Results of the error correction model suggest that about 98.4% of the imbalances that may arise in the short term can be corrected in the long term.

Keywords: Corruption, Growth, OECD, European Union, Panel ARDL Bounds Testing.

GİRİŞ

Son yıllarda çeşitli iktisadi, siyasal ve sosyal sorunlara sebebiyet veren yolsuzluk konusu dünya genelinde ilgi çekmektedir. Bu konuda birçok ülkede çeşitli araştırma ve incelemeler yapılmaktadır. Yolsuzluğun temelleri M.Ö. 4000 yıllarına ait bir Sümer tabletine dayanmaktadır. “Sümer Okul Günleri” adını taşıyan tablette, sınıfta yer alan bir öğrencinin; ailesinin haksız yere öğretmen üzerine kurduğu baskıyla, sınıfının başkanı yapılması konu edilmektedir. Ayrıca günümüzden iki bin yıl önce Hint Kralı Kathilya yolsuzluk konusu üzerine “Arhastra” isimli bir kitap yazmıştır. Yolsuzluk hakkında bugüne kadar birçok bilimsel tanım yapılmıştır. Bunlardan yaygın olarak bilineni Dünya Bankası’nın yolsuzluk tanımıdır. Dünya Bankası tarafından yapılan tanımlamada yolsuzluk, “kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılması” şeklinde ifade edilmektedir (World Bank, 2000: 137). Dar kapsamdaki bu tanımda kullanılan “özel çıkar” kavramı, para veya değerli mal temin etmenin yanı sıra güç ve statü kazanma, geleceğe dönük kazanç sağlama ve üstünlük beklentisini de içermektedir (Lambsdorff, 2006: 16).

Dünya Bankası’na benzer bir tanımlama da Shleifer ve Vishny (1993)’nin «devlet görevlilerince devlet malının kişisel kazanç için satılması» şeklindeki tanımıdır. Son dönemlerde meydana gelen gelişmelerle birlikte, yolsuzluğu sadece *kamu gücüyle* açıklamak oldukça güç bir hal almıştır. Kamu gücüyle sınırlandırmadan daha geniş bir tanımla yolsuzluğu, “herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde ifade etmek de mümkündür (Özbaran, 2003: 17).

Yolsuzluğun; nakit veya hediye, maliyet azaltıcı veya fayda artırıcı, zor kullanarak veya anlaşmalı, bürokratik veya merkezi birçok çeşidi bulunmaktadır. Ancak yolsuzluğu genel olarak *küçük yolsuzluk (petty corruption)* ve *büyük yolsuzluk (grand corruption)* şeklinde iki kategoride tanımlamak mümkündür. Küçük yolsuzluk adından da anlaşılacağı üzere daha çok küçük çapta, düşük miktarlarda ve çok sayıda yapılan yolsuzluk türüdür. Başka bir ifadeyle; hak ettikleri ücreti alamadığını düşünen kamu çalışanlarının hayati ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla, öncelikli ve özel

muamele görmek isteyenlerden gelecek küçük miktardaki katkılara güvenmeleri veya yaptıkları karlı işlere karşılık olarak belli bir yüzde istemeleridir. Büyük yolsuzluk ise yüksek miktarlarda ve daha az sayıda olan yolsuzluk türüdür. Bu yolsuzluk daha çok üst düzey kamu görevlileri tarafından, önemli iktisadi kararların alınması sürecinde yapılır. Kamu çalışanlarının, devlete büyük müteahhitlik işleri yapan ve hükümete satış yapanlardan rüşvet, komisyon ve yüzdelik gibi hediyeler almaları büyük yolsuzluklara örnek olarak verilebilir (Gökten, 2009: 21).

Yolsuzluğun sınıflandırılmasına ilişkin başka bir görüşe göre, yolsuzluk taraflar arasındaki menfaat transferine ve karşılık esasına dayanmaktadır. O halde yolsuzluktan söz edilebilmesi için yetkiyi kullananların ve bu yetki kullanımından yararlananların bulunması gerekmektedir. Bu açıklamalardan yola çıkarak ifade edilen görüşün sadece rüşveti yolsuzluk olarak benimsediğini anlamak güç değildir. Ancak rüşvetin yanı sıra, zimmet, irtikâp, görevi kötüye kullanma, nüfuz suiistimali ve kayırmacılık gibi eylemler de yolsuzluk türleri arasında yer almaktadır. Bu eylemlerin bir kısmı ceza yasaları veya ceza hükmü içeren özel yasalarca yaptırıma bağlanırken, bir kısmı için suç tanımı dahi yapılmamaktadır (Tarhan vd, 2006: 7-8).

Yolsuzluğun farklı şekillerde tanımlanması ve türlerinin belirlenmesi mümkün olmasına karşın, bir ülke içerisindeki yoğunluğu hakkında kesin bir bilgiye ulaşmak oldukça güçtür. Genellikle yolsuzluk ile ilgili araştırmalar insanların algısına bırakılmıştır ve bu nedenle de yolsuzluğun boyutlarını ölçmek sanıldığı kadar kolay değildir. Bu durum aynı zamanda, ülkelerin ilgili oldukları yolsuzluk derecesine göre sınıflandırılmalarının zorluğunu da ortaya koymaktadır (Wei, 2001: 102). Bu güçlüklerle rağmen yolsuzlukların tahminine yönelik kurumsal çabaların varlığından da söz edilebilir.

Wei (2001) dört farklı yolsuzluk tahmininin bulunduğunu belirtmektedir. İlki, uzman görüşlerine dayanan Uluslararası Ülke Risk Kılavuzu (International Country Risk Guide - ICRG)'dur. 1982 yılından itibaren Politik Risk Hizmetleri (Political Risk Service) ismiyle yayınlanmaktadır. İçeriği, üst ve düşük düzey kamu görevlilerinin ne oranda özel ödeme (rüşvet) istediklerine dayanmaktadır. Bir diğer yolsuzluk tahmini ise şirketler veya kişiler üzerinde yapılan araştırmalara dayanmaktadır. Buna örnek olarak Küresel Rekabet Raporu (Global Competitiveness Report - GCR) ve Dünya Gelişme Raporu (World Development Report - WDR) gösterilebilir. Dünya Gelişme Raporu insan algısına dayandırılmış ve her iki raporda da şirket yöneticilerine yönelik araştırmalara yer verilmiştir. Üçüncüsü, kamuoyu araştırmasına dayanan yolsuzluk tahminidir ve en önemli örneği Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International - TI)'dür. Bu tahmin yönteminde de insanların algıları ön planda tutulmaktadır. Dördüncüsü, Peter Neumann tarafından 1994 yılında Almanya'da ülke dışında yatırım yapan şirket yöneticilerine uygulanmış *Neuman Endeksi*'dir. Diğerlerine nazaran daha objektif, elde edilmesi zor olan verilere dayanan ve sonraki yıllarda tekrar edilmemiş bir tahmin yöntemidir (Agun ve Budak, 2006: 18).

Kamu harcamalarının eğitim, sağlık ve altyapı gibi sosyal amaçlı kalemlerden yolsuzluğa daha elverişli başka kalemlere kaydırılması büyümeye olumsuz olarak yansımaktadır. Harcamaların bu alanlardan uzaklaştırılması ve daha manipüle olmuş kamu projelerine yönlendirilmesi sonucu iktisadi büyüme negatif yönde etkilenmektedir. Kısa dönemli olarak ekonomik performans üzerinde pozitif etkiler yaratabilen yolsuzluk döngüsü, uzun dönem dikkate alındığında sürdürülebilir ekonomik büyüme sürecini engelleyen bir niteliğe bürünebilmektedir. Özellikle finansal ve kamusal kaynakların verimli alanlardan ziyade yolsuzluklar dolayısıyla ortaya çıkan etkinlik kayıplarını telafi edebilmek amacıyla kullanılmaya başlanmasına paralel olarak verimli yatırımlar azalmakta, işsizlik baskısı kendini hissettirmekte ve durgunluk süreci ortaya çıkmaktadır. Kamusal alanda başlayan bu etkinlik kayıpları özel sektöre de sirayet etmekte ve reel ekonomik performans topyekûn düşmektedir. Yolsuzluk dolayısıyla artan maliyetleri karşılayabilmek adına iç ve dış borçlanmaya gidilmekte, faiz oranları yükselmekte ve ülke risk düzeyi artmaktadır. Doğrudan ve dolaylı yatırımların kapasitesini de olumsuz etkileyen bu süreç, ülkeden yabancı sermayenin çıkışına da zemin hazırlamaktadır. Kurun yükselmesi ve cari açık problemi ile karşılaşılmasına neden olan bu kısır döngü, maliyetlerin karşılanması amacıyla emisyon hacminin artırılmasına paralel olarak enflasyonist baskıları da tetiklemektedir. Dış ticaret potansiyelini de sekteye uğratan bu durum, kaynak dağılımında etkinliğin tamamen kaybolması ile sonuçlanmakta ve sürdürülebilir hızlı ekonomik büyüme sürecini durdurmaktadır. Ayrıca, yolsuzluklar kamu harcamalarındaki verimliliği ve var olan alt yapının kalitesini azaltarak, kamunun ve özel sektörün iş yapma maliyetini arttırmakta ve bu durum da iktisadi büyümeyi düşürmektedir. İlaveten, ülkedeki yolsuzlukların artması sonucu şirketler söz konusu ülkedeki yatırımlarını erteleyebilmekte veya başka bir ülkeye kaydırabilmektedir. Yolsuzluğu önlemede başarının sağlanabilmesi için uygulanacak programların yönetimdeki aksaklıkları belirtmesi ve yolsuzluk neticesinde ortaya çıkan maliyetleri azaltması gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacı, 1995-2012 dönemi için, gelişmiş OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisinin PARDL yöntemi yardımıyla incelenmesidir. Bu doğrultuda, çalışma beş ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisi kısaca ele alınmıştır. İkinci bölümde ise konu hakkındaki literatür özeti yer almıştır. Üçüncü bölümde uygulamada kullanılan yöntem ve veriler açıklanmış, dördüncü bölümde uygulama bulguları sunulmuştur. Çalışma, elde edilen bulguların değerlendirildiği beşinci bölümle sonlandırılmıştır.

1. YOLSUZLUK VE İKTİSADİ BÜYÜME İLİŞKİSİ

Yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisinde iki farklı yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki yolsuzluğun iktisadi büyümeyi olumsuz yönde

etkileyerek, büyüme oranını düşürdüğüne dayanan yaklaşımdır. Bu yaklaşımı doğrular nitelikteki çalışmalar; yolsuzluğun iktisadi ve sosyal birçok soruna neden olduğunu, yatırımcıları caydırması neticesinde yatırımları, büyümeyi ve kalkınmayı olumsuz etkilediğini ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, Birleşmiş Milletler (1990), Murphy ve diğerleri (1993), Monte ve Papagni (2001) ve Mo (2001) işlem maliyetlerini ve karar alma süreçlerindeki belirsizliği artıran yolsuzluğun, ticaret ve yenilikçilik açısından dezavantaj doğurduğunu ve iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkilediğini savunmaktadırlar. Bu olumsuzluklar nedeniyle kaynak sıkıntısı çeken girişimcilerin rüşvet ve lobiciliğe yönelimleri artmaktadır (Anoruo ve Braha, 2005: 43).

Yolsuzluğun olumsuz etkileri iktisadi büyüme oranını düşürmekle sınırlı kalmamaktadır. Aynı zamanda kaynakların yanlış dağıtılmasına neden olarak, büyüme kalitesi üzerinde de negatif etki oluşturabilmektedir. Yolsuzluğun bir başka olumsuz etkisi ise kamu harcamalarını beşeri sermayeyi destekleyecek sektörlerden (eğitim, sağlık, vb.), rüşvetin daha yaygın olduğu sektörlerle (karayolu, silah alımı, vb.) yönlendirmesidir (Wei, 2001: 106). Yolsuzluk nedeniyle verimli olmayan kamu harcamalarının artması ve mevcut alt yapı kalitesinin düşmesi iktisadi büyümeyi olumsuz yönde etkilemekte, kamu ve özel sektörün maliyetlerini artırmaktadır. Ayrıca yolsuzluktaki artış, kamu gelirlerini ve verimli yatırımlara ayrılan kaynakları da olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Tanzi ve Davoodi, 1997: 7-9).

Yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisi ile ilgili bir diğer yaklaşım ise *Etkin Yağlama Hipotezi*'dir. Bu hipotez yolsuzluklardaki artışın belirli ellerde sermaye birikiminin toplanmasını sağlamak koşuluyla, yatırımları ve iktisadi büyümeyi artıracığını savunmaktadır. Huntington (1968)'a göre yolsuzluklar bir nevi yağ gibi görev yaparak, "bürokrasinin paslı çarklarını yağlamaktadır". Yönetmeliklerin ağır olduğu ülkelerde, kötü işleyen hükümet kontrolünü hafifletmek için yolsuzluk yapılması, yönetmeliklerin tekrar yönetilmesi anlamına gelmekte ve faydalı dahi bulunabilmektedir. Bu hipotezi savunanlar artan yolsuzlukla birlikte iktisadi etkinliğin sağlandığını, projelerin gerçekleşmesinin hızlandığını ve nihayetinde iktisadi büyümenin arttığını ortaya koymaktadırlar (Karagöz ve Karagöz, 2010: 8).

2. LİTERATÜR ÖZETİ

Literatürde, yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkisi iki farklı biçimde ele alınmaktadır. Bunlardan ilki, yolsuzluğun iktisadi büyümeyi olumlu yönde etkilediğini; diğeri ise aralarındaki ilişkinin olumsuz olduğunu ileri sürmektedir. Yolsuzluğun, iktisadi büyümeyi olumlu etkilediğini ileri süren görüş "etkin yağlama hipotezi" olarak adlandırılmaktadır. Bu görüşe göre yolsuzluklar, yatırımları engelleyen ve büyüme ile ilgili iktisadi kararlarla çatışan kamusal katılıkların ortadan kalkmasına yardımcı olmakta ve böylece yolsuzluğun bir tür etkinlik artırıcı işlev gördüğüne vurgu yapmaktadır. Özellikle kamu görevlileri arasında rekabetin bulunmadığı varsayımı altında,

rüşvet ödemeye istekli olanlar arasındaki rekabetin, bürokratik katlıkları azaltarak, kaynak dağılımında etkinlik sağlayacağı ileri sürülmektedir (Gerni vd, 2012: 132). Etkin yağlama hipotezinin en önemli savunucuları Leff (1964), Leys (1965), Nye (1967), Huntington (1968), Friedrich (1972), Lui (1985) ve Acemoğlu ve Verdier (1998)'dir. Leys (1965), kamu görevlilerine yapılan küçük çaplı ödemelerin, bürokratik süreci hızlandıracağını ve iktisadi büyümeye katkıda bulunacağını vurgularken; Lui (1985), rüşvetin bürokratik maliyetleri azaltarak etkin kamu yönetimini hızlandıracağını iddia etmektedir. Kaufmann (1997), Seyf (2001) ve Aidt (2003) kanıtlarını yukarıdaki düşüncelere bağlamasalar da yolsuzlukların iktisadi büyümeyi teşvik ettiğini savunan bilim adamları arasındadırlar.

Yukarıdaki ifadelerin tersini savunan görüş ise yolsuzlukların iktisadi büyümeyi olumsuz etkilediği yönündedir. Bu olumsuz etki kanallarından biri, yatırımcıların, yatırım izni almak için yaptıkları yasadışı ödemelerin işlem maliyetlerini ve yatırım sürecindeki belirsizlikleri artırması sonucu yatırımları azaltmasıdır (Gerni vd, 2012: 132). Diğer bir etki kanalı, yolsuzlukların kamu harcamalarının rasyonel yapılmasına imkân vermemesidir. Yolsuzluklar yoluyla, ülkedeki fonların verimsiz alanlara kaydırılması sonucunda, yatırımların verimliliğini artıracak olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi sosyal sermaye yatırım harcamaları için ayrılan fonlar azalmaktadır. Bunun sonucunda büyüme olumsuz etkilenebilmektedir. Yozlaşmış bir çevrede, yetenekli bireyler enerjilerini üretken aktivitelere değil, rant kollamaya ve rüşvetçi uygulamalara yönlendirirler. Bu da negatif katma değer yaratan faaliyetlere yol açarak iktisadi büyümeyi yavaşlatıcı etkilere sebebiyet vermektedir. Yolsuzluğun büyümeyi olumsuz etkilediğini ifade eden başlıca çalışmalar Gould ve Reyes (1983), Birleşmiş Milletler (1990), Klitgaard (1991), Murphy vd. (1991), Mauro (1995, 1996, 1998), Wei (1997), Tanzi ve Davoodi (1997), Kaufmann ve Wei (1999), Gupta vd. (2000), Gupta vd. (2001), Pellegrini ve Gerlach (2007), Rock ve Bonnett (2004), Meon ve Sekkat (2005), Le ve Rishi (2006) ve Ahmad (2008)'dir.

Bazı çalışmalarda kamu harcamalarının her türünün aynı derecede yolsuzluk potansiyeli taşımadığı, dolayısıyla bir ayırtırmaya gidilmesi önerilmektedir. Bu bakımdan geliri yeniden dağıtıcı harcamaların yolsuzluğa daha fazla yol açacağı savunulmaktadır. La Porta vd., (1999) devletin transfer ve destekleme harcamalarının GSYH'ye oranının yolsuzlukla pozitif ilişkili olduğunu ortaya koymaktadırlar. Bununla birlikte, bu değişkenin toplam kamu harcamalarıyla yüksek derecede ilişkili olması yukarıda bahsedilen çekinceleri beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak, kamu harcamalarının yolsuzluk üzerindeki etkisi konusunda ikna edici kesin bulguların varlığından söz edilemez (Khan, 2006: 216).

Tanzi ve Davoodi (1997) yaptıkları çalışmada kamu yatırımlarının verimliliğinin, yolsuzluk nedeniyle azaldığını ve bunun da büyüme oranını düşürdüğünü tespit etmişlerdir. Yolsuzluk nedeniyle artan verimli olmayan kamu harcamaları büyüme hızını düşürmektedir. Ayrıca, mevcut alt yapının kalitesinin düşmesi de büyümeyi

olumsuz etkilemektedir. Bunlarla birlikte, özel ve kamu sektörünün maliyetleri de artmaktadır. Sonuç olarak, yolsuzluk kamu gelirlerini düşürerek verimli yatırımlara kaynak ayrılmasını engellemekte ve böylece büyüme hızını düşürmektedir (Tanzi ve Davoodi, 1997: 7-9). Yolsuzluk ülke içi yatırımla negatif olarak ilişkilendirilmiştir. Bu ilişki iktisadi büyümeyi de negatif olarak etkilemektedir.

Salisu (2000) yolsuzluğun belirleyicileri ve etkileri konusundaki birçok teorik ve ampirik konuyu incelemektedir. Öncelikle, yolsuzluğun Nijerya ekonomisindeki etkisini belirlemek için Multiple Indicators and Multiple Causes (MIMIC) model kullanarak yolsuzluğun yaklaşık bir ölçütü olarak kayıt-dışı ekonomiyi tahmin etmektedir. Daha sonra, yolsuzluğun işgücü ve sermayenin yanı sıra bir girdi olarak dâhil edildiği geleneksel bir büyüme modeli kullanarak iktisadi büyüme ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi tahmin etmektedir. Yazar Nijerya'da yolsuzlukların iktisadi büyümeyi negatif ve istatistiki olarak anlamlı bir şekilde etkilediğine işaret etmiştir.

Monte ve Papagni (2001) çalışmalarında 1963-1991 dönemi için İtalya'nın 20 bölgesine yönelik dinamik panel veri analizlerini kullanmıştır. Basit bir büyüme modeli kurdukları çalışmalarında, yolsuzluğu belirsizlik altında bireylerin tercih ettiği bir iktisadi faaliyet olarak modele dâhil etmişlerdir. Uygulama sonuçları yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerinde iki ayrı etkisinin olduğunu ortaya koymuştur. Birinci etki özel yatırımlarla, diğeri ise kamu yatırımlarının etkinliği ile ilgilidir. Monte ve Papagni, aslında yolsuzluğu ortadan kaldırmaya dönük politikaların yerel kamu kurumlarının iktisadi büyümeye katkılarını ciddi ölçüde artıracığı fikrine varmaktadır. Yazarlara göre bürokratik yolsuzluklar iktisadi büyümeyi negatif ve istatistiki olarak anlamlı bir şekilde etkilemektedir.

Sarkar ve Hassan (2001), 1986-1996 dönemi ve 87 ülkeyi kapsayan bir yatay kesit analizinde yolsuzluğun yatırımların etkinliği ve hacmi, dolayısıyla iktisadi büyüme üzerindeki etkilerine ilişkin hipotezi test etmişlerdir. Yolsuzluk algı endeksindeki %1'lik bir artışın yani yolsuzluklardaki %1'lik bir azalmanın yatırım etkinliğinde %1'den daha fazla bir artışa yol açtığı sonucuna ulaşmışlardır.

Mo (2001), 1970-1985 yılları arasında 54 ülke için, yolsuzluk ve aktarma kanallarının GSYH üzerindeki etkisini tahmin etmeye çalışmıştır. Dikkate alınan aktarma kanalları arasında yatırım, beşeri sermaye ve politik istikrarsızlık bulunmaktadır. Çalışmada, yolsuzluk düzeyindeki % 1'lik artışın büyüme oranını % 0,72 azalttığı sonucuna varılmaktadır. Bulgulara göre, yolsuzluğun iktisadi büyümeyi etkilediği en önemli kanal, toplam etkinin %53'üne denk gelen politik istikrarsızlıktır. Mo'nun bulguları arasında ayrıca, yolsuzluğun beşeri sermaye ve kamu yatırım payını azalttığı da yer almaktadır.

Akçay (2002) 1960-1995 dönemine ait 54 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeyi kapsayan çalışmada yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerine olan etkilerini Barro (1991) ve Mauro (1995, 1998) tarafından yapılan çalışmalardan esinlenerek sıradan

en küçük kareler yöntemiyle tahmin etmiştir. Yazar yolsuzluk ve iktisadi büyüme arasında negatif ve istatistiki olarak anlamlı bir ilişki bulmuştur.

Drury vd. (2006), 1982-1997 dönemi için 100'den fazla ülkeye ilişkin verileri kullandıkları çalışmalarında, demokratik olan ve olmayan rejimleri ayırt ederek yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Analiz sonuçları demokratik ülkelerde yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerinde anlamlı bir etkisinin bulunmadığını, buna karşın demokratik rejimle yönetilmeyen ülkelerde iktisadi büyümenin yolsuzluktan büyük oranda zarar gördüğünü göstermiştir.

Her ne kadar yapılan analizlerin genelinde yolsuzluğun iktisadi büyümeyi aksattığı sonucuna ulaşıyorsa da aksi yönde bulgulara da rastlanmaktadır. Akai vd. (2006), bu durumun kısmen (ölçme hatası, dışlanan değişkenler ve eşanlılığa bağlı) içsellik sapması (endogeneity bias) ve tahmin sonrası hatalar gibi yöntemsel sorunlardan ileri geldiğini iddia etmektedirler. Kendileri ABD üzerine yaptıkları çalışmalarında bu sorunların üstesinden gelmek için dikkatlice seçilmiş değişkenleri kullanmışlardır. Elde ettikleri sonuçlar yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerindeki tahripkâr etkisinin, yukarıda bahsedilen sorunlarla çevrili tahminlerden daha büyük olduğunu ortaya koymaktadır. Bir başka çalışmada, Akai vd. (2005) yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerindeki etkisini değişik zaman dönemlerini dikkate alarak incelemektedirler. İki aşamalı en küçük kareler tahminleri, yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerinde olumsuz etkide bulunduğu ve kısa vadede bu olumsuzluk istatistiksel olarak anlamsızken orta ve uzun vadede anlamlı olarak bulunmuştur.

Everhart vd. (2009), yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerinde insan kaynakları yatırımı, özel ve kamu sermayesi ve denetim gibi pek çok kanaldan belirleyici olabileceği düşüncesinden hareketle, yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerindeki potansiyel etkisini incelemişlerdir. Elde ettikleri bulgular, örneklemdeki ülkelerde yolsuzluk ile kamu harcamaları arasındaki etkileşimin önceki çalışmalarda elde edilen bulgulara nazaran daha belirsiz olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, yolsuzluğun özel yatırımlar üzerindeki etkisinin ise önceki çalışmaların bulgularına göre daha fazla tahrip edici nitelikte olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Diğer taraftan yolsuzluğun denetim üzerindeki etkisinin negatif olduğu da çalışmanın bir başka bulgusudur.

Gerni vd. (2012), 2002-2012 dönemine ait 23 geçiş ekonomisi için yolsuzluk ve iktisadi büyüme ilişkilerini panel veri analizleri yardımıyla araştırmışlardır. Çalışmada yolsuzluk ve büyüme arasındaki nedensellik ilişkileri araştırılırken (1, 2, 3 ve 4) gecikme uzunluklarının tamamında yolsuzluğun büyümenin nedeni olduğu, (3 ve 4) gecikme uzunluklarında ise karşılıklı bir nedensellik olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Oni ve Awe (2012) 2010 yılına ait 178 ülkeyi kapsayan yatay kesit çalışmalarında klasik çoklu doğrusal regresyon modelini kullanarak yolsuzlukların iktisadi büyüme üzerine olan etkilerini araştırmışlardır. Bütün analizler yolsuzluğun iktisadi büyüme

ve kalkınma üzerinde negatif ve anlamlı bir etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Regresyon analizleri yolsuzluk endeksinin yüksek olduğu yani yolsuzluğun daha az olduğu Danimarka, Yeni Zelanda, Finlandiya ve ABD gibi ülkelerde iktisadi büyüme ve kalkınmanın bu durumdan olumlu etkilendiğini, yolsuzluk endeksinin düşük olduğu yani yolsuzluğun daha fazla olduğu Afganistan, Somali, Nijerya, Gana ve Mali gibi ülkelerde ise iktisadi büyüme ve kalkınmanın olumsuz etkilendiğini ortaya koymuştur.

3. YÖNTEM VE VERİLER

Bu çalışmada, AB ve OECD ülkelerindeki yolsuzluk algı endeksinin büyüme üzerindeki etkilerini araştırabilmek için Panel Sınır Testi Analizi (PARDL)'nden yararlanılmıştır. Söz konusu etkilerin tahmininde, incelenen ülke grubu için 1995 – 2012 dönemine ait yıllık zaman serileri kullanılmıştır. Büyüme verileri Dünya Bankası (WB)'nın, yolsuzluk verileri ise Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün resmi internet sitesinden derlenmiştir. Çalışmaya konu olan ve modelin bağımlı değişkenini oluşturan büyüme rakamları ülkelerin kişi başına GSYİH'leri olarak alınmıştır. İndeks değerleri şeklinde tanımlanan yolsuzluk değerleri ise 2011 yılına kadar 0 ile 10 arası değerler alırken, 2012 yılından itibaren 0 ile 100 arasında değerler almaktadır²⁴. Ülkelerin yolsuzluk algı endeksinin yüksek olması ele alınan ülkede yolsuzlukların daha az, düşük olması ise yolsuzlukların daha yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Dolayısıyla çalışmanın uygulama kısmında model sonuçları yorumlanırken bu hususa özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir.

Çalışmada, yolsuzlukların büyüme üzerindeki etkilerinin araştırılmasında aşağıdaki temel eşitlikten yararlanılmıştır:

$$\log BY_{it} = \alpha_{0it} + \alpha_1 \log YL_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Burada;

$\log BY_{it}$ = i ülkesinde t dönemindeki logaritmik kişi başına büyüme oranlarını

$\log YL_{it}$ = i ülkesinde t dönemindeki logaritmik yolsuzluk algı endeksi değerini

α_{0it} = modelin sabitini

ε_{it} = modelin hata terimini göstermektedir.

Pesaran vd. (2001) tarafından geliştirilen Wald veya F istatistiğine dayalı sınır testi yaklaşımı sayesinde, değişkenlerin bütünleşme dereceleri dikkate alınmadan eşbütünleşme ilişkisinin var olup olmadığını test etmek mümkündür (Yapraklı, 2010). Bu bağlamda, Pesaran vd (2001) tarafından geliştirilen sınır testi yaklaşımı; Engle ve Granger (1987), Johansen (1988) ve Johansen ve Juselius (1990) tarafından ortaya konan eşbütünleşme analizlerine göre hem değişkenlerin durağan olduğu düzeylere bakmaması ve hem de az sayıda gözlemden oluşan çalışmalara da uygulanabilmesi

açısından önemli bir avantaja sahiptir (Başar vd., 2009; Narayan ve Narayan, 2004; Şimşek ve Kadılar, 2005). Ancak sonuçların yanıltıcı olmaması için değişkenlerin I(2) seviyesinde durağan olmadıklarının tespit edilmesi gerekir. Değişkenler I(2) düzeyinde durağan iseler Pesaran ve diğerleri (2001) tarafından hesaplanan F istatistikleri geçersiz olacaktır. Çünkü sınır testi yaklaşımı değişkenlerin I(0) ve I(1) oldukları varsayımına dayanmaktadır (Fosu ve Magnus, 2006: 2082).

Sınır testi, EKK tahmincisi ile kısıtsız hata düzeltme modelinin tahminine dayanmaktadır. (1) numaralı denklemin eşbütünleşme ilişkisi, kısıtsız hata düzeltme modelinin sınır testi yaklaşımı ile tahmin edilmesiyle tespit edilebilmektedir. Söz konusu model aşağıdaki gibidir:

$$\Delta \log BY_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_1 \Delta \log BY_{it-k} + \sum_{k=0}^m \alpha_2 \Delta \log YL_{it-k} + \alpha_3 \log BY_{it-1} + \alpha_4 \log YL_{it-1} + e_{it} \quad (2)$$

(2) numaralı model önce EKK yöntemiyle tahmin edilmekte ve “m” olarak gösterilen gecikme uzunluğu belirlenmektedir. Gecikme uzunlukları belirlenirken AIC, SBC, FPE ve HQ gibi bilgi kriterlerinden yararlanılmakta ve en küçük kritik değeri sağlayan gecikme uzunluğu, model için en uygun gecikme değeri olarak seçilmektedir. Bu işlemlerden sonra uzun dönemli ilişkinin bulunmadığını ifade eden sıfır hipotezi, (2) numaralı modeldeki $\log BY_{it-1}$ ve $\log YL_{it-1}$ gecikmeli değişkenlerinin katsayılarına sıfır kısıtı getirilerek test edilmektedir. (2) numaralı denklemdeki değişkenlerin seviye değerlerine ait katsayılar, F testi ile ($H_0 : \alpha_3 = \alpha_4 = 0$) hipotezi dikkate alınarak test edilmektedir. Hesaplanan F istatistik değeri, Pesaran vd. (2001)’nin çalışmasında verilen alt ve üst kritik değerlerle karşılaştırılır. Hesaplanan F istatistiği üst kritik değerin üzerindeyse seriler arasında bir eş-bütünleşme ilişkisinin olduğuna, alt değerlerin altında kalmasında ise eş-bütünleşme ilişkisinin olmadığına karar verilmektedir. Hesaplanan F istatistiğinin alt ve üst kritik değerlerinin arasına düşmesi durumunda eş-bütünleşme hakkında kesin bir yorum yapılamamaktadır (Taban, 2008: 157).

Sınır testi analizi yardımıyla uzun ve kısa dönem katsayıları da tahmin edilebilmektedir. Negatif işaretle çarpılan gecikmeli bağımsız değişkenlerin katsayıları toplamının, bağımlı değişkenin katsayıları toplamından 1 çıkarılmasıyla elde edilen sonuca bölünmesi suretiyle uzun dönem katsayılarına ulaşılmaktadır (Bardsen, 1989; Yapraklı, 2010; Şimşek ve Kadılar, 2005). Değişkenler arasındaki uzun dönem ilişkisinin tahmin edilmesinde kullanılan ARDL modeli aşağıda gösterilmiştir:

$$\log BY_{it} = \alpha_0 + \sum_{k=1}^m \alpha_1 \log BY_{it-k} + \sum_{k=0}^m \alpha_2 \log YL_{it-k} + e_{it} \quad (3)$$

Bağımsız değişkenlerin cari dönem farklarına ait katsayılar ise doğrudan kısa dönem katsayılarını temsil etmektedir (Yapraklı, 2010: 149). Bu bağlamda, değişkenler arasındaki kısa dönem ilişkisi ise ARDL yaklaşımına dayalı bir hata düzeltme modeli ile araştırılmıştır. Kısa dönem ilişkisine ait model aşağıda gösterilmiştir:

$$\Delta \log BY_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 EC_{t-1} + \sum_{k=1}^m \alpha_2 \Delta \log BY_{it-k} + \sum_{k=0}^m \alpha_3 \Delta \log YL_{it-k} + e_{it} \quad (4)$$

(4) numaralı modelde yer alan EC_{t-1} değişkeni, uzun dönem ilişkisinden elde edilen hata terimleri serisinin bir dönem gecikmeli değerini temsil etmektedir.

ARDL modelinde gecikme uzunluklarının tespitinde AIC kullanılmış ve maksimum gecikme uzunluğu 5 alınarak her gecikme için AIC hesaplanmıştır. Gecikme uzunluklarının belirlenmesinde Kamas ve Joyce (1993) tarafından belirtilen yöntem esas alınmıştır. Buna göre, ilk önce belirlenen en büyük gecikme uzunluğu üzerinden bağımlı değişkenin sadece kendi gecikmeli değerlerine göre regresyonu gerçekleştirilmiş ve en küçük AIC değerine sahip olan gecikme sayısı seçilmiştir. Daha sonra bağımlı değişkenin seçilen gecikme sayısı sabit tutulup, birinci bağımsız değişkenin tüm gecikmeleri ile regresyon oluşturularak en küçük AIC değeri bu bağımsız değişkenin gecikme sayısı olarak atanmıştır. Aynı süreç, diğer değişkenler için de yapılmıştır.

4. UYGULAMA BULGULARI

Uygulanan test yöntemi ne olursa olsun, panel veri analizleri genellikle modellerde dikkate alınan değişkenlerin durağan olup olmadıklarının gösterilmeye çalışıldığı panel birim kök testleri ile başlamaktadır. Bu kapsam dâhilinde Tablo 1, modellerde kullanılan serilere ilişkin birim kök test sonuçlarını yansıtmaktadır.

Tablo 1: Panel Birim Kök Test Sonuçları

Yöntem	Değişken Adı	Test İstatistiği	Olasılık	Kesit Sayısı	Gözlem Sayısı
Im, Pesaran ve Shin W istatistiği	logBY	3.9345	1.0000	46	731
	$\Delta \log BY$	-6.9636*	0.0000	46	699
	logYL	-3.2227*	0.0006	46	681
ADF-Fisher χ^2 İstatistiği	logBY	46.5797	1.0000	46	731
	$\Delta \log BY$	207.0310*	0.0000	46	699
	logYL	144.1690*	0.0004	46	681
PP-Fisher χ^2 İstatistiği	logBY	33.6856	1.0000	46	775
	$\Delta \log BY$	232.0300*	0.0000	46	729
	logYL	153.3400*	0.0001	46	703

Not: ADF-Fisher ve PP-Fisher istatistikleri için χ^2 dağılımı, Im-Pesaran-Shin W İstatistiği için asimptotik normallik varsayımı geçerlidir. Δ işlemcisi değişkenin birinci farkının alındığını göstermektedir. *, ** ve *** ifadeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde ilgili değişkenin anlamlı olduğunu göstermektedir.

Panel birim kök test sonuçlarına göre, logaritmik kişi başına büyüme rakamları birinci fark değerlerinde durağan çıkarlarken, logaritmik yolsuzluk rakamları seviye değerinde durağan çıkmışlardır. Dolayısıyla bu iki değişken için uzun dönemli ilişkilerin araştırılmasında panel sınır testi (PARDL) yaklaşımının kullanılmasının uygun olacağı görülmüştür.

Tablo 2: Sınır Testi İçin Uygun Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

Gecikme Sayısı (m)	AIC	SIC
1	-1.5832	-1.5491
2	-1.5245	-1.4883
3	-1.5827	-1.5443
4	-1.5573	-1.5164
5	-1.6259	-1.5819

Tablo 2, sınır testinde kullanılmak üzere AIC ve SIC dikkate alınarak hesaplanan uygun gecikme uzunluklarını göstermektedir. Buna göre hem AIC hem de SIC'ye göre uygun gecikme uzunluğu 5 olarak bulunmuştur. Uygun gecikme uzunluğu belirlendikten sonra sınır testi yaklaşımıyla seriler arasında eş-bütünleşme ilişkisinin araştırılmasına geçilmiştir. Tablo 3, sınır testi sonuçlarını göstermektedir.

Tablo 3: Sınır Testi Sonuçları

k*	F İstatistiği	%1 Kritik Değer		%5 Kritik Değer	
		Alt Sınır	Üst Sınır	Alt Sınır	Üst Sınır
1	24.6132	5.15	6.36	3.79	4.85

* k, (2) numaralı denklemdeki bağımsız değişken sayısını temsil etmektedir. Kritik değerler Pesaran vd. (2001)'deki Tablo C1(iii)'den alınmıştır.

Tablo 3, (2) numaralı denklemin 5 gecikme ile tahmin edilmesinden sonra hesaplanan F istatistiği değeri ile Pesaran vd. (2001)'den alınan kritik değerleri göstermektedir. Bu kritik değerler, %1 ve %5 anlamlılık düzeyleri için geçerlidir. Hesaplanan F istatistiğinin (24.6132), %1 anlamlılık düzeyindeki üst sınırdan (6.36) büyük olması dolayısıyla değişkenler arasında eş-bütünleşme ilişkisinin olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, seriler arasındaki uzun ve kısa dönem ilişkilerinin belirlenmesinde PARDL modeli kullanılabilir.

Tablo 4: Uzun Dönem ARDL Modeli İçin Uygun Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

Bağımlı Değişken İçin			Bağımlı ve Bağımsız Değişkenler Birlikte		
Gecikme Sayısı (m)	AIC	SIC	Gecikme Sayısı (m)	AIC	SIC
1	-1.3884	-1.3764	1	-1.5489	-1.5295
2	-0.5252	-0.5126	2	-1.4988	-1.4784
3	-0.0635	-0.0502	3	-1.5241	-1.5025
4	0.2192	0.2331	4	-1.5535	-1.5305
5	0.4053	0.4201	5	-1.5644	-1.5399
6	0.5039	0.5198	6	-1.5601	-1.5287

Tablo 4 çalışmada kullanılan değişkenler arasındaki uzun dönem ilişkisinin incelenebilmesi için (3) numaralı ARDL modelindeki gecikme uzunlukları AIC ve SIC yardımıyla elde edilmesini göstermektedir. Buna göre maksimum gecikme uzunluğunun 5 olarak alındığı bu analiz sonucunda, bağımlı değişken için 1 ve bağımlı ve bağımsız değişkenlerin birlikte dikkate alınması durumunda ise 5 gecikme uzunluğunun uygun olacağı görülmüştür. Böylece ARDL (1, 5) modelinin tahmin edilmesine karar verilmiştir.

Tablo 5: Uzun Dönem Dinamik ARDL (1, 5) Modeli Tahmin Sonuçları

Değişken	Katsayı	t İstatistiği	Olasılık
C	0.4497*	8.1310	0.0000
logBY(-1)	0.9525*	112.7789	0.0000
logYL	0.0056	0.0613	0.9512
logYL(-1)	0.2496***	1.8081	0.0712
logYL(-2)	-0.2501***	-1.7346	0.0834
logYL(-3)	-0.1681	-1.3159	0.1888
logYL(-4)	0.1555	1.3463	0.1788
logYL(-5)	0.0541	0.7224	0.4704
R ² =0.9885 F=6244.887 F _(olasılık) =0.0000 DW=1.5466			
PARDL ile Hesaplanan Uzun Dönem Denklemi			
Değişken Adı	Katsayı	t İstatistiği	
C	6.3841*	60.8208	
logYL	1.9837*	33.7611	

Not: *, ** ve *** ifadeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde ilgili değişkenin anlamlı olduğunu göstermektedir.

Tablo 5, ARDL (1, 5) modelinin tahmin sonuçlarını göstermektedir. Tablo 5'deki uzun dönem denklemi sonuçları, büyümenin bir dönem gecikmeli değeri ile kendisi arasında pozitif ve istatistiki açıdan anlamlı bir ilişki olduğunu göstermiştir. Bu durum

büyümenin gelecek dönem tahminlerinde kendisinin geçmiş dönem değerlerinin dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Ayrıca yolsuzluk değişkeninin bir ve iki dönem gecikmeli değerlerinin büyümeyle istatistiki olarak anlamlı bir şekilde etkilediğini göstermiştir. Bununla birlikte, ele alınan ülkelerde bir dönem gecikmeli olarak yolsuzluklardaki bir azalmanın büyümeyle olumlu, iki dönem gecikmeli değerlerin ise büyümeyle olumsuz bir şekilde etkilediğini göstermiştir. PARDL modelinden hesaplanan uzun dönem katsayı pozitif ve %1 önem düzeyinde istatistiki olarak anlamlıdır. Dolayısıyla, uzun dönemde yolsuzluk algı endeksindeki bir artış yani yolsuzluklardaki bir azalma büyümeyle olumlu olarak etkilemektedir.

Tablo 6: Kısa Dönem ARDL Modeli İçin Uygun Gecikme Uzunluklarının Belirlenmesi

Bağımlı Değişken İçin			Bağımlı ve Bağımsız Değişkenler Birlikte		
Gecikme Sayısı (m)	AIC	SIC	Gecikme Sayısı (m)	AIC	SIC
1	-1.3698	-1.3572	1	-1.6103	-1.5845
2	-1.3121	-1.2988	2	-1.5753	-1.5493
3	-1.4709	-1.4569	3	-1.5748	-1.5486
4	-1.5007	-1.4859	4	-1.6184	-1.5915
5	-1.5269	-1.5111	5	-1.6414	-1.6138
6	-1.6035	-1.5866	6	-1.6457	-1.6173

Tablo 6, çalışmada kullanılan değişkenler arasındaki kısa dönem ilişkisinin incelenebilmesi için ARDL modelindeki gecikme uzunlukları AIC ve SIC yardımıyla elde edilmesini göstermektedir. Buna göre maksimum gecikme uzunluğunun 6 olarak alındığı bu analiz sonucunda, hem bağımlı değişken hem de bağımlı ve bağımsız değişkenlerin birlikte dikkate alınması durumunda 6 gecikme uzunluğunun uygun olacağı görülmüştür. Böylece ARDL (6, 6) modelinin tahmin edilmesine karar verilmiştir.

Tablo 7: Kısa Dönem Dinamik ARDL (6, 6) Modeli Tahmin Sonuçları

Değişken	Katsayı	t İstatistiği	Olasılık
C	0.0117	1.0763	0.2824
$\Delta \log BY(-1)$	1.2107*	9.1634	0.0000
$\Delta \log BY(-2)$	-0.2635*	-5.9617	0.0000
$\Delta \log BY(-3)$	0.2429*	5.4099	0.0000
$\Delta \log BY(-4)$	0.0418	0.7911	0.4293
$\Delta \log BY(-5)$	-0.0947***	-1.7888	0.0744
$\Delta \log BY(-6)$	-0.2922*	-5.8661	0.0000
$\Delta \log YL$	-0.0032	-0.0379	0.9698
$\Delta \log YL(-1)$	0.2463*	2.5967	0.0098
$\Delta \log YL(-2)$	-0.3981*	-4.0677	0.0001
$\Delta \log YL(-3)$	-0.0469	-0.5209	0.6027
$\Delta \log YL(-4)$	0.2652*	3.0055	0.0028
$\Delta \log YL(-5)$	-0.1191	-1.5679	0.1177
$\Delta \log YL(-6)$	0.0151	0.2212	0.8250
EC(-1)	-0.9804*	-7.1351	0.0000
$R^2 = 0.3807$ $F = 18.0483$ $F_{(olasılık)} = 0.0000$ $DW = 2.1360$			

Not: *, ** ve *** ifadeleri sırasıyla %1, %5 ve %10 önem düzeyinde ilgili değişkenin anlamlı olduğunu göstermektedir.

Tablo 7, hata düzeltme modeli tahmin sonuçlarını göstermektedir. Sonuçlar, büyümenin bir ve üç dönem gecikmeli değeri ile kendisi arasında pozitif ve anlamlı, iki, beş ve altı dönem gecikmeli değeriyle ise negatif ve anlamlı bir ilişki olduğunu göstermiştir. Yolsuzluğun bir, iki ve dört dönem gecikmeli değerlerinin büyümeyi istatistiki açıdan anlamlı bir şekilde etkilediği görülmüştür. Ancak bu anlamlı etki, bir ve dört dönem gecikmeli değerler için büyümeyi olumlu etkilemekte iken, iki dönem gecikmeli değeri büyümeyi olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Tablo 7'deki hata düzeltme modeli sonuçlarının, Tablo 5'deki sonuçlarla paralellik gösterdiği söylenebilir. Tablodaki hata düzeltme değişkeninin katsayısı, beklentiler doğrultusunda, negatif ve istatistiki olarak anlamlıdır. Bu sonuca göre hata düzeltme terimi, kısa dönemdeki dengesizliğin yaklaşık %98.4'ünün uzun dönemde düzeltileceğini göstermektedir.

Analizden elde edilen sonuçlar, ele alınan ülkelerde yolsuzluğun iktisadi büyüme üzerindeki etkisinin negatif olduğunu yansıtmaktadır. Bu sonuçlar Akçay (2002)'in 54 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeyi ele aldığı çalışması, Barro (1991), Mauro (1995, 1997), Oni ve Awe (2012) ve daha birçok çalışma ile benzerlik göstermektedir.

SONUÇ

Çalışmada, 1995-2012 dönemi için PARDL yöntemi kullanılarak gelişmiş OECD ve AB ülkelerinde yolsuzluk algı endeksinin iktisadi büyüme üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Yolsuzluk algı endeksinin artması, yolsuzluğun azaldığı anlamına gelmektedir. Ele alınan OECD ve AB ülkelerinde yolsuzluk değişkeninin katsayısının pozitif ve anlamlı olması, yolsuzluktaki azalmanın büyümeyi pozitif yönde etkilediği şeklinde yorumlanmalıdır.

Çalışma göstermektedir ki ülkelerin daha hızlı büyüme kat edebilmeleri için yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele etmeleri gerekmektedir. Gerekli kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Yolsuzluklar daha çok kamu eksenli görüldüğü için, kamu eliyle yapılan yatırımların özel sektöre kaydırılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Kamu harcamaları; eğitim, sağlık ve altyapı gibi bugün ve gelecekte sosyal ve beşeri sermayeyi artıracak alanlara yönlendirilmelidir. Gelişmiş ülkelerde uygulanan katı yaklaşımlar yolsuzluğu azaltmakta başarılı olamamıştır. Oysa kamu hizmeti sunma sorumluluğu bilinci yaratılmasını teşvik etmek ve kamu çalışanları arasında sorumluluk duygusunu artırmak bu yaklaşıma alternatif olarak geliştirilebilir.

Ekonometrik analizlerde kullanılan değişkenlere ait veri setine bağlı olarak sonuçlar, az da olsa farklılık gösterebilmektedir. Ayrıca analizde kullanılan bağımsız değişken olan yolsuzluğun, doğrudan ölçülememesi, ancak algı endeksi şeklinde tahmin edilebilmesi elde edilecek sonuçları etkileyebilmektedir. Analiz sonucunda elde edilen bulguların başarısı büyük oranda yolsuzluğu tahmin konusunda kullanılan yöntem ve araçların gerçekçiliğine bağlıdır. Farklı yöntemler ve farklı ülke grupları kullanılarak yapılmış çalışmalarda olduğu gibi bu çalışmadan da elde edilen sonuçların bu durumdan etkilenebileceği unutulmamalıdır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi, gelişmiş AB ve OECD ülkeleri için de yolsuzluk bir sorun olarak göze çarpmaktadır. Bu konuda mevcut önlemler iyileştirilmeli ve eksik bir takım önlemlerin en kısa zamanda alınması gerekmektedir. Ele alınan ülkelerdeki iktisadi ve siyasi yapı düşünüldüğünde, demokrasinin geliştirilmesi sadece insan hakları açısından değil, refahın paylaşımı açısından da büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Acemoğlu, Daron, Thierry Verdier (1998), "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *Economic Journal*, Vol. 108, No. 450.
- Agun, Bilge Hakan, Tamer Budak (2006), "Yolsuzluk ve İktisadi Büyüme İlişkisi", *Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz.
- Ahmad Naved (2008), "Corrupt Clubs and the Convergence Hypothesis", *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1).
- Aidt, Toke S. (2003), "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *Economic Journal*, 113 (491), November.
- Akai, Nobuo, Yusaku Horiuchi, Masayo Sakata (2005), "Short-run and Long-run Effects of Corruption on Economic Growth: Evidence from State-level Crosssection Data for the United States", *CIRJE Discussion Paper Series*.
- Akai, Nobuo, Yusaku Horiuchi, Masayo Sakata (2006), "Corruption and Economic Growth: A Methodological Note", Paper Presented at the Bi-Annual Meeting of the Japanese Economic Association, Kyoto Sangyo University.
- Akçay, Selçuk (2002), "Corruption and Economic Growth: A cross-National Study", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57 (1).
- Anoruo, Emmanuel, Habtu Braha (2005), "Corruption and Economic Growth: The African Experience", *Journal of Sustainable Economic Development in Africa*, Vol. 7, No. 1.
- Bardhan, Pranab (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Sayı: 35.
- Bardsen, Gunnar (1989), "Estimation of Long Run Coefficients in Error Correction Models", *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*, Vol: 51, No: 3.
- Barro, Robert J. (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, No. 2.
- Başar, Selim, Hayati Aksu, M. Sinan Temurlenk, Özgür Polat (2009), "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Büyüme İlişkisi: Sınır Testi Yaklaşımı", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 1.
- Del Monte, Alfredo, Erasmo Papagni (2001), "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy", *European Journal of Political Economy* Vol. 17.
- Drury, A. Cooper, Jonathan Kriekhaus, Michael Lusztig (2006), "Corruption, Democracy and Economic Growth", *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 2.
- Everhart, Stephan, Jorge Martinez-Vazquez, Robert McNab (2009), "Corruption, Governance, Investment and Growth in Emerging Markets", *Applied Economics*, Vol: 41 (13).

- Fosu, Oteng-Abayie Eric, Frimpong Joseph Magnus (2006), "Bounds Testing Approach to Cointegration: An Examination of Foreign Direct Investment Trade and Growth Relationship", American Journal of Applied Sciences, Vol: 3, No: 11.
- Friedrich, Carl J. (1972), The Pathology of Politics, Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda, New York: Harper And Row.
- Gerni, Mine, Ömer Selçuk Emsen, Dilek Özdemir, Özge Buzdağlı (2012), "Yolsuzluğun Belirleyicileri ve Büyüme ile İlişkileri", International Conference on Eurasian Economies.
- Gould, David J., Jose A. Amaro-Reyes (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance," World Bank Staff Working Paper No. 580, Washington, DC: The World Bank.
- Göktan, Alper (2009), "Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri", Çimento İşveren, Temmuz.
- Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, Alonso Terme (1998), "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", IMF Working Paper 98/76, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi, E. Tiongson (2000), "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services", IMF Working Paper, WP/00/116.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello, Raju Sharan (2001), "Corruption and Military Spending", European Journal of Political Economy, 17(4).
- Huntington, Samuel P. (1968), Political Order in Changing Societies, New Haven, Ct: Yale University Press.
- Johansen, Soren, (1988), "Statistical Analysis of Cointegration Vectors", Journal of Economic Dynamics and Control, Vol: 12, No: 2-3.
- Johansen, Soren, Katarina Juselius (1990), "Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration with Applications to the Demand for Money", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol: 52, No: 2.
- Kamas, Linda, Joseph P. Joyce (1993), "Money, Income and Prices under Fixed Exchange Rates: Evidence from Causality Tests and VARs", Journal of Macroeconomics, Vol: 15, No: 4.
- Kaufmann, Daniel (1997), Corruption: Some Myths and Facts: An Early Inversion was Published in Foreign Policy, Summer.
- Kaufmann, Daniel, Shang Wei (1999), "Does "Grease Money" Speed up the Wheels of Commerce", NBER Working Paper, No. 7093.
- Khan, Mushtaq (2006), "Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis", in International Handbook on the Economics of Corruption, ed. by S. Rose-Ackerman, Edward Elgar Publishing, New York.
- Kitgaard, Robert (1991), Controlling Corruption, University Of California Press, Ltd.

- Lambsdorff, Johann Graf (2006), *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Le, Quan V., Meenakshi Rishi (2006), "Corruption and Capital Flight: An Empirical Assessment", *International Economic Journal*, 20(4).
- Leff, Nathaniel H. (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, Vol. 8, No. 3.
- Leys, Colin (1965), "What is the Problem about Corruption?", *Journal of Modern African Studies*, Vol.3, No.2.
- Lui, Francis T. (1985), "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy*, Sayı: 93.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economic*, Vol. 110, No 3.
- Mauro, Paolo (1998), "Corruption and the Composition of Government Expenditure", *Journal of Public Economics*, Vol. 69.
- Mauro, Paolo (1996), "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", *IMF Working Paper WP/96/98*, Washington, DC: International Monetary Fund, Sept.
- Méon, Pierre-Guillaume, Khalid Sekkat (2005), "Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?", *Public Choice*, 122 (1/2).
- Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1.
- Murphy, Kevin M., Aandrel Shleifer,, Robert Vishny (1991), "The Allocation of Talent: Implications for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Sayı: 106.
- Narayan, Seema, Paresh Kumar Narayan (2004), "Determinants of Demand for Fiji's Exports: An Empirical Investigation", *The Developing Economies*, Vol: 42, No: 1.
- Nye, J. S. (1967), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2.
- Oni, Triumph O., Olushina Olawale Awe (2012), "Empirical Nexus Between Corruption And Economic Growth (GDP): A Cross Country Econometric Analysis", *International Journal Of Scientific And Research Publications*, Volume 2, Issue 8, August.
- Özbaran, Hakan (2003) "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Temmuz - Aralık.
- Pellegrini, Lorenzo, Reyer Gerlagh (2007), "Causes of Corruption: A Survey of Cross Country Analyses and Extended Results", *Economics of Governance*, Vol. 9, No. 3.
- Pesaran, M. Hashem, Yongcheol Shin, Richard J. Smith (2001), "Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships", *Journal of Applied Econometrics*, Vol: 16, No: 3.

- Rock, Michael T, Heidi Bonnett (2004), "The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies Of Corruption", Growth and Investment, World Development, 32(6).
- Salisu, Mohammed (2000), "Corruption in Nigeria", Lancaster University, Management School, Working Paper, 2000/006, Lancaster, UK.
- Sarkar, Hiren, M. Aynul Hassan (2001), "Impact of Corruption on the Efficiency of Investment: Evidence from a Cross-country Analysis", Asia-Pacific Development Journal, Vol. 8, No. 2.
- Seyf, Ahmad (2001), "Corruption and Development: A Study Of Conflict", Development in Practice, 11.
- Shleifer, Andrei, Robert Vishny (1993), "Corruption", The Quarterly Journal of Economics, Sayı 108:3.
- Şimşek, Muammer, Cem Kadılar (2005), "Türkiye'nin İhracat Talebi Fonksiyonunun Sınır Testi Yöntemi ile Eşbütünleşme Analizi", Doğu Üniversitesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 1.
- Taban, Sami (2008), "Türkiye'de Enflasyon-Ekonomik Büyüme İlişkisi: Sınır Testi Yaklaşımı", TİSK Akademi, Cilt: 3, Sayı: 5.
- Tanzi, Vito, Hamid R. Davoodi (1997), Corruption and Public Investment, Yale University Press.
- Tarhan, Bülent, Ömer Faruk Gençkaya, Ergin Ergül, Kemal Özsemerci, Hakan Özbaran, "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri", TEPAV, Erişim:http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- United Nations (1990), Corruption in Government, New York, United Nations.
- Wei, Shang-Jin (1997), "Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills", Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, <http://papers.nber.org/papers/w6255.pdf> (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- Wei, Shang-Jin (2001), "Corruption in Economic Development: Grease or Sand", Economic Survey of Europe, Sayı 2.
- World Bank (2000), "Governance and Anticorruption (Chapter 6)", The Quality of Growth, Published for the World Bank Oxford University Press, http://www.worldbank.org/wbi/quality_ofgrowth/complete.pdf, (Erişim Tarihi: 20.05.2014).
- Yapraklı, Sevda (2010), "Türkiye'de Esnek Döviz Kuru Rejimi Altında Dış Açıkların Belirleyicileri: Sınır Testi Yaklaşımı", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Vol: 65, No: 4

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

ULUSLARARASI BİLGİ TEKNOLOJİLERİ SEMPOZYUMU

İhsan ÇULHACI *

Giriş

Siyasi tarih disiplininde Almanya'nın siyasal birliğinin sağlanması ve kuruluş yılı 1871 olarak kabul edilmekle birlikte, Almanya Sayıştayı, kuruluşunu daha önceye, 1714 yılında dönemin Prusya Kralı I. Friedrich Wilhelm tarafından kurulan Prusya Genel Hesap Mahkemesi'ne dayandırmakta ve içinde bulunduğumuz 2014 yılını **"300. Kuruluş Yılı"** olarak kutlamaktadır. Bu çerçevede gerçekleştirilen etkinliklerden ilki, 13-14 Mart 2014 tarihleri arasında Almanya'nın Potsdam kentinde düzenlenen **"Uluslararası Bilgi Teknolojileri (BT) Sempozyumu"** olmuştur.

Uluslararası BT Sempozyumu

Temel amacı, *"BT denetimi ve BT destekli denetim alanlarında katılımcılar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımı"* olan Sempozyuma, evsahibi Almanya Sayıştayı haricinde Kurumumuzun da aralarında olduğu 31 ülkenin Sayıştayları, Avrupa Birliği (AB) Sayıştayı, Birleşmiş Milletler Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu ve Lozan Üniversitesi'nden toplam 180 temsilci iştirak etmiştir. Sempozyumun moderatörlüğünü, 2008-2014 yılları arasında EUROSAT BT Çalışma Grubunun başkanlığını yürütmüş olan İsviçre Sayıştayından Başkan Michel Huissoud ve Yardımcısı Brigitte Christ üstlenmiştir.

Sempozyumda iki adet ortak ve beş adet de temalı alt oturum gerçekleştirilmiştir.

• Açılış Oturumunda;

- Avusturya Sayıştayı tarafından, "Mali Tabloların Uluslararası Sayıştay Denetim Standartlarına (ISSAI) Uygun Olarak Denetlenmesinin Temel İlkeleri" konulu bir sunum yapılmıştır. Sunumda; kalite kontrol ve denetim prosedürlerinin dokümantasyonu hakkındaki standartlara vurgu yapılmış, yıllık hesap denetiminde iç kontrol sistemlerine yönelik olarak yapılan denetimlerin sonuçlarına özel önem atfedildiği belirtilmiştir.
- Fransa Sayıştayı tarafından, "Yıllık Hesapların Tasdik Edilmesinde BT Denetimi" hakkında bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda; ağırlıklı olarak bütçeye ilişkin BT araçlarının kullanımındaki yetersizlikler sebebiyle, son yıllarda verdikleri bütün denetim görüşlerinin "nitelikli görüş" olduğu belirtilmiş, BT sistemlerinin ve iç kontrol düzenlemelerinin

* Sayıştay Uzman Denetçisi

denetiminin, yıllık hesap denetimlerinin ayrılmaz bir parçası olduğuna değinilmiştir.

- Almanya Sayıştayı tarafından, “Münferit Hesapların Denetiminde BT Desteği” konusu sunulmuştur. Sunumda; münferit hesapların denetiminde istatistiki örneklemeye başvurulmasının faydaları üzerinde durulmuş, bu faydanın elde edilebilmesi için de denetimde BT desteğine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. İlaveten, muhasebeye ilişkin BT sistemlerinin denetlenmesinin ve iç kontrol düzenlemelerinin analiz edilmesinin, yürütülen denetimleri tamamlayıcı bir rol oynadığı belirtilmiştir.

- **“Denetim Yönetimi” temalı alt oturumda;**

- AB Sayıştayı tarafından, denetim süreçlerini destekleyen bilişim sistemlerinin geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkin altın kurallar ve temel sorunlar konusunda bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda; bilişim sistemlerinde “esneklik” ile “basitlik” şeklinde iki farklı yaklaşım olduğu, iş süreçlerinde fazlaca esneklik sağlamanın sistemin karmaşılaşmasına yol açacağı ve standardizasyonu olumsuz etkileyeceği vurgulanmıştır. Bunun yanında, özgün bir yazılım geliştirilirken bütün ihtiyaçların tam ve kesin olarak belirlenmesinin gerektiği, eksiksiz bir değişim yönetimine ihtiyaç duyulduğu ve istenen BT sistemini geliştirmeye yetkin bir firma/sağlayıcı ile çalışılmasının önemli olduğu ifade edilmiştir.
- Uluslararası Atom Enerjisi Kurumu tarafından, “TeamMate” isimli denetim yönetimi programının kullanımı ve faydaları konusunda bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda; iş süreçlerinde BT desteği almanın süreçlerin standardizasyonunu, uyumlaştırılmasını ve etkinliğinin artırılmasını sağladığı belirtilmiştir.
- Almanya Sayıştayı tarafından, kendi geliştirdikleri denetim yönetim sistemi olan “NSİ Plus” programının tanıtımı yapılmıştır. Tanıtımda; 2009 yılında başlatılan bir proje ile geliştirilen ve 2013 yılından itibaren kullanılan programın faydaları üzerinde durulmuş, denetçilerin günlük çalışmalarını programın “zaman çizelgesi” modülü ile raporlamalarının önemine vurgu yapılmıştır.

- **“Veri Analizi” temalı alt oturumda;**

- İrlanda Sayıştayı tarafından, İrlanda Gelir İdaresinin mali denetimi bünyesinde gerçekleştirilmiş olan ve izleme süreci halen devam eden İrlanda Vergi Otomasyon Sistemine (ülkemizdeki “Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi – VEDOP” benzeri bir sistemdir) yönelik BT denetiminde veri analiz araç ve yöntemlerinin kullanımına ve elde

edilen sonuçlara ilişkin bir sunum yapılmıştır. Sunumda; “doğru” veriye “düzgün” erişimin önemi üzerinde durulmuş ve elde edilen denetim bulgularının denetlenen kurumlar ile paylaşılmasının iç kontrol sistemlerinin iyileştirilmesine katkı sağlayacağı vurgulanmıştır.

- Finlandiya Sayıştayı tarafından, denetim planlaması, yıl içi mali denetim, yılsonu kesin hesap denetimi ve çalışma kâğıtlarının raporlanması alanlarında veri analiz araçlarından (Kurumumuzda da kullanılmakta olan “ACL” isimli programdan) nasıl yararlanıldığına ilişkin bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda; ilgili denetimleri yürüten ekiplerin ihtiyaç duyduklarında kullanılacak veri analizi araç ve yöntemleri için kurumlarındaki BT personeli ya da bu alanda uzmanlaşmış belirli bir ekipten destek almalarının faydalı olduğu ancak veri analizinin yalnızca bu personel ve ekiplere atanmış bir iş olarak değerlendirilmemesi, kurum genelinde olabildiğince yaygınlaştırılması gerektiği vurgulanmıştır.
- Lozan Üniversitesi tarafından, İsviçre’de gerçekleştirilen kamu ihalelerinde, ihaleye çıkan kamu kurumları ile ihaleyi alan özel sektör firmalarının yönetici ve sahipleri/yöneticileri arasındaki bürokratik/siyasi/ticari bağ ve ilişkileri görsel biçimde aktaran, İsviçre basınında yayımlanan ve kamuoyunda da büyük yankı uyandıran görsel ilişki analizi çalışması hakkında bir sunum yapılmıştır. Sunumda; analize kaynaklık edecek verinin “temiz” olmasının önemine ve zorluklarına değinilmiş, kullanılacak görselleştirme yönteminin seçiminde ise “sadelik” ve “herkesçe aynı biçimde anlaşılabilirlik” hususlarına özen gösterilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

- **“Sosyal Medya” temalı alt oturumda;**

- Polonya Sayıştayı tarafından, kendilerine olan sosyal güveni artırmak ve sosyal iletişimi güçlendirmek amacıyla kullanılan sosyal medya araçlarına ilişkin bir sunum yapılmıştır. Sunumda; Facebook, Twitter, Youtube ve Google+ platformları kullanılarak denetim raporları, kurumla ilgili haberler ve paylaşımların geniş kitlelere ulaşmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Ayrıca, sosyal medya araçları kullanılırken, bu platformlarda yaşanan tartışmalara dâhil olunmadığı, sadece bilgilendirme ve denetim sonuçlarına ilişkin farkındalık oluşturma çalışmaları yürütüldüğü ifade edilmiştir.
- Hollanda Sayıştayı tarafından yapılan sunumda ise sosyal medya ile ilgili tehdit ve fırsatlar ele alınmıştır. Bu çerçevede; yeni platformların yeni alışkanlıklar ortaya çıkardığı, geleneksel yöntemlerin terkedilmesinden kaynaklanan bazı sorunların (özellikle yanlış bilgi, yanlış yaklaşım ve yanlış tonlamalardan kaynaklanabilecek sorunlar) yaşanabileceği,

ancak iletişim açısından büyük avantajlar sağlayacağı (sorulara derhal cevap verme ve daha geniş kitlelere ulaşma imkânı, diğer kişi ve organizasyonlarla iletişimin güçlendirilmesi, vs.) vurgulanmıştır.

- Oturumda ayrıca, sosyal medya kullanımının Sayıştaylar tarafından başarılı bir şekilde nasıl hayata geçirileceğine ilişkin tartışmaların yapılmasına duyulan gereksinim de dile getirilmiştir.

- **“e-Devlet” temalı alt oturumda;**

- Polonya Sayıştayı tarafından, e-devlet denetimlerinin türleri, sonuçları ve eğilimleri konulu bir sunum yapılmıştır. Bu çerçevede; CUBE Modeli kullanılarak sosyal güvenlik, genel kamu hizmetleri, çevre, iletişim ve savunma alanlarında; BT yatırımları, e-devlet hizmetleri, BT yönetimi, bilginin korunması ve kurumların BT hizmetleri bağlamında; kurumların tüm planlama, strateji, güvenlik, proje metodolojisi ve işbirliği fonksiyonları bakımından, BT projeleri ve hizmetleri ile ilgili olarak faydalı hizmet, etkin ofis ve etkili devlet beklentileri ışığında denetimler yapılmış ve denetim sonuçları raporlanarak bunun sonucunda hangi eğilimlerin ortaya çıktığı belirlenmiştir. E-devlet denetimleri sonucunda; BT ile ilgili konularda sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin en popüler alanlar olduğu, BT denetimlerinin diğer denetimlerle entegre edilmesi gerektiği, BT denetçilerinin tüm BT alanlarına hakim olamayacağı, tüm denetçilerin temel BT farkındalığına sahip olması ve BT denetimi literatürünü bilmesi gerektiği, denetçilerin bu çerçevede yeni bir eğitim modeline ihtiyaç duydukları belirlenmiştir.
- Letonya Sayıştayı ile Almanya’nın Baden Württemberg Eyaleti Sayıştayı tarafından da e-devlet uygulamalarına ve bu bağlamdaki BT denetimlerine ilişkin sunumlar yapılmıştır.

- **“BT Güvenliği” temalı alt oturumda;**

- Norveç Sayıştayı tarafından, Norveç’teki bütün bakanlıklar ve belirlenen kamu kurumları ölçeğinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin güvenliğine ilişkin olarak 2009 yılında gerçekleştirilen ve izleme süreci halen devam eden BT denetimi, elde edilen sonuçlar ve yarattığı etkiler hakkında bir sunum yapılmıştır. Sunumda; yapılan denetim çalışması sonucunda, Norveç’teki kamu kurumlarının ISO 27001 standardına uyum sürecine girdikleri ve BT güvenliği konusundaki ulusal gerekliliklerin de güncellendiği belirtilmiştir.
- Hollanda Sayıştayı tarafından, Hollanda’daki kamu kurumlarının bilgi güvenliği politika ve uygulamalarına yönelik olarak 2011’de gerçekleştirilen, 2012 ve 2013 yıllarında izleme faaliyeti yürütülen

denetim çalışması, elde edilen sonuçlar ve Sayıştayların kamudaki bilgi güvenliğine yapacağı katkılar hakkında değerlendirmeleri içeren bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sunumda; yüksek seviyede BT güvenliğinin dikkat, disiplin ve parasal kaynak gerektirdiği, katı güvenlik politikalarının uygulanmasının ise verimlilik odaklı çalışma yaklaşımı ile çelişen yönlerinin olabileceği ifade edilmiştir.

- Kıbrıs Sayıştayı tarafından, Kıbrıs İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulu bulunan vatandaşlık ve göçmenlik işlemlerine ilişkin BT sisteminin güvenliğine dair 2010 yılında yürütülen denetim, tespit edilen ihlaller ve elde edilen iyileşmeler hakkında bir sunum gerçekleştirilmiştir.

- **Kapanış Oturumunda;**

- Moderatörler tarafından denetimlerde risk odaklı planlamaya (örneğin, yıllık hesap denetimlerinde muhasebeyle ilgili BT sistemlerinin güvenilirliğinin incelenmesi) ve uluslararası denetim standartlarının uygulanmasına vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda; Sayıştaylar tarafından yürütülen denetimlerde BT araçlarından faydalanmanın önemine ve özellikle BT denetimi gerçekleştirmenin kaçınılmaz bir gereklilik hâline geldiğine değinilmiştir. Bunun yanında; EUROSAI BT Çalışma Grubu tarafından talepte bulunan Sayıştaylar ile birlikte yürütülen BT Öz Değerlendirmesi (ITSA) ve BT Denetimi Öz Değerlendirmesi (ITASA) çalışmalarının güçlü ve zayıf yönlerin belirlenmesi, geliştirilmesine ihtiyaç duyulan alanların tespiti ve var olan potansiyelin daha etkin kullanımı bakımından Sayıştaylara sağladığı faydalar üzerinde durulmuştur.

Sonuç

Günümüzde, günlük hayatın hemen her alanında olduğu gibi, denetime konu iş ve işlemlerin de neredeyse tamamen bilişim ortamında gerçekleştirildiği ve BT'nin bu alanda sunduğu imkânlar göz önüne alındığında, Sayıştaylar açısından denetimde BT desteğinden faydalanmanın ve BT denetimi gerçekleştirmenin önem ve gereği ile sağlayacağı faydalar, tartışmasız bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Yeterli ve düzgün bir BT yönetişi ve BT denetimi için; yönetsel ve örgütsel yapıda gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmeli, denetim görevinin yerine getirilmesinde BT ile ilgili konular üzerinde ağırlıkla durulmalı, takip edilecek prosedürlerle kullanılan BT araçlarının ahengi sağlanmalı ve çalışanların bu yöndeki mesleki yeterliklerini artırmaya yönelik faaliyetler ihmal edilmemelidir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 07.01.2014

No : 38179

Yemek maliyetinin yarısının Tebliğ’de belirtilen tutarları aştığı durumda yemek yiyenlerden ek göstergelere göre belirlenen tutarlar yerine yemek maliyetinin yarısının alınması gerektiği hk.

1472 sayılı ilamın 1.maddesi ile; Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği’nin 4. maddesi gereğince yemek bedelinin yemek yiyenlerden karşılanacak kısmının eksik tahsil edilmesi nedeniyleTL. ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak olarak vermiş oldukları dilekçelerinde özetle; 657 sayılı Kanun’un 212. maddesine dayanılarak çıkarılan 86/11220 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği’nin 2. maddesinde “Bu yönetmelik, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi memurlar hakkında uygulanır.”; 3. maddesinde “Yiyecek yardımı yemek verme şeklinde yapılır. Bu yardım karşılığında nakden ödemedede bulunulmaz.”; 4. maddesinde “Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır. Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun’a göre tayin bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmelik’e göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemeleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır.”; 9. maddesinde “Bu Yönetmelik’in 4. maddesinin uygulanmasında, kurum kadrolarında olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazı giderleri yemek maliyetine dahil edilmez.” demek suretiyle yemek yardımının nasıl yapılacağının belirlendiğini,

Bütçe Uygulama Talimatında belirtilen tutarların yemek yiyen memurlardan tahsil edilmiş olduğunu,

.... İl Özel İdaresinin hizmet binasında yemek yardımının yemek verme şeklinde yapılabilmesi için uygun yer bulunmaması ve beklenen faydanın sağlanamayacak olması nedeniyle yürürlükteki ihale mevzuatı çerçevesinde ihale edildiğini,

.... Yılı İl Özel İdaresinin bütçesine Memurlara Verilecek Öğle Yemeği Yardımı işi için konulan ödenğin TL. olduğu, bu ödenekten TL. sinin harcandığını, TL. sinin yıl sonunda imha edildiğini, konulan ödenğin aşılmadığını, bütçeye

konulan ödeneğin aşılmadığı dikkate alındığında yönetmelikte aranan maksadın gerçekleştiğini,

....Özel İdaresi ile ilgili; Sayıştay Temyiz Kurulunun 06.01.2009 tarih ve 30543 sayılı ilamında Sayıştay 2. Dairesinin tazmin kararını kaldırdığını, yine Belediyesi ile ilgili Sayıştay Temyiz Kurulunun 25.03.2008 tarih ve 30039 sayılı kararıyla 5. Dairenin 661 nolu ilamının tazmin kararını kaldırdığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemişlerdir.

Savcılık: “Adı geçenlerin müşterek imzalı dilekçelerinde birinci maddeye ilişkin olarak, personele verilen yemek hizmetinin karşılığının Bütçe Uygulama Talimatı doğrultusunda tespit edilen miktarı aşmadığını belirtilmekte, ayrıca benzeri konuda kamu zararı bulunmadığı yönünde verilmiş temyiz kurulu kararı ve Daire kararları da bulunduğu ifade edilerek verilen tazmin hükmünün kaldırılması talep edilmektedir. Ortaya konulanlar karşısında verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 212. maddesine dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliği’nin 4. maddesinde;

“Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konacak ödeneklerle karşılanır. Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.

...”hükmü yer almıştır.

10.01.2008 tarih ve 26752 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’nin 1. maddesinde 2008 yılında öğle yemeği servisinden faydalananak olanlardan en az hangi tutarlar üzerinden günlük yemek bedeli alınacağı belirtilmiş ve 3. maddesinde kuruluşların hizmetlerin özelliği, yemek maliyetleri ve yemek servisinin farklı mahallerde daha iyi şartlarda sunulması gibi hususları dikkate alarak belirtilen miktarların üzerinde yemek bedeli tespit edebilecekleri ifade edilmiştir.

... İl Özel İdaresinde çalışan personel için ... yılında kişi başı yemek maliyeti ... TL olarak belirlenmiştir. Ancak yemek yiyenlerden yemek maliyetinin yarısı olan ...TL yerine Tebliğ’de ek göstergelere göre belirlenen asgari tutarlar alınmıştır. Sorumlular savunmalarında, Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği’nin 5. maddesinde;

“Yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşya kurumlarca sağlanır. Bunlara karşılık memurlardan ücret alınmaz.”,

9. maddesinde;

“Bu Yönetmeliğin 4’üncü maddesinin uygulanmasında, kurum kadrolarında

olup, yemek servisinde görevlendirilen personel giderleri, kira, amortisman, su, elektrik ve havagazı giderleri yemek maliyetine dahil edilmez.” hükümlerinin yer aldığını, kurumca karşılanması gereken bu giderlerin uygulamanın fiş verme yöntemiyle gerçekleştirilmesiyle yemek maliyetine ve kurum bütçesine gider olarak yansıtılmadığını, dolayısıyla toplam bedelin yüzde ellisinin memurlardan alınmasının mevzuat bütünlüğüne aykırı olacağını ifade etmişlerdir. Ancak, Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği ile ek göstergelere göre belirlenen tutarlar, memurlardan alınması gereken asgari tutarlardır. Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde;

“Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dâhil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konacak ödeneklerle karşılanır. Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır. Yemek bedelinin bütçeden karşılanmayan kısmı yemek yiyenlerden alınır.

...”denilmiştir.

Dolayısıyla, yemek maliyetinin yarısının Tebliğ’de belirtilen tutarları aştığı durumda yemek yiyenlerden ek göstergelere göre belirlenen tutarlar yerine yemek maliyetinin yarısının alınması gerekmektedir.

Bu nedenle 1472 sayılı ilamın 1. maddesi ileTL. ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.01.2014

No : 38238

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı cetvelde yer almayan İl Özel İdaresi daire başkanlarına makam ve görev tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

393 sayılı ilamın 3'üncü maddesinde, ... İl Özel İdaresinde daire başkanı olarak görevli'a 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı makam tazminatı cetvelinde sayılmadığı halde makam ve görev tazminatı ödendiği gerekçesiyle toplamTL'ye tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçiler dilekçelerinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesinin 2. ve 3. fıkralarında "Genel Sekreter Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır. Genel Sekreter olarak atananlar, genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan yararlanırlar. Büyükşehir belediyesi daire başkanları, bağlı genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar." denilerek Büyükşehir Belediyelerindeki genel sekreter yardımcıları ve daire başkanlıklarının özlük haklarına ait düzenleme yapıldığını, hukukun temel kurallarından birisinin de konu hakkında, aksine bir hüküm bulunmadığı durumlarda lehte yorumlamak olduğunu, Büyükşehir Belediyesinde görevli genel sekreter yardımcıları ve daire başkanları emsal kabul edilerek (Zira 5216 ve 5302 sayılı Kanun'lar ve ilgili Yönetmelik'lere göre belirtilen unvanların görev ve sorumlulukları benzerdir) ödeme yapıldığını, Büyükşehir Belediyesindeki bir daire başkanının, makam tazminatı ve çeşitli adlar altında yapılan ödemelerle birlikte özel idaredaki daire başkanının iki katı maaş aldığını, bunun yanı sıra Sayıştay Temyiz Kurulunun 08/01/2002 tarih ve 25454 sayılı kararında da görev ve sorumlulukları üniversite genel sekreterine benzeyen, Türkiye ve Ortadoğu Amme Enstitüsü Genel Sekreterine de üniversite genel sekreteri gibi ek gösterge ve makam tazminatı ödenmesi gerektiğinin kabul edildiğini, bu hususlara ek olarak 6009 sayılı Kanun'un geçici 8. maddesinin de dikkate alınarak tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Başsavcılığı; "657 sayılı Kanun'un geçici 26. maddesine göre Kanun'a ekli IV sayılı cetvelde ünvanları yazılı olanlara makam tazminatı ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

373 sayılı KHK'nin 1. maddesine göre de görev tazminatının, makam tazminatı alanlara verileceği hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı yasaya ekli IV sayılı

cetvel incelendiğinde İl Özel İdaresinde görevli daire başkanları unvan olarak sayılmamaktadır. Belirtilen bu hususlar yasa hükümleridir. Yani kimlerin makam tazminatı ve görev tazminatı alacağı yasa hükümleri ile açıkça belirlenmiştir.

İzah edilen nedenlerden dolayı temyiz itirazlarının reddi ile Daire Kararının onanmasına karar verilmesi mütalaa olunur.” şeklinde görüş belirtmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun Ek 26’ncı maddesinin (a) fıkrasında “Bu Kanun’a ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizmetlerinde gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenir. Makam tazminatı damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz ve ödemelerde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Bu tazminattan yararlananlara ayrıca yüksek hâkimlik tazminatı ödenmez.” denilmiş olup IV cetvelde kimlerin makam tazminatı alabilecekleri düzenlenmiştir. Buna göre; IV Sayılı Cetvelin “7- Birinci dereceli kadroya atanmış olmak şartıyla; Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık, Kurum Başkanlığı ve Müstakil Genel Müdürlüklerin merkez teşkilatı Daire Başkanı kadrolarına atananlar (Bütçe Dairesi Başkanı dâhil), Gelir İdaresi Grup Başkanı, Milli Kütüphane Başkan Yardımcısı, Bölge Müdürleri (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Belediyeler ve bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar hariç), Gümrük Müsteşarlığı Başmüdürleri, Üniversite Genel Sekreterleri ile Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcıları 2000” makam tazminatı alabileceği açıkça düzenlenmiştir. Bu düzenlemede İl Özel İdaresi Daire Başkanlarına yer verilmemiştir.

12.02.2000 tarih ve 23962 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4505 sayılı Sosyal Güvenlikle İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun’un 5’inci maddesiyle temsil tazminatının ödenmesi ve temsil tazminatı göstergelerini kadro ve görev unvanı itibarıyla farklı olarak belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 26.04.2000 tarih ve 24031 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Temsil Tazminatı Ödenmesi Hakkında 10.03/2000 Tarihli ve 2000/457 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve Kararname’nin ekinde de temsil tazminatı ödenecekler ve göstergeleri tespit edilmiştir. Bu tespite göre makam veya yüksek hâkimlik tazminatı göstergeleri 30.000 – 7.000 olanlar 30.000 – 17.000 gösterge üzerinden temsil tazminatı alabilirler. İl Özel İdare Daire Başkanları makam veya yüksek hâkimlik tazminatı alamadığından, temsil tazminatı almaları da mümkün değildir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 1’inci maddesinin, 04.07.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 11’inci maddesi ile değişik, (C) fıkrasında “(A) bendi kapsamına giren ve temsil tazminatı almayan personelden,

1 - 7.000’den daha düşük göstergeler üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlara, 15.000 gösterge rakamını geçmemek

üzere Bakanlar Kurulunca tespit edilecek gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir.

2-....

3- ... ödenecek görev tazminatının uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri tespit etmeye gösterge rakamları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.” denilmiş ve 14.03.2002 tarih ve 24695 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında 10.01.2002 tarihli ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın 1’inci maddesinde “15/1/2002 - 14/7/2002 tarihleri arasında geçerli olmak üzere, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre almakta olan personelden; makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlardan, makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamları;

6.000 olanlara 9.000,

5.500 - 4.500 olanlara 7.000,

4.000 ve daha az olanlara 6.000

gösterge rakamının, almakta oldukları makam veya yüksek hakimlik tazminatı gösterge rakamlarına ilave edilmesi suretiyle bulunan gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir.” düzenlemesi yapılarak görev tazminatı ödenecekler ve göstergeleri tespit edilmiştir. Bu tespite göre de makam veya yüksek hâkimlik tazminatı göstergeleri 6.000 – 4.000 ve daha az olanlar 9.000 – 6.000 gösterge rakamlarına ilaveten görev tazminatı alabilirler. İl Özel İdare Daire Başkanları makam veya yüksek hâkimlik tazminatı alamadığından, temsil tazminatı almadıkları gibi görev tazminatı almaları da mümkün değildir.

Mahalli idarelerden biri olan il özel idarelerinde görev yapan daire başkanları için makam tazminatı ve buna bağlı olarak da görev tazminatları için mevzuatımızda bir düzenleme bulunmamaktadır. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Personel istihdamı başlıklı 22’nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Büyükşehir belediyesi daire başkanları, genel müdürlüklerin daire başkanlarının yararlandığı makam ve görev tazminatından aynen yararlanırlar” hükmü ile özel bir düzenleme yapılmış ve mahalli idare olan Büyükşehir Belediyesi Daire Başkanları için bu tazminatların alınması hüküm altına alınmıştır. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu tür bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle il özel idaresi daire başkanları kendi kanunlarında bir düzenleme bulunmadığından makam ve görev tazminatından yararlanamazlar.

Dilekçi tarafından; İl Özel İdaresi daire başkanlarının makam ve görev tazminatlarının, Büyükşehir Belediyesinde görevli genel sekreter yardımcıları ve daire başkanlarının emsal kabul edilerek ödendiği ifade edilmiş ise de dilekçiler tarafından da belirtildiği gibi bu hususta yasal bir düzenleme bulunmamaktadır.

Ayrıca 6009 sayılı Kanun'un geçici 8. maddesi memur temsilcileriyle akdedilen sözleşme veya tasarrufu kapsamakta olup, ilama konu tazmin hükmü bu kapsamda yapılan bir ödemeye dayanmamaktadır.

Bütün bu nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile, 393 sayılı ilamın 3'üncü maddesiyle toplam ... TL.'ye dair tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
- *Tek yazarlı eserler:* (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
- *İki yazarlı eserler:* (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
- *Üç ve daha çok yazar:* (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
- *Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar:* (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
- *Bir kuruma ait eser:* (TÜİK, 2006)
- *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyenin adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.
- Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- *Dergi Makaleleri*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.
- Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).
- *Kurum Yayınları*: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.
- IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.
- *İnternet*: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).
- Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981