



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Ocak-Haziran 2002
Sayı 44-45

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter Kamil DURU
- Genel Koordinatör ve Yayın Kurulu Başkanı :* : Uzman Denetçi H. Hüseyin GÜRKAN
- Sorumlu Müdür :* : Uzman Denetçi Derya KUBALI
- Yayın Kurulu :* : *Uzman Denetçiler :*
H. Hüseyin GÜRHAN, Derya KUBALI
Başdenetçiler:
Bülent GEÇGEL, Ceyhan SEVİNÇ,
A. Yasin KARANFİLOğLU
Savcı Yrd.
Celalettin ÖZTÜRK
- Dizgi ve Sayfa Düzeni :* : Sayıştay Kütüphane Müdürlüğü
- İsteme Adresi :* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
: 06100 / ANKARA
- Baskı :* : Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü
Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 44-45

OCAK – HAZİRAN 2002

İÇİNDEKİLER

3 Sayıştay Yargısında Kanun Yolları

Sadettin DOĞANYİĞİT

Sayıştay Başdenetçisi

11 Bilişim Sistemi Kavramı ve Bilişim Sistemlerinin Denetimi

Davut ÖZKUL

Sayıştay Başdenetçisi

35 Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla "Afet Yönetimi"

S. Emre AKDAĞ

Sayıştay Başdenetçisi

66 Pakistan Sayıştayı'nın Performans Denetimi Raporu ve Yasama ile Yürütme Tarafından Kullanılması

Çeviren: İbrahim ÇELİKTAŞ

Sayıştay Başdenetçisi

81 SAYIŞTAY RAPORLARI

83 Performans Denetimi Raporu:

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri

95 Performans Denetimi Raporu:

İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?

107 Çevre Denetimi Raporu:

Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele

SAYIŞTAY YARGISINDA KANUN YOLLARI

Sadettin DOĞANYİĞİT

Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Sayıştay dairelerince verilen ilamlar, yine Sayıştay içinde, Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur. Sayıştay Temyiz Kurulunca verilen kararlar kesindir. Ancak Sayıştay Temyiz Kurulunca verilen kararlar hakkında kararın ilgililere yazılı olarak bildirilmesinden itibaren onbeş gün içinde, bir defaya mahsus olmak üzere, karar düzeltilmesi talebinde bulunulabilir.

Bu istemde bulunabilecek taraflar;

- Sorumlular,
- Sorumluların bağı olduğu bakanlık veya daire,
- Maliye Bakanlığı,
- Sayıştay Savcısıdır.

Yargılamanın iadesi, Sayıştay yargısına ait diğer kanun yollarından biridir. Dolayısıyla temyiz, yargılamanın iadesi ve karar düzeltilmesi olmak üzere Sayıştay içi kanun yollarını üç ana başlık altında inceleyebiliriz.

Öte yandan, Sayıştay Daireler veya Temyiz Kurulunda verilen kararlar müphem ise yukarıda belirttiğimiz taraflardan her biri kararın tavzihini, yani iki tarafın adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini isteyebilirler.

Tavzih dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazlasıyla verilir. Tavzih, daha çok ilamlardaki yanlışlıkların düzeltilmesine dönük bir istemdir.

I. TEMYİZ

Sayıştay Dairelerince yapılan yargılama sonucunda kararlar ilama bağlanır. İşte bu ilamlar ilgililere tebliğinden itibaren 90 gün içinde yine Sayıştay içinde Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur.

Temyiz sebepleri şunlardır:

- Kanuna aykırılık,
- Yetkiyi aşmak,
- Yargılama usullerine riayet etmemektir.

A. Başvuru Şekli

Temyiz isteği bir dilekçe ile yapılır. Temyiz başvurusunu yapacak kişi ve kurumlar Sayıştay Kanununun 63'üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre;

- Maliye Bakanlığı,
- Sorumlular,
- Sorumluların bağlı olduğu bakanlık veya daire,
- Sayıştay Savcılığıdır.

Temyiz dilekçesine ilgililer tarafından itiraz edilen hususları ispat edecek belge ve bilgiler eklenir. Temyiz evrakının suretleri karşı tarafın sayısınca verilir.

Temyiz dilekçesiyle buna bağlı evrak karşı tarafa tebliğ olunur. Tebliğden itibaren 30 gün içinde cevap verilebilir. Bu cevaplar da temyiz edene tebliğ olunur. Temyiz eden de buna 15 gün içinde cevap verebilir. Bu cevaplarda karşı tarafa tebliğ olunur. Buna da 15 gün içinde cevap verilebilir.

Cevaplar alındıktan sonra veya taraflardan biri süresi içinde karşılık vermediği takdirde temyiz incelenmesi yapılarak karara bağlanır.

B. Dilekçenin Verileceği Yerler

Temyiz dilekçesi ve layihalar Sayıştay Başkanlığına verilir. Ankara dışında bu dilekçeler, Sayıştay'a gönderilmek üzere mahallin en büyük mülkiye memuruna da verilebilir.

Bununla beraber temyiz evrakının verildiğinin ispatı açısından Sayıştay Başkanlığınca Temyiz dilekçesini verene bir alındı verilir.

C. Temyiz Duruşması

Taraflar yazı ile isterler ise veyahut Temyiz Kurulu Lüzum görürse Temyiz görüşmesi duruşmalı yapılabilir ve bu meyanda taraflar bizzat kendileri veya kurum temsilcileri gelerek Kurul huzurunda açıklamalarda bulunabilirler. 832 sayılı Sayıştay Kanununun 72'inci maddesinde açık bir hüküm bulunmamakla birlikte tarafların vekaletini üstlenen avukatlar ile diğer uzman kişilerin, murafaalı yapılan Temyiz Kurulu görüşmelerine katılabileceklerini ve konu ile ilgili çeşitli savunma ve açıklamalarda bulunabileceklerini düşünüyoruz.

Kanun koyucunun aksi bir görüşü paylaşıyor olması düşünülemez. Eğer öyle olsa idi duruşmalı görüşmelerde vekalet müessesesinin işlemeyeceği 72'inci maddede açıkça vurgulanırdı. Bununla birlikte 832 sayılı Sayıştay Kanununun 79'uncu maddesinde Sayıştay yargısına ilişkin, kanun yollarına başvuru hallerinde, Sayıştay kanunda yer almayan hususlar hakkında Hukuk Muhakeme Usulleri Kanununa atıf yapıldığını görmekteyiz. Bu hükme istinaden vekalet müessesesinin işletilebileceğini düşünüyoruz.

D. Temyiz Kararı ve Sonuçları

Temyiz Kurulu temyiz olunan hükmü olduğu gibi veya düzelterek tasdik eder, kaldırır ya da bozar. Bozma halinde evrak yeniden karara bağlanmak üzere o kararı veren daireye gönderilir. Daire ilk kararında direktir ve bu direktme üzerine temyiz olunarak tekrar Temyiz Kurulunca bozma kararı verilirse ilgili Sayıştay Dairesi bu karara uymak zorundadır.

Temyiz Kurulunun tazmin hükmünün kaldırılmasına ilişkin kararları, temyiz konusu ilam maddesinde ismi geçen tüm sorumluları kapsar. Söz konusu ilama ilişkin madde veya maddelerdeki tüm sorumlular tazmin hükmünün kaldırılmasıyla beraat etmiş olurlar.

II. YARGILAMANIN İADESİ

832 sayılı Sayıştay Kanununun 74'üncü maddesi gereğince savcı, hüküm, hükümlünün bağlı olduğu bakanlık veya daire ya da Maliye Bakanlığı tarafından yargılamanın iadesi istenebileceği gibi Sayıştay dairelerince de doğrudan doğruya buna karar verilebilir. Yasada geçen Sayıştay dairesinin, yargılamanın iadesine konu teşkil eden daire kararını veren Sayıştay dairesi olduğu açıktır.

A. Yargılamanın İadesi Sebepleri

Yargılamanın iadesi sebepleri 832 sayılı Sayıştay Kanununun 74'üncü maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

- Hesapta maddi hata bulunması, noksan veya mükerrerlik olması,
- İbraz edilen belgede sahtecilik bulunup ta hükme etki yapmış olması,
- İnceleme veya yargılama sırasında görülmeyen yanlış veya usulsüz bir işlemin hükümden sonra meydana çıkmış olması,
- Hükme tesir edebilecek bazı belgelerin inceleme ve yargılama sırasında bulunmayıp, hükümden sonra meydana çıkmış olması,
- Hükme esas tutulan bir ilamın bozulma suretle ortadan kalkmış olması,
- Kesin hesapların incelenmesi sonunda Genel Kurulca, bütçe tertip ve mahsubuna ilişkin daire kararlarının aksine karar verilmiş olmasıdır.

B. Başvuru Süresi

Yargılamanın iadesi isteminde bulunma süresi ilamın tebliği tarihinden itibaren 5 yıldır. Bu süre, hükmen onanmış hesaplarda hesabın onandığı tarihte başlar. Bununla beraber saymanların hesapları Sayıştay'a noksansız verildiği tarihten itibaren 2 yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır. Öte yandan, sayman hesabını oluşturan cetvellerde eki belgelerdeki maddi hata ve tutarsızlıklar nedeniyle hesabın hükme bağlanmaya elverişli görülmediğinin daire kararıyla saptanması halinde, sayman hesabının verilme tarihi, hesabın tam ve doğru olarak düzenlendikten sonra Sayıştay'a geldiği tarihtir.

C. İstemın Görüşülmesi Süreci

Yargılamanın iadesi istemi, hükmü veren dairece incelenir ve ilk olarak yargılamanın iadesi lüzumuna karar verilir. Bu karardan sonra iade olunan hususlara inhizar etmek şartıyla yargılama yapılır.

Bu süreç şu şekilde işler:

Sayıştay Dairelerince verilen tazmin ve beraat hükümleri ile hükmen onanmış hesapların yargılamanın iadesi suretiyle görüşülmesine ilişkin olarak Sayıştay’a gelen dilekçe ve yazılar yapılan ihbarlar, gönderilen müfettiş raporları gereği yahut doğrudan Dairelerce yargılamanın iadesi suretiyle görüşülmesi kararlaştırılan konular; görüşü alınmak üzere ilgili sayman hesabının raporunu düzenleyen veya Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilen denetçiye havale edilmektedir.

Denetçi, söz konusu başvuruyu öncelikle şekil şartları yönünden inceler. Bu aşamada göz önünde bulundurulan hususlardan ilki “yargılamanın iadesi” başvurusunda bulunanların yasada öngörülen kişi veya kurumlardan olup olmadığıdır.

Yargılamanın iadesi sitemi, ikinci olarak, başvuru süresinin geçirilip geçirilmediği yönünden incelenir. Başvurunun, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 74’üncü maddesinde sayılmayan kişi veya kurumlar tarafından yapıldığı yada süresi içinde yapılmadığı tespit edilmiş ise esasa geçilmeden Sayıştay Denetçisince durum açıklanarak yapılacak bir işlemin olmadığı belirtilir.

Yargılamanın iadesi başvurusunda şekil şartları yönünden reddine ilişkin bir husus varit değil ise başvuru dilekçesi, buna ilişkin ekler, rapor dosyasında konuya ilişkin cetvel ve belgeler ile birlikte tazmin konusu olaya ilişkin ileri sürülen hususlar ayrıntısı ile incelenir ve sonuçta ilgili rapor maddesindeki tazmin hükmünün yargılamanın iadesi yoluyla kaldırılmasının gerekip gerekmediği yönünde, denetçi kendi mütalaasını içeren raporu hazırlar. Yargılamanın iadesine ilişkin denetçi mütalaasını içeren bu rapor, Sayıştay Dairesinde yargılanarak hükme bağlanır. Çıkan sonuç Sayıştay ilamı ile ilgililere tebliğ edilir.

Tazmin hükümlerinin kaldırılmasına ilişkin yargılamanın iadesi başvurularının yanısıra hiç tazmin hükmü verilmemiş, bilakis sayman ve diğer sorumluların beraat ettiği hususlar hakkında da yargılamanın iadesi suretiyle yeniden yargılama yapılabilir ve daha önceden ilişiksiz görülmüş bir konu hakkında bu kez tazmin hükmü verilebilir. Bu yollu verilen tazmin hükümleri, daha çok bir ihbara dayalı olarak tesis edildiği görülmektedir.

D. Yargılamanın İadesi Başvurusu İlamın İnfazını Durdurur mu?

Yargılamanın iadesi başvurusunda bulunulması Sayıştay ilamının infazını engellemez. Bu husus 832 sayılı Kanunun 76'ncı maddesinde; “Yargılamanın iadesi dileğinde bulunmak icrayı alıkoymaz.” Denilerek açıkça hüküm altına alınmıştır. Ancak aynı madde hükmü gereğince, yargılamanın iadesi başvurusunu inceleyen daire, gerekli gördüğü takdirde, kanunen muteber teminat karşılığında icranın geciktirilmesine karar verebilir.

III. KARAR DÜZELTİLMESİ

Sayıştay yargısına ait diğer bir kanun yolu karar düzeltilmesidir. Karar düzeltilmesi istemi, temyiz ve yargılamanın iadesi başvurusunda olduğu gibi bir daire kararına karşı yapılmaz. Bu istem kesinleşmiş bir Temyiz Kurulu kararlarına karşı yapılabilir. Karar düzeltilmesi isteminde bulunabilecekler; sorumlular, sorumluların bağlı bulunduğu bakanlık veya daire, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Savcılığıdır.

Karar düzeltilmesi istemi, sadece Temyiz Kurulu kararlarına karşı, bu kararın yazılı olarak bildirilmesinden itibaren 15 gün içinde ve bir defaya mahsus olmak üzere yapılabilir.

A. Karar Düzeltilmesi Sebepleri

Bir kanun yolu olan karar düzeltilmesi sebepleri, Sayıştay Kanununun 77'nci maddesinde düzenlenmiştir.

Şu hallerde karar düzeltilmesi isteminde bulunulabilir:

- Hükümün esasına etkili iddia ve itirazların kararda karşılanmamış olması,
- Bir kararda aynı konu hakkında birbirine aykırı hükümler bulunması,

- Temyiz incelenmesi sırasında hükmün esasını etkileyen belgelerde hile ve sahtekarlığın ortaya çıkmış olması,
- Temyiz sebeplerinden en az birinin mevcut olması.

B. Karar Düzeltilmesi İsteminin Görüşülmesi ve Bir Karara Bağlanması Süreci

Karar düzeltilmesi istem ve incelemesi temyiz şekil ve usulleri dairesinde yürütülür. İlgili kısımda ayrıntılı şekilde açıklama yapıldığından bu bölümle ilgili olarak okuyucuları kitabın söz konusu kısmına yönlendiriyoruz.

Karar düzeltilmesi istemi, kesin hükmün yerine getirilmesine engel teşkil etmez. Yargılamanın iadesi isteminde olduğu gibi kanunen muteber teminat karşılığında Temyiz Kurulu, kesin hükmün geciktirilmesine dönük bir karar veremez.

Karar düzeltilmesi istemine ilişkin Sayıştay Kurulu’nun vereceği nihai karar ilgililere tebliğ edilir.

IV. TAVZİH VE İÇTİHADIN BİRLEŞTİRİLMESİ

Tavzih, her ne kadar kanun yolları arasında sayılmamakla beraber Sayıştay Daireleri veya Sayıştay Temyiz Kurulunca verilen kararlar müphem yani açık değil ise kalan hususların daha anlaşılır hale dönüştürülmesini yahut iki tarafın adı ve soyadı ile sıfatı ve iddiaları sonucuna ilişkin yanlışlıklar ile hüküm fıkrasındaki hesap yanlışlıklarının düzeltilmesini isteyebilir. Bu durumda kararın özüne bir itiraz söz konusu değildir. Sadece şekli yanlışlıkların, hesap hatalarının düzeltilmesi veya karardaki esası etkilemeyen müphem kalan hususların daha anlaşılır hale getirilmesi istenmektedir.

Yasa hükmü gereğince (832/63. md.) tavzih veya düzeltme dilekçeleri karşı taraf sayısından bir nüsha fazlasıyla verilir. Bu aşamadan kararı vermiş olan daire veya Temyiz Kurulu olayı inceler ve gerekli görürse dilekçenin bir nüshasını tayin edeceği süre içerisinde cevap vermek üzere diğer tarafa tebliğ eder. Cevap iki nüsha olarak verilir. Bunlardan birisi tavzih veya düzeltmeyi isteyen tarafa gönderilir. Görevli Sayıştay Dairesi ile Sayıştay Temyiz Kurulunun bu husustaki kararı taraflara tebliğ olunur. Tavzih kararın yerine getirilmesine kadar istenebilir.

Bununla beraber, Sayıştay Genel Kurulunca verilen içtihadın birleştirilmesine yönelik kararlar her ne kadar kanun yolları arasında sayılmamakla birlikte Sayıştay Daireleri ile Temyiz Kurulunca verilen kararlar ile buna ilişkin ilamları esastan etkilediğinden haliyle bu durum sorumlular ile diğer tarafları etkileyen sonuçlar meydana getirmektedir. Ancak içtihadın birleştirilmesini sorumlular veya ilgili kurum ve kuruluşlar isteyemez. Bu konuda Genel Kurulu harekete geçiren mercii Sayıştay Birinci Başkanıdır.

Yine, Birinci Başkan birleşmiş içtihadın değiştirilmesi için de istemde bulunabilir. İçtihadın birleştirilmesi ve değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayınlanır.

BİLİŞİM SİSTEMİ KAVRAMI VE BİLİŞİM SİSTEMLERİNİN DENETİMİ

Davut ÖZKUL

Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Bilgisayar teknolojisi hızla gelişmekte ve bu teknolojinin getirmiş olduğu imkanlardan yararlanmak için hemen her alandaki işletme ve organizasyonda bilgisayar kullanımı giderek artmaktadır. Kuruluşların manuel sistemi bırakıp kayıt, işlem ve çıktılarını bilgisayar ortamında düzenlemeleri, bu kuruluşların denetimini de etkilemektedir.

Bilgisayar kullanımı, bu teknolojinin kendine özgü risklerini de beraberinde getirmektedir. *Manuel* sistemden farklı olan bu yeni sistemde üretilen çıktıların doğruluğunun kontrol edilmesi gereği öncelikle bilişim sisteminin denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, bilişim sistemlerinin kurulması ve işletilmesinde, kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının yani bilişim sistemlerinin performans denetiminin nasıl yapılacağı ve bilişim sistemlerinin geliştirilmesi aşamalarında denetçilerin ne tür görevler alacakları, bilgisayarlı sistemlerin nasıl ve kimler tarafından denetleneceği sorularını karşımıza çıkarmaktadır. Bilişim sistemlerinin denetimini yapacak denetçilerin, mevcut birikimlerine ek olarak;

- Bilgisayar kavramı ve sistem dizaynını anlama,
- Bilgisayarlı ortamlarda ortaya çıkan yeni riskleri tanıma ve hangi kontrollerin bu riskleri etkin bir şekilde düşüreceğini bilme,

- Bilgisayarlı ortamları denetlemek için bilgisayardan nasıl yararlanacağını bilme

konularında kendilerini geliştirmek zorundadırlar.

I. BİLİŞİM SİSTEMİ

A. Bilgi Çağı

19. Yüzyıla kadar insanların büyük çoğunluğu tarımla uğraşırlardı. 1800'lü yılların başından itibaren ise, insanlar makineleri işlerinde yardımcı olarak kullanmaya başladılar. Endüstri çağı diyebileceğimiz bu dönemde, makineler işçilerin kapasitelerini arttırdı. Makineleşme ve otomasyon arttıkça sanayide çalışanların sayısı da arttı.

Bugün tarım ve endüstri hala önemli olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde insanların çoğunluğu, bilginin yaratılması, uygulanması ve dağıtılması ile ilgili işlerde çalışmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde 1957'de ilk defa bilgi ile ilgili işlerde çalışanların sayısı tarım ve endüstride çalışanların sayısından daha fazla olmuştur ki; bu tarih bilgi çağının başlangıcı olarak kabul edilir.¹

Bilgi çağı, bilgi toplumunun doğuşu ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bilgi toplumunda, bilgi ile uğraşanların sayısı tarım ve endüstride çalışanların toplam sayısından daha fazladır. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Avustralya ve Japonya gibi gelişmiş ülkeler bilgi toplumuna örnek olarak gösterilebilir.²

Bilgi çağının özellikleri:

- Bilgi çağında, iş üretebilmek için bilgi teknolojisinin sunduğu imkanlardan yararlanmak gerekir.
- Bilgi çağında, iş süreçleri üretkenliği artırma yönünde dönüştürülür.
- Bilgi çağında başarı, büyük oranda kullanılan bilgi teknolojisinin etkinliğine bağlıdır.

¹ James A. Senn (1995), *Information Technology in Business*, (New Jersey: Prentice-Hall Inc.), s. 9.

² ____, *a.g.e.*, s. 10.

- Bilgi çağında, bilgi teknolojisi üretilen pek çok ürün veya hizmetin içinde (örneğin; rezervasyon hizmetlerinde, araba, uçak veya diğer taşıtlarda) yer almaktadır.
- Bilgi çağında bir insanın partneri bir başka insan ve temel araç da bilgi teknolojisidir.

B. Bilgi Teknolojisi

Bilgi Teknolojisi terimi, bilginin yaratılması, depolanması ve dağıtılması için kullanılan çeşitli araç ve yöntemleri ifade eder. Bilgisayarlar, iletişim araçları ve *know-how* bilgi teknolojisinin ayrılmaz üç temel parçasını oluşturur. Bilgi Teknolojisinin amacı, insanları yaptıkları faaliyetlerde bilgi teknolojisini kullanmadıkları duruma göre daha etkin ve yaratıcı kılmak ve problemleri daha hızlı çözmektir.

"Bilgi" ile "veri" birbirinden farklı kavramlardır. Veri, ham haldeki olayları, rakamları ve detayları ifade ederken, bilgi organize edilmiş anlamlı ve yararlı veri çıkarsamalarını ifade eder. Örneğin, perakende satış yapan bir mağazada, bir müşterinin siparişinde yer alan müşterinin kimliği, sipariş ettiği ürün, satın almak istediği ürün miktarı ve ürün fiyatı mağaza için ham haldeki verilerdir. Ancak dönem sonunda, bütün siparişlerle ilgili detaylar biraraya getirilip toplanıp o dönem beklentileri ile karşılaştırıldığında, çıkan sonuç, mağaza yöneticisine, o dönemin performansının beklenen performanstan daha iyi veya kötü olduğu konusunda bilgi sunar.

Bilgi Teknolojisi, bilginin içeriği ile değil biçimiyle (veri olarak alınması, işlenmesi, saklanması, ona erişilmesi, iletilmesi vs.) ilgilenir. Dolayısıyla bilgi teknolojisinden söz ettiğimizde bilgisayardan çok daha geniş bir dünyadan bahsediyoruzdur. Tabii ki bilgisayar bilgi işlem ve iletişim araçlarının en gelişmiş örneği olarak, bu dünyanın en önemli ögesidir.³

³ PCWORD Bilgisayar Okulu Ansiklopedik Klavuz, (Fasikül 1, İstanbul: Özer Yayıncılık Ltd. Şti., Haziran 1998, s. 12-13.

C. Bilişim Sistemi Kavramı

Sistem, ortak bir amaç için birlikte çalışan birbirine bağımlı ve birlikte hareket etme yeteneğine sahip parçaların oluşturduğu bir bütündür⁴. Örneğin, eğitim sistemi, ulaşım sistemi, stok sistemi.

Kurumlar, veri ve bilgilerin çalışanlar ve bölümler arasında aktığı bilgi sistemlerine bağımlı çalışır. Bilgi sistemleri, birimler arası haberleşmeden telefon hatlarına, bilgisayardan çeşitli alıcılar için periyodik raporlar üreten iletişim sistemlerine kadar her şeyi kapsar. Bilgi sistemleri, aynı amaç doğrultusunda verimli çalışmak için farklı birimler arasında bağlantı kurarak bir işletmenin bütün sistemlerine hizmet sunarlar.⁵

Bilgisayarlar kullanılarak oluşturulan bilgi sistemleri için "*Bilgisayar Tabanlı Bilgi Sistemleri*" ya da "*Bilişim Sistemleri*" kavramı kullanılmaktadır. Bu çalışmada bilişim sistemleri kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

D. Bilişim Sisteminin Unsurları

Bilişim sistemleri, bir faaliyeti desteklemek amacıyla kurulan bilgisayar donanımı, yazılımı ile kaynak paylaşımını gerçekleştirmek için bilgisayarları birbirine bağlayan ağlar (*Network*) ve onları kullanan insanlardan oluşur.

1. Donanım

Bilgisayarın fiziksel parçalarıdır. Bilgisayar donanımı; merkezi işlem birimi (CPU) ve ana bellek, veri girişleri için girdi birimleri, bilgi ve sonuçları göstermek için çıktı birimleri ve gelecekte kullanılması amacıyla veri ve programların depolanması için depolama birimlerinden oluşur. Süperbilgisayarlardan *mainframe* bilgisayarlara, minibilgisayarlardan kişisel bilgisayarlara kadar bütün bilgisayar türlerinde, veriler bu dört tür donanım kullanılarak aynı şekilde işlenir. Bilgisayarlar arasındaki farklılık, onların işlem güçleri, fiyatları, fiziksel büyüklükleri ve kullandıkları girdi ve çıktı birimlerinin sayısından ve çeşidinden kaynaklanır.⁶

⁴ T. J. O'Leary ve Brian K. Williams, *a.g.e.*, s. 49.

⁵ Senn, *a.g.e.*, s. 19.

⁶ Nancy Stern ve Robert A. Stern (1996), *Computing in the Information Age* (Second Ed. New York: John Wiley and Sons Inc.), s. 2.

Merkezi İşlem Birimi (CPU) ve Ana Bellek: Merkezi işlem birimi (CPU), bilgisayarın beyni olarak kabul edilir ve çeşitli donanım bileşenlerinden ve yazılımlardan gelen komutları işler, çeşitli bileşenlere komut gönderir.

Ana Bellek, genelde RAM (*Random Access Memory* - Rastgele Erişimli Bellek) olarak anılır. Bilgisayarın işlemcisi çok hızlıdır; ancak işlemcinin, ihtiyaç duyduğu bilgileri çok hızlı biçimde ona iletebilecek bir bilgi depolama alanına, kısacası belleğe ihtiyacı vardır. İşte RAM böyle bir bellek türüdür. Üzerine yüklenen bilgiler geçicidir, yani bilgisayar kapatıldığında yok olur.

Girdi Birimleri: Bilgisayara veri girişine imkan sağlayan aygıtlardır. Örneğin, klavye, fare, barkod okuyucu, scanner, mikrofon, dijital kameralar vb.

Çıktı Birimleri: Bilgisayarda işlenen bilgi ve sonuçları göstermeye imkan sağlayan aygıtlardır. Örneğin, monitör, yazıcı, plotter vb.

Depolama Birimleri: Veri ve programların depolanmasına imkan sağlayan aygıtlardır. Örneğin, harddisk, disket sürücü, CD sürücü, DVD sürücü vb.

2. Yazılım

Bilgisayarların veri işlemlerini sağlayan programlardır. Bilgisayarlar üzerinde çok değişik katmanda birden çok program çalışır. Bunu bir piramide benzetirsek, piramidin en üst noktasında kullanıcıların çalıştığı programlar bulunur. Bir alt katmanında bu programların yazıldığı programlama dilleri ve bu dilleri çalıştıran programlar (derleyiciler) vardır. Daha alt katmanda, bu programların çalışması için bilgisayarın en temel işlemleri yapabilmesini sağlayan işletim sistemi programı vardır. Bir katman daha aşağıda, işletim sisteminin üzerinde çalıştığı ve bilgisayar üretilirken üretici firma tarafından bilgisayarın içine konulan programlar vardır. En alt düzeyde ise, fiziksel bir takım işlemlere karşılık gelen mikro komutlar ve elektrik devreleri bulunur.⁷

⁷ PCWORD Bilgisayar Okulu Ansiklopedik Klavuz, s. 20.

Bilgisayar çalışırken, bütün bu karmaşık programlar silsilesi de, makinenin fiziksel alt yapısını harekete geçirmek, işlenen bilgileri elektrik devrelerinin davranışına indirmek, elde edilen sonuçları da tekrar kullanıcının anlayabileceği biçime dönüştürmek için işleyip durmaktadır.⁸

Yazılımları, sistem yazılımları ve uygulama yazılımları olarak iki genel kategoriye ayırabiliriz:

a. Sistem Yazılımları

Bilgisayarın kendi çalışması için kullandığı yazılımlardır. İşletim sistemi kullanıcının muhatap olduğu tek sistem yazılımıdır ve bilgisayar ile onu kullanan arasında köprü görevi görür. İşletim sistemi, çeşitli işler için kullandığımız yazılımlarla donanım aygıtlarımız arasında köprü oluşturan, kullandığımız yazılımların standart olmasını sağlayan en temel yazılımlardır. Örneğin, MS-DOS, Windows NT, Unix, Linux gibi.

b. Uygulama Yazılımları

Bilgisayar kullanıcılarının kullanımı için yazılan ve paket programlar olarak da adlandırılan bu yazılımlar, çok sayıda ve çok çeşitlidir. Bunlara, kelime işlemciler, hesap tabloları, veritabanı, sunu programları, grafik yazılımları, animasyon, oyunlar ve iletişim yazılımlarını örnek verebiliriz.

3. Network Sistemi

Kaynak paylaşımı amacıyla iki ya da daha fazla bilgisayarı birbirine bağlayan sisteme *network* (ağ) sistemi denir.

Bilgisayarların kullanıldığı ilk zamanlarda, insanlar disketlerle bir bilgisayardan aldıkları bilgileri diğer bilgisayara götürerek basit anlamda bir *network* oluştuyorlardı. Daha sonra kablolarla bilgisayarları birbirine bağlayarak *network* oluşturulmaya başlandı.

Veri iletişimi için çeşitli iletişim araçları kullanılabilir. En temel iletişim aracı bakır tellerdir. Ancak, fiber optik, mikrodalga ve radyo sinyalleri gibi başka alternatifleri de vardır.⁹

⁸ PCWORD Bilgisayar Okulu Ansiklopedik Klavuz, s. 20.

⁹ INTOSAI EDP Committee: IT Awareness Student Notes (1997), (London), s. 55.

Network sistemi etkili, tutumlu ve verimli haberleşme, bilgi paylaşımı, yazılım ve donanın (ortak yazıcı kullanımı gibi) paylaşımı yapmak amacıyla kurulur.

Network sistemi, yalnız bilgi kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamakla kalmadı, bunun yanında farklı türdeki bilgisayarların birlikte çalışması için donanım ve yazılımların geliştirilmesini de sağladı. Böylece, bir kurumun bütün bilgisayar kaynaklarının daha etkili kullanılmasını ve daha iyi kontrol yapılmasını sağladı.¹⁰

a. Network Çeşitleri

Bir ağ yerel yapıda olabilir. Örneğin bir bina içindeki bilgisayarları birbirine bağlayan ağa Yerel Alan Ağı (*Local Area Network* (LAN)) denir.

Birbirine yakın aynı bölge veya şehir içindeki iki veya daha fazla bina, ofis ya da şubeleri birbirine bağlayan ağlara Şehir Alan Ağı (*Metropolitan Area Network* (MAN)) denir.

Dünyanın çeşitli yerlerindeki ülkeleri veya şehirleri birbirine bağlayan ağa Geniş Alan Ağı (*Wide Area Network* (WAN)) denir. Örneğin: Internet.

4. İnsan Faktörü

Bilişim sistemleri, yazılım ve donanım parçalarından oluşur. Ancak bilgisayarlı ortamda yapılacak işleri, hangi tür yazılım, donanım ve ağ sisteminin kurulup geliştirileceğini, kontrol mekanizmalarının nasıl oluşturulacağını belirleyen ve sistemi kullanan insandır. Bu anlamda bilişim sistemi ile ilişkili olan insanlar; kullanıcılar ve bilgi teknolojisi uzmanlarıdır.

Kullanıcılar, sisteme veri giren, günlük işlerinde bilgisayarları kullanan ve karar vermek için sistemde üretilmiş bilgileri analiz eden kişilerdir. Bunlar; veri giriş operatörleri, personel ve yöneticilerdir.

Bilgi teknolojisi uzmanları, bilgisayar ve *network* ile ilgili yazılım ve donanın alınması, geliştirilmesi, bakımı ve işletilmesiyle sorumlu olan kişilerdir.¹¹ Bunlar; programcılar, sistem analistleri, sistem kurucuları (*systems*

¹⁰ Stern ve Stern, *a.g.e.*, s. 12.

¹¹ Senn, *a.g.e.*, s. 68.

designers), proje yöneticileri, *network* uzmanları, eğiticiler ve bilgisayar operatörleridir.

D. Bilişim Sisteminin Çalışma Prosedürü

Bilişim sisteminin kurulmasının ana nedeni verilerin hızlı ve etkili bir şekilde işlenmesidir. Sistem, veri işleme işlemini altında çalıştığı programlara göre yapar. Bütün bilişim sistemleri, hangi büyüklükte olurlarsa olsunlar, girdi, işlem ve çıktı sürecine bağlı olarak çalışır.

Bilişim sisteminde veri işlem süreci, veri girişi ile başlar. Veri girişi yapılan, klavye, fare, scanner, barkot okuyucu, ses tanıma araçları gibi çok çeşitli girdi birimleri vardır. Her bir girdi birimi belirli formlardaki verileri okuyabilir. Örneğin, scanner grafik, fotoğraf, çizim ve elle veya daktilo ile yazılmış dokümanları okurken, klavye üzerindeki tuşlarda bulunan karakterleri girebilir. Girdi birimleri, verileri ana belleğe gönderilecek ve merkezi işlem biriminde işlenecek şekilde elektrik sinyallerine çevirirler.¹²

İşlenecek veriler ve programlar ana bellekte depolanır ve merkezi işlem birimi (CPU), bütün bilgisayar işlemlerini kontrol eder. Merkezi işlem birimi, verileri ana bellekten okur ve programa göre verileri işler ve çıktı birimlerini harekete geçirerek bilgiyi sunar. Ana bellek ile merkezi işlem birimi, kablolarla veya telefon hatları gibi iletişim kanallarıyla bilişim sistemindeki bütün girdi ve çıktı birimleri ile bağlantılı olmalıdır.

Bilişim sistemindeki çıktı birimleri, merkezi işlem biriminin kontrolünde ana bellekten aldıkları bilgileri uygun bir çıktı formatına dönüştürürler. Örneğin, çıktı eğer bir metin veya grafik ise bir çıktı birimi olan monitör aracılığı ile sunulur.

Bilgisayar kapatıldığında merkezi işlem birimince işlenmiş olan veri ve programlar kaybolur. Bu nedenle, veri ve talimatların tekrar tekrar kullanılabilmesi için elektronik bir formda saklanacağı ayrı bir depolama birimine ihtiyaç vardır.¹³ Bu anlamda disklerin genel bir kullanımı vardır.

¹² Stern ve Stern, *a.g.e.*, s. 7.

¹³ _____, *a.g.e.*, s. 8.

II. BİLİŞİM SİSTEMLERİNİN DENETİMİ

A. Bilişim Sistemlerinin Kurulmasına Duyulan İhtiyaç

Klasik usulde *manuel* olarak kayıt ve belgelerini tutan kuruluşlar, bilgisayar teknolojisinde meydana gelen gelişmelerden yararlanmak amacıyla bilgisayarlı sisteme ya geçtiler ya da geçme hazırlığındalar. Onları sistem değişikliğine götüren sebeplerin başında bilgisayar teknolojisinin sunduğu şu imkanlar bulunmaktadır:

- Doğru ve güvenilir veri tabanları oluşturabilme,
- Verilere kolay ulaşım,
- Veri girişi sonrasında *manuel* ortamda yapılan birçok ara işlemi ortadan kaldırarak bu işlemleri otomatik yapabilme,
- Verileri iyi depolama/saklama ve yer tasarrufu sağlama,
- Hızlı işlem yapabilme,
- Kolay dosya yönetimi,
- Karmaşık hesaplamalar yapabilme ve problemleri daha iyi çözme,
- İş verimliliğini arttırma,
- Maliyetleri düşürme,
- Daha iyi kontrol mekanizmaları oluşturabilme,
- Uzaktan bilgiye ulaşabilme ve veri alışverişinde bulunma,
- Kolay ve rahat iletişim imkanı.

Bilgisayar teknolojisinin sunduğu bu imkanlar dolayısıyla, finans, medya, tıp, hukuk, ulaşım, mühendislik, eğlence, eğitim, emniyet, milli savunma, bilimsel araştırma ve geliştirme ile üretim sektörü başta olmak üzere hemen her alanda bilgisayarlı sisteme geçilmiştir.

B. Bilgisayarların Denetime Etkisi

Bilişim teknolojisindeki gelişim, denetim birimleri üzerinde iki yönlü etkide bulunmaktadır. Birincisi denetim elemanlarının denetim işini kolaylaştırmak için bizzat bilişim teknolojisinden faydalanmaları, ikincisi

denetledikleri kurumların bilişim teknolojisine geçmeleri dolayısıyla denetim esnasında karşılaştıkları bilişim teknolojisine özgü yeni risk alanlarıdır.

Denetlenen kuruluşlarda bilişim teknolojisi kullanımı;

- ✓ Denetim kanıtı ve denetim izini değiştirir,
- ✓ İç kontrol ortamını değiştirir,
- ✓ Yeni suç ve hata yapma mekanizmaları ve fırsatları ortaya çıkarır,
- ✓ Yeni denetim prosedürleri oluşturulmasına sebep olur.¹⁴

1. Denetim İzi ve Denetim Kanıtlarında Meydana Gelen Değişim

Mali denetim yapabilmek için denetim izinin (işlemin kim tarafından ne zaman yapıldığının) bulunması gerekir. Aksi halde denetlenen kuruluşun hesaplarının doğru tutulup tutulmadığı ve mali tabloların gerçeği yansıtıp yansıtmadığı konusunda elde edilmesi gereken uygun denetim kanıtlarını toplamakta güçlük çekilebilir.

Denetlenen kuruluşun bütün mali işlemleri bilgisayar ortamında tutuluyor ve bilgisayar belleğinde fazla yer tutmasın diye bütün işlemler depolanmayıp işlem sonuçları haftalık veya aylık toplamalar olarak saklanıyorsa, denetçinin bu işlemleri özel bazı denetim araçları ve teknikleri kullanarak çıkarması gerekir.

Bazı bilgisayar sistemlerinde yapılan işlemler ve veriler bilgisayar belleğinde belirli bir süre tutulduktan sonra otomatik olarak silinir. Bu durumda da bu işlem ve veriler farklı kaynaklardan araştırılarak doğruluğunun onaylanması gerekir.

Bazı işlemler, örneğin duran varlık amortismanları bazı programlarda her ayın sonunda bilgisayarda otomatik olarak hesaplanıp gelir veya gider hesaplarına otomatik olarak yansıtılır. Bu tür işlemler bir yetkili onayından geçmediği için hatalı olma riski yüksektir. Denetçi hangi programların bu işlemleri otomatik olarak yaptığını bilmeli ve doğruluklarını incelemelidir. Çoğu kuruluş internet üzerinden ticaret yapmaktadır. Bu ticaret dolayısıyla

¹⁴ INTOSAI EDP Committee: *IT Controls Student Notes* (1996), (London), s. 5.

yapılan anlaşmaların kanunlara veya ilgili mevzuata uygun şekilde yapılıp yapılmadığının da kanıtlarıyla birlikte denetlenmesi gerekir.

2. İç Kontrol Sisteminde Meydana Gelen Değişim

Bilgi işlem departmanında görevli olan personelin bu işi yapmak için gerekli eğitim ve tecrübeye sahip olup olmadığı incelenmeli, dolayısıyla hata yapma riskleri değerlendirilmelidir. Bilgi işlem personeli arasında görev bölüşümü yapılıp yapılmadığı, işlem ve prosedürlerin farklı kişilerce yürütülüp yürütülmediği incelenmelidir. Çünkü çoğu kuruluştaki bilgisayarla ilgili bütün işlemlerin bir veya birkaç kişi tarafından yapıldığı görülmekte bu da işlemlerde değişiklik yapılma riskini arttırmaktadır. Bilişim hizmetleri dışardan üçüncü kişilerce yürütülebilir, bu durumda, bu kişilerin güvenilirliği kontrol edilmelidir.

Manuel sistemlerde kayıt ve belgelere yetkisiz kişilerin ulaşımını engellemek için belgelerin bulunduğu yerler kilitlenir. Oysa bilgisayarlaşmış, özellikle internete bağlı sistemlerde, yetkisiz kişilerin uzaktan sisteme girmeleri ve değişiklik yapma riski yüksektir.

Sistemdeki programların kontrol mekanizmalarının yeterli olmama veya düzgün çalışmama ihtimali vardır. Bu kontroller değerlendirilmelidir.

Bilişim sistemlerinde korunacak materyal, *manuel* sistemdekinden farklıdır ve iyi korunup korunmadıkları incelenmelidir.

3. Yeni Suç ve Hata Yapma Mekanizmaları ve Fırsatlarının Ortaya Çıkması

Manuel sistemlerden farklı olarak bilgisayarlı sistemlerde, sistematik hatalar görülmektedir. Kullanılan programa göre yapılan bir işlem eğer doğru sonuç veriyorsa ondan sonra yapılan aynı işlemler hep doğru sonuç verir, ancak yapılan işlem yanlış sonuç veriyorsa aynı nitelikteki diğer işlemlerde hep yanlış sonuç verir¹⁵ ki; buna sistematik hata denilmektedir.

Sistem, aynı girdinin birden fazla girişine izin verebilir. Bilgisayarlı sistemlerde görülen diğer bir hata çeşidi, bilgisayar programlarınca yapılan ve görünmeyen otomatik işlemlerden kaynaklanan hatalardır. Örneğin; stok

¹⁵ INTOSAI EDP Committee: IT Controls Student Notes (1996), London, s. 9.

kontrol sistemlerinde, stoklar belli bir seviyenin altına düşünce otomatik alış emri verilmesi gibi. Bu tür hataları görmek için program kontrollerinin yapılması ve bilgisayar destekli denetim tekniklerinin uygulanması gerekir.

4. Yeni Denetim Prosedürleri Oluşturulması Gereğinin Ortaya Çıkması

Bilişim sistemlerinin denetiminde farklı denetim işlemlerinin yapılması, özellikle bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılması zorunluluğu, denetim prosedürlerinin değişmesine sebep olmaktadır.

C. Bilişim Sistemleri Denetiminin Kapsamı

Bilişim sistemleri denetiminin kapsamı, diğer denetim türleri (mali denetim, risk denetimi ve performans denetimi) ile aynıdır. Farklı incelediği bilişim sisteminin kendine özgü özellikleri ve risklerinden kaynaklanmaktadır.

D. Denetim Kurumlarınca Bilişim Sistemleri Denetimi Yapılacak Kurumların Tespiti

Kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyen bağımsız denetim kurumları, üç tür bilişim sistemi denetim planı yaparlar. Bunlar;

- ✓ Uzun dönem stratejik planlama (3-5 yıllık),
- ✓ Orta dönem stratejik planlama ve
- ✓ Uygulama planıdır.

Hangi kurumların bilişim sistemleri denetiminin yapılacağı önceliğini belirlemek için şu hususlara dikkat edilir;

- Kurulu bilişim sisteminin parasal değeri,
- Sistemin güvenlik derecesi,
- Kullanıcıların sisteme müdahale etme derecesi,
- Sistemi geliştirme maliyetlerinin yüksekliği, (sistemin zayıf olduğunu ve kullanıcı ihtiyaçlarına cevap vermediğini gösterir)
- Teknik olarak sistemin karmaşıklığı,

- Sistemin incelenmesi için özel taleplerin olması (örneğin; medya, politik gruplar ya da kurumun kendisi),
- Parlamento ilgisi (yolsuzluk ve suiistimallerin olması durumunda),
- Tüketici veya tüketiciyi koruma kuruluşlarının şikayetleri,
- Sistemin çıktısı başka kurumların sisteminin girdisi olması durumu,
- Sistemin geçmişte kötü performans göstermiş olması,
- Kurumun iç denetçilerine olan güven derecesi,
- Yakın zamanda bilişim sistemleri denetimi yapılıp yapılmadığı.

Bir kurumda bilişim sistemleri denetimine gerek olup olmadığını belirleyen faktörler:

- Kurumun bilişim sisteminin büyüklüğü,
- Kurumun bilişim sisteminin karmaşıklığı (network),
- Bilişim sisteminden kaynaklanan risklerin büyüklüğü ve çeşidi,
- Kurumun bilişim sistemleri denetiminden beklentisi ve talepleri,
- Bilgi işlem departmanında çalışan personelle ilgili önceden sorun yaşanıp yaşanmadığı,
- Bilişim sisteminde önemli değişiklikler olup olmadığı,
- Üçüncü kişilerin bilişim sistemleri denetimi yapılması konusundaki talepleri,
- Daha önce bilişim sisteminde hata, suç ve güvenlikle ilgili sorunlar olup olmadığı,
- Bilişim sisteminin performansının düşük olduğuna yönelik kanıt olup olmadığı,

- Sistemde bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılıp kullanılmayacağı.

Şu durumlarda bilişim sistemleri denetimine gerek olmayabilir:

- Kurumun bilişim sisteminin basit olması,
- Kurumun bilişim sistemini kendi ana işiyle ilgili kullanmaması,
- Kurumun bilişim sisteminde, son yapılan bilişim sistemleri denetiminden bu yana, çok az veya ihmal edilebilir değişiklikler olması.

E. Bilişim Sistemleri Denetçilerinin Görevleri

Bilişim teknolojisi kullanılan bir kurum denetleneceği zaman, kim tarafından denetleneceği konusunda bir karar verilmesi gerekir. Bunun için iki alternatif vardır:

- Kurumun tüm kayıt ve bilgi sistemi bilgisayar ortamında tutuluyor ve manuel sistemden hiç veya çok az yararlanılıyorsa, kurum denetimi bilişim sistemleri denetçileri tarafından yapılır.
- Kurumun temel uğraşı konusunda bilgisayar kullanımı yoğun değilse veya basit bir bilişim sistemi kullanılıyorsa, kurum denetimi genel denetçiler tarafından yapılır ve ihtiyaç duyulursa bilişim sisteminin denetimi için bilişim sistemleri denetçilerinden yardım alınır.

Bir bilişim sistemleri denetçisi veya denetçi grubu, şu işleri yapar:

- Bilişim sistemleri denetiminin planlanması,
- Sistem kontrollerinin değerlendirilmesi,
- Bilgisayar destekli denetim tekniklerinin kullanılması,
- Bilişim sistemlerinin performans denetimi,
- Geliştirilmekte olan bilişim sistemlerinin denetimi,
- Bilişim sistemleri denetim sonuçlarının incelenmesi ve raporlanması.

Bilişim sistemleri denetçisi, bir kurumun denetimini yaparken yukarda sayılan işlerin hepsini birden yapmak zorunda değildir. Örneğin geliştirilmekte olan bilişim sistemlerinin denetimi ancak sistem geliştirilmesi esnasında yapılır. Bilişim sistemlerinin performans denetimi de diğer görevlerden bağımsız bir şekilde yapılabilir.

F. Bilişim Sistemleri Denetiminin Planlanması

Bilişim sistemleri denetiminin gerektiği gibi planlanması ve icra edilmesi için, denetlenen kurum veya kuruluşun yaptığı işin iyice anlaşılması ve kullandığı bilişim sistemi ile ilgili bilgi toplanması gerekir.

Bunun için başvurulacak başlıca bilgi kaynakları:

- ◆ İç denetim raporları,
- ◆ Geçmiş bilişim sistemleri denetim raporları,
- ◆ Yöneticiler ve iç denetim elemanları ile görüşme,
- ◆ Yıllık raporlar ve yayınlar,
- ◆ Yıllık bütçe,
- ◆ Bilişim sistemi strateji dokümanları,
- ◆ Yönetim kurulu kararları,
- ◆ Bilişim sistemi komisyonu kararları,
- ◆ Basında denetlenen kurumla ilgili çıkan yazılar,
- ◆ Bilişim departmanının kuruluşunu ve çalışma esaslarını düzenleyen mevzuat,
- ◆ Bilişim sisteminin genel olarak incelenmesi.

Toplanan bilgiler ve ön inceleme bulguları ışığında bilişim sistemi denetim planı hazırlanır. Bu planda denetimin süresi, kapsamı, zamanlaması, denetime katılacak denetçi sayısı ve görev alanları, dışardan danışman çalıştırılıp çalıştırılmayacağı, çalıştırılacaksa ne tür danışman çalıştırılacağı ve çalışma alanı, denetimin tahmini maliyeti (seyahatler), kullanılacak

bilgisayar destekli denetim teknikleri ve buna göre denetimde kullanılacak araçlar (donanım ve yazılım) belirlenir.

G. Sistem Kontrollerinin Değerlendirilmesi

Bilişim sistemlerinin kontrol mekanizmalarının incelenmesi, bilişim sistemleri denetçisinin denetim yaklaşımını etkiler ve iç kontrollere güvenilip güvenilmeyeceğini belirler.

Denetçi, var olduğu söylenen kontrol mekanizmalarının gerçekten var olup olmadığını, kontrollerin verimli çalışıp çalışmadığını ve kontrollerin amaçlanan güvenliği sağlayıp sağlamadığını kontrol eder ve problemlili alanları belirlemeye çalışır.

Genel hatları ile kontrolleri şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- Mali tabloların kontrolü: Hesapların tam ve doğru olup olmadığı, doğru kapatılıp kapatılmadığı ve mali tablolar ile özet tablolarda değişiklik yapıp yapılmadığı denetlenir.
- Girdi kontrolleri: Veri girişlerinde hata veya hile yapıp yapılmadığı, veri girişlerinin yetkili kişilerce onaylanıp onaylanmadığı, yanlış tarihli veri girişi yapıp yapılmadığı (eğer veri giriş tarihi yanlış yazılırsa, işlem yanlış hesap dönemine aktarılmış olur.) incelenir.
- Süreç kontrolleri: İşlemlerin doğru veriler kullanılarak doğru hesaplanıp hesaplanmadığı incelenir.
- Çıktı kontrolleri: Ödemeler (çek veya EFT ödeme dosyaları) yazıcıda yazılmak için bekletilirken veya transfer edilirken, ayrıntılarının değiştirilmediğinden veya bir *off-shore* banka hesabına yönlendirilmediğinden emin olunmalıdır.

Buraya kadar ki kontroller uygulama kontrollerine ilişkindi. Uygulama kontrolleri, *manuel* kontrollerin bilgisayar ortamındaki versiyonudur. Örneğin *manuel* ortamda, işlem ve kayıtları onaylama işi, bir şefin ilgili kağıt üzerine imza atması ile gerçekleşirken, bilgisayar ortamında onaylama yetkisi olan kişinin işlem veya kayda bir giriş kodu yazması ile gerçekleşir.

- İşletim sistemleri kontrolleri: Hangi personelin hangi uygulamaya eriştiğinin kontrol edilmesidir. Örneğin finansal uygulamalar diğer pek çok program (personel programı, stok kontrol programı vb.) ile birlikte merkezi bilgisayar sistemi içinde çalışır. Diğer uygulamalara erişenlerin finansal uygulamalara erişimlerini engelleyici mekanizmanın (şifreleme) kurulup kurulmadığı kontrol edilir.
- *Network* erişim kontrolleri: Bir çok finansal sistem bir yerel veya geniş ağa bağlıdır. Network sisteminde yetkili olmayan kişilerin sisteme girişlerini engelleyici mekanizmanın (şifreleme) kurulup kurulmadığı kontrol edilir.
- Sistem güvenliği ve iç kontrol birimlerinin kontrolü: Sistem güvenlik birimleri ile iç kontrol birimleri yapı ve personel açısından incelenerek, belirtilen riskleri kabul edilebilir bir seviyeye düşürüp düşüremeyecekleri değerlendirilir.
- Personel seçimi ve eğitiminin kontrolü: Bilgi işlem departmanına personel alım prosedürü incelenir ve istihdam edilen personelin dürüst, eğitilmiş ve güvenilir olup olmadığı kontrol edilir.
- Fiziksel ve çevresel kontroller: Bilgisayarların donanım ve yazılım olarak çalınma, kırılma, virüs bulaşma v.s. risklere karşı iyi korunup korunmadığının kontrol edilmesidir.

H. Bilgisayar Destekli Denetim Tekniklerinin Uygulanması

Bilgisayar destekli denetim teknikleri, bilgisayarın hızından ve gücünden yararlanılarak denetimi daha etkin ve verimli yürütmek için kullanılan denetim teknikleridir.

Denetçiler, bu teknikleri uygulayabilmek için bu amaca yönelik yazılmış paket programlardan yararlanabilecekleri gibi kendileri de program yazabilirler.

Bilgisayar destekli denetim teknikleri, denetim sürecinde denetim kanıtlarının toplanması, analiz ve değerlendirilmesinde en yaygın biçimde kullanılır.

Bilgisayar destekli denetim tekniklerini iki ana kategoriye ayırabiliriz:

- Veri inceleme teknikleri
- Sistem kontrollerini inceleme teknikleri

1. Veri İnceleme Teknikleri

Programlardaki süreçlerin doğruluğunun saptanmasında ya da veri dosyalarının incelenmesinde kullanılır (Veri dosyaları eksiksiz mi, veriler doğru şekilde işleniyor mu, tüm kayıtlar doğru hesap alanlarına yerleştiriliyor mu, kayıt mükerrerliği var mı?)

Bu kategoride denetlenen kurumun verilerinin incelenmesi için yararlanılacak başlıca teknikler şunlardır:

- *Snapshot* (anlık görüntü alma): İşlem sürecinin belirli bir noktasında programı dondurmaya imkan veren bir araçtır. Program çalışırken görünmeyen işlem ve süreci kontrol etmeyi sağlar. Bu teknik uygulanmakta olan bir işleme ilişkin matematiksel hesaplamalardaki muhtemel hataların belirlenmesinde yararlıdır. Örneğin Otomatik KDV hesaplamasında program durdurularak kullanılan değişkenlerin değerleri araştırılabilir. Denetçinin programın yazılmasında yararlanılan program diline aşina olması gerekir.
- *Tracing* (İz sürme): Programın her aşamasının incelenmesini sağlar. İz sürme sayesinde her komutun işlenen verilerde veya programın kendisinde nasıl bir etki yarattığını görme imkanı verir. Yapılan işlemde hata varsa, problemin nerede ortaya çıktığı anlaşılınca kadar adım adım program aracılığıyla işlemin izlenmesine imkan sağlar.
- *Paralel Simülasyon*: Denetçinin programın tümünü veya bir bölümünü kendisi yazıp gerçek programdaki verileri yazdığı bu programda test ederek aldığı sonuçları gerçek programdaki sonuçlarla

karşılaştırmasıdır. Denetçinin sistemi iyi bilmesi ve programlama deneyiminin olması gerekir.

- Sisteme Yerleştirilen Denetim Modülleri: Denetçilerin, denetlenen kurumun ürettiği verilerin tümüne ihtiyaç duymadığı durumlarda, sistemin normal çalışması sırasında ihtiyaca uygun verilerin sistemden çıkarılması için sisteme kodlanmış alt programlardır.
- Dosya Karşılaştırılması: Farklılıkları bulmak amacıyla iki benzer dosyanın sistemden çıkartılarak karşılaştırılmasında kullanılır.
- Örnekleme: Denetim testi için dosyadan temsili kayıtların seçilmesini sağlar.
- Test Üreteçleri ve Entegre Test Araçları: Denetçinin ihtiyaç duyduğu verilerin üretilmesini sağlar. Verilerin doğru biçimde işlenip işlenmediğinin kontrolüne uygundur.
- Kayıt Mükerrerliği
- Mükerrer Ödeme Kontrolleri
- Dönemlere Ayırma (*Ageing*): Bir dönem boyunca yapılan ödemelerin yapısını gösterir. İşin teslimi ve ödenmesi arasındaki periyot gözlenebilir. Performans denetimi için yararlı bir araçtır¹⁶.
- Boşluk Belirleme ve Dizi Kontrolü: Seri içindeki hatalı rakamları ve boşlukları ortaya çıkarır. Örneğin eksik çek numaraları.

2. Sistem Kontrollerini İnceleme Teknikleri

Bu kategoride sistem içinde işleyen kontrol mekanizmalarının etkinliği incelenir. Sistemde tutulan hesap ve kayıtlara güvenebilmemiz için anahtar kontrollerin verimli çalışıp çalışmadığı incelenir (personel diğer kişilerin şifrelerini kullanabiliyor mu, yetkili olmayan kişiler sisteme girebiliyor mu, yetkisiz kullanıma karşı bazı kodlar eklendi mi, yetki alınmadan sistemde

¹⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı (2000), *Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri*, Çev. Emine Yazar, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yayınları: 9, s. 11.

değişiklik yapmak mümkün mü, geçersiz hesap kodları gibi doğru olmayan bilgilerin sisteme girişine engel olmak üzere kontroller yapıldı mı).

Bu kategoride şu teknikler kullanılabilir:

- Harita Çıkarma: Uygulamaya konulmuş fakat çalıştırılmayan kodun (örneğin sahteciliğe karşı korunma kodu) belirlenmesinde kullanılır.
- Kaynak Karşılaştırılması: Kullanılan programın orijinaliyle aynı olup olmadığı, orijinal programda değişiklik yapıp yapılmadığı araştırılır. Bu şekilde sahteciliğe karşı koruma amaçlı kodda değişiklik yapıp yapılmadığı ve hatalar bulunur.
- Kullanıcı Kütüğü Analiz Yazılımı: Çoğu sistemde kullanıcı girişlerinin bir kütüğü ve denenmiş kütük açılışları bulunur. Bu teknik, yetkisi olmayan kişilerin sisteme girme çabalarını ve şifre ihlallerini belirler.

İ. Bilişim Sistemlerinin Performans Denetimi

Bilişim sistemlerinin varlık nedeni bizzat kurum amacını gerçekleştirmek için yapılan faaliyetleri desteklemektir.

Bilişim sistemi için harcanan kaynakların tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi bilişim sistemlerinde performans denetiminin konusunu oluşturur.

Tutumluluk ilkesi, bilişim sistemlerinin girdileri ile ilgilidir ve girdinin, uygun kalite ve uygun fiyatla tedarik edilip edilmediği ile ilgilenir.

Etkinlik ilkesi, bilişim sistemlerinin çıktıları ile ilgilidir ve uygun kaynaklar verimli bir şekilde kullanılarak hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ile ilgilenir.

Verimlilik ilkesi, bilişim sistemlerinin süreçleri ile ilgilidir ve kaynakların yetersiz iş süreçleriyle israf edilip edilmediği ile ilgilenir.

Kullanılan bilişim sisteminin tutumlu, etkin ve verimli bir şekilde çalışıp çalışmadığını değerlendirmek için bilişim sistemi denetçisi performansın düştüğünü gösteren kanıtları toplar. Kanıt toplamak için,

bilgisayar destekli denetim tekniklerini de kullanmak suretiyle çeşitli araştırmalar yapar. Bunlardan bazıları:

- Sistemde kullanılan donanım ve yazılımın, belirlenen faaliyetleri gerçekleştirmek için gerekli olup olmadığı ve uygun kalite ve fiyattan temin edilip edilmediği benzer sistemlerle karşılaştırma ve piyasa araştırması yapılarak araştırılır.
- Tüketim malzemelerinin (kağıt, disket vb.) uygun fiyattan alımının yapılıp yapılmadığı incelenir.
- Kullanıcıların verileri bir defadan fazla girip girmediği ya da *manuel* sistemden elle bilgi derleme zorunda olup olmadıkları araştırılır.
- Sistemde aynı dosyadan birden fazla saklama imkanı olup olmadığı incelenir.
- Sistemde bekleme ve gecikmelerin sıklıkla yaşanıp yaşanmadığı, bozulma, bakım ve onarım dolayısıyla sık sık iş kayıplarının olup olmadığı araştırılır.
- Kullanıcıların sistemin işleyişinden memnun olup olmadıkları araştırılır.
- Sistemin kendisinden beklenen hizmetleri gerçekleştirip gerçekleştirmediğine bakılır. Örneğin; mali tabloları istenen şekilde üretebiliyor mu?

Yapılan inceleme sonunda toplanan denetim kanıtları oluşma nedenleri ile birlikte değerlendirilerek denetim raporuna alınır.

J. Geliştirilmekte Olan Bilişim Sistemlerinin Denetimi

İç denetçiler, kurumlarının bilişim sisteminin hem ilk kuruluşunda hem de geliştirilmesi esnasında her aşamada aktif rol alırlar.

Dış denetçilerin, denetleme alanlarında bulunan başka kurumların geliştirilmekte olan sistemlerine müdahale etme sebebi ise sonradan denetleyeceği sisteme denetim sırasında ihtiyaç duyacağı araçların dahil edilmesini sağlamaktır.

Bilişim sistemlerinin geliştirilme aşamalarında bilişim sistemi denetçisinin rolü:

- Stratejik planlama aşamasında, denetçi sistem geliştirme çalışmaları hakkında bilgilendirilir.
- Proje aşamasında, sistemde kullanılacak donanım ve kullanıcılar belirlenir. Bu aşamada denetçi, proje yönetimine denetçinin de sistemin bir kullanıcısı olacağını ve geliştirme projesinde bunun dikkate alınmasını bildirir.
- Şartname hazırlanması aşamasında, denetçi, geliştirilen sistemde denetim izinin kaybolmaması için sisteme bir denetim modülünün yerleştirilmesi ve sistem çalışırken test edeceği verilerle sistem verilerini karşılaştırmak için sisteme entegre test araçlarının ilave edilmesi başta olmak üzere sistemde bulunmasını istediği denetim araçlarının ayrıntısını bildirir. Ayrıca uzaktan veri almak için sisteme *on-line* erişme imkanının sağlanmasını isteyebilir.

Denetçi, benzer sistem geliştirmelerinden tecrübesi olduğu için kuruma potansiyel problem alanlarının ne olduğu, nerelerde kontrol zayıflıklarının oluşabileceği ve çözüm yolları konusunda tavsiyelerde bulunabilir.

- Sistem geliştirmesinin uygulanması aşamasında, eski sistemden yeni sisteme veri transferlerinin eksiksiz ve hatasız yapılıp yapılmadığını kontrol eder. Yeni sistemde kullanılacak programlar (örneğin muhasebe programı), eski sistemdekinden farklı olabilir. Bu yüzden veri kaybının olmaması için veri transferinin eksiksiz yapıldığından emin olmalıdır.
- Sistemin test edilmesi aşamasında, denetçi sistemde olmasını istediği denetim araçlarının yeterli bir şekilde test edilmesini sağlar.

Bilişim sistemi denetçisi, kurumun veri girişi, veri saklanması, yedeklenmesi, süreç ve mali çıktılarla ilgili iç kontrol standartlarının öneminin farkında olup olmadığını bilmelidir. Eğer kurum bunun farkında değilse veya bir iç kontrol birimi yoksa, bu konularda kuruma yardımcı olmak için kurum yönetimiyle toplantı yapmalıdır.

K. Bilişim Sistemlerinin Denetim Prosedürü

Bilişim sistemlerinin denetim süreci şu aşamalardan oluşur:

- Denetimin planlanması,
- Sistem kontrollerinin değerlendirilmesi ve kanıt toplanması,
- Kanıtların analiz edilmesi,
- Bulunan sonuçların karşılaştırılması ve değerlendirilmesi,
- Taslak rapor hazırlanması,
- Taslak raporun kurum yetkilileri ile müzakere edilmesi ve
- Nihai raporun hazırlanması ve ilgililere sunulması.

SONUÇ

Bilişim teknolojisindeki gelişmeye paralel olarak, bilginin üretildiği ortam da hızla değişmektedir. Denetim açısından, inceleme yapılan ortamı tanıma ve bu ortamda üretilen bilginin güvenilirliğini araştırmanın önemi açıktır. Bu çalışma, daha ayrıntılı çalışmalara yol göstermesi açısından bilişim sistemi kavramı ile bilişim sistemlerinin denetimi konusunda özet bilgiler vermektedir.

KAYNAKÇA

INTOSAI EDP Committee (1996), *Auditing Developing Systems Student Notes*.

Chambers, Andrew D. (1986), *Computer Auditing*.

INTOSAI EDP Committee (1995), *Information System Security Review Methodology*.

INTOSAI EDP Committee (1997), *IT Awareness Student Notes*.

INTOSAI EDP Committee (1996), *IT Controls Student Notes*.

INTOSAI EDP Committee (1997), *IT Security Student Notes*.

Murphy, Michael Arthur (1989), *Handbook of EDP Auditing*.

Nisson, Peter (1998), "Performance Audit of the Use of IT", *IntoIT* 7 (May).

- O’Leary, T. J. ve Brian K. Williams (1989), *Computers and Information Systems*, (Second Ed. Redwood City, California: The Benjamin/ Cummings Publishing Company Inc.).
- PCWORD Bilgisayar Okulu Ansiklopedik Klavuz (Fasikül 1), İstanbul: Özer Yayıncılık Ltd. Şti., (Haziran 1998).
- Porter, W. Thomas (1987), *Controls and Auditing*, EDP.
- Senn, James A. (1995), *Information Technology in Business*, (New Jersey: Prentice-Hall Inc.).
- Stern, Nancy ve Robert A. Stern (1996), *Computing in the Information Age*, (Second Ed. New York: John Wiley and Sons Inc.).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2000), *Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri*, Çev. Emine Yazar, T.C. Sayıştay Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yayını: 9.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (1998), *Bilişim Teknolojisi Ortamında Denetim*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi: 5.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2000), *Bilişim Teknolojisine Yönelik Performans Denetimi*, Çev. Firdevs Karahan, T.C. Sayıştay Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yayınları: 8.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (1998), *Bilişim Yönetiminin ve Teknolojisinin Denetimi*, T.C. Sayıştay Başkanlığı Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi: 3.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (1999), *Temel Bilgisayar Denetimi İçin Ön Bilgi*, Çev. Gökhan Yazıcı, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Hizmet İçi Eğitim Yayınları: 5.
- Warren, J. Donald (1996), *Handbook of IT Auditing*.
- Watne, Donald A. (1990), *Auditing EDP Systems*.
- <http://www.cica.ca/>
- <http://www.intosai.org/>
- <http://www.isaca.org/>
- <http://www.itaudit.org/>
- <http://www.itpolicy.gsa.gov/>
- <http://www.nao.gov.uk/intosai/edp/>

MALİ YAPI VE DENETİM BOYUTLARIYLA "AFET YÖNETİMİ"*

S. Emre AKDAĞ
Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Bu makale, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde gerçekleşen ve kamuoyunda Marmara ve Düzce depremleri olarak adlandırılan depremlerin ışığında, afet yönetim yapımızın örgütlenme, planlama, finansman ve denetim gibi temel konularını irdelemek amacıyla kaleme alınmıştır.

Bilindiği gibi ülkemiz, jeolojik ve topografik yapısı ve iklim özellikleriyle doğal afetlerin çok sık yaşandığı bir afet ülkesi konumundadır. Ülkemizin geçmişte yaşadığı afet olayları incelendiğinde bunun yüzde 61'ni depremlerin, yüzde 15'ini heyelanların, yüzde 14'ünü sellerin, yüzde 5'ini kaya düşmelerinin, yüzde 4'ünü yangınların ve yüzde 1'ini ise diğer afetlerin (çığ, fırtına, yağmur gibi) oluşturduğu bilinmektedir¹. Afet türleri içinde üzerinde önemle durulması gereken ise depremlerdir. Halen yürürlükte olan deprem bölgesi haritası esas alındığında ülkemiz topraklarının yüzde 96'sının deprem kuşağı içinde bulunduğu ve nüfusun ise yüzde 98'inin bu bölgelerde yaşadığı görülmektedir². Topraklarımızın yüzde 44'ü, sanayimizin yüzde 75'i, nüfusumuzun ise yüzde 55'i birinci derece deprem bölgesinde yer almaktadır.³Başta depremler olmak üzere yaşanan her afet, can ve mal

* Bu makale, yazarın “*Afet Yönetimi* (Marmara ve Düzce Depremleri Işığında)” konulu lisans üstü uzmanlık tezinden derlenmiştir.

¹ “Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı”, *T.C. Resmi Gazete* (22939, 20 Mart 1997).

² Bülent Özmen (1999), *İzmit Depremi*, Ankara: İGM Deprem Araştırma Dairesi.

³ *Afet İşleri Genel Müdürlüğü Brifingi* (1999), Ankara ve *Başbakanlık Doğal Afetler Genel Raporu* (1997), Ankara.

kaybının yanında ekonomik olarak büyük hasarlara da neden olabilmektedir. Doğal afetlerden kaynaklanan ekonomik kayıp her yıl yaklaşık GSMH'nın yüzde 3'üne tekabül etmektedir.⁴

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999'da yaşanan ve bu makalede "Marmara ve Düzce depremleri" olarak ele alınmış olan depremler sonrası yaşanan gelişmeler, etkin bir afet yönetim sisteminin kurulamadığını göstermiştir. Bu konudaki eksiklikler, afete hazırlıksız yakalanma sonucunu doğurmuş ve bu durum can ve mal kaybının artmasına neden olmuştur. 17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinde resmi kayıtlara göre 18.243 yurttaşımız yaşamını yitirmiş, 48.901 yurttaşımızda yaralanmıştır. Bunun yanında toplam 112.861 konut ve işyeri yıkılmış, 265.018 konut ve işyeri ise çeşitli derecede hasar görmüştür.⁵

Ülkemiz jeolojik ve coğrafi yapısı itibarı ile tarihsel açıdan afetlerle hep iç içe olmuş ve olmaya da devam edecektir.

I. AFET YÖNETİMİ VE KRİZ YÖNETİMİ NEDİR?

En genel tanımıyla afet yönetimi; afetlerin önlenmesi ve zararların azaltılabilmesi için, afet öncesi, afet sırası ve afet sonrasında yapılması gereken teknik, yönetsel ve yasal çalışmaları belirleyen ve uygulamaya aktaran, bir olayla karşılaşıldığında etkili bir uygulama yapabilmeyi sağlayan ve her olaydan elde edilen deneyimlerin ışığında mevcut sistemi geliştiren bir yönetim yaklaşımı ve uzmanlık alanıdır⁶. Afet yönetimi süreklilik arz eden dinamik bir yönetim biçimidir. Sağlık alanından kurtarmaya, eğitimden imara birçok alanı ilgilendiren ve birçok kurumun müdahil olduğu bir yapıdır. Bu açıdan, afet olgusunun boyutu ve çeşidi ile orantılı olarak "afet yönetimi" kavramının da, oluşan duruma göre şekil aldığı söylenebilir. Küçük çaplı bir afet olayı karşısında oluşturulacak yönetim modeli ile bölgesel yada ülkesel bazda etki doğuran bir afette oluşturulacak yönetim modeli büyük farklılıklar içerir.

⁴ A.k.

⁵ *Depremler 1999* (2000), Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını, s. 10.

⁶ *DPT Müsteşarlığı* (2000), *Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

"Kriz yönetimi" ise afet yönetimini de içine alan daha geniş bir yönetim biçimidir. Afet yönetimini gerektiren bir afet karşısında, ihtiyaç duyulursa kriz yönetimine geçilebilmektedir. Genellikle afetin boyutuna ve etkisine göre kriz yönetimi kararı alınabilmektedir. Kriz yönetimi nedenleri yalnızca afetler olmayıp başka kriz nedenleri de (terör olayları, kanunsuz grev, lokavt ve işi bırakma eylemleri, etnik yapı, din, mezhep farklılıklarından kaynaklanan olaylar, iltica ve salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalımlar vb.) mevcuttur. Kriz nedenleri olarak sayılan tabii afet türleri ise deprem, sel baskını, çığ düşmesi, toprak kayması ve yangınlardır. Yetkili makamlar gerek görürse, afet sonrası kriz yönetimi kararı almakta ve afet yönetimi, yerini kriz yönetimine bırakmaktadır. 17 Ağustos Depremi sonrası da aynı gece kriz yönetim sistemine geçilmiştir.⁷

II. ETKİN BİR AFET YÖNETİM SİSTEMİNE SAHİP MİYİZ?

Günümüzde afet olayına, afet öncesi; afet sırası ve afet sonrası düşüncesiyle yaklaşılmasını öngören "afet yönetimi" kavramı geliştirilmiştir. Afet yönetimi; afet zararını azaltmada, afet sonrası müdahale kadar, afet öncesi hazırlıkları da içermektedir. Afet Yönetim Modeli süreklilik gerektiren ve iç içe girmiş safhalardan oluşan bir modeldir. Bu modele göre afet yönetimi, zarar azaltma, hazırlık, kurtarma ve ilk yardım ve yeniden inşa aşamalarından oluşmaktadır.⁸

Ne yazık ki ülkemizde, doğal afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması konusunda merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör ve halkın görev yetki ve sorumlulukları arasında dengeler oluşturulmadığından yukarıdaki süreçleri kapsayan sürekli ve etkili bir afet yönetim yapısı da kurulamamıştır.⁹ Afet yönetimi anlayışının bu modellere uygun olarak etkin bir şekilde yerine getirilmesi her şeyden önce bu konuda ulusal bir politikanın varlığına bağlıdır. Afet Yönetimini bir disiplin olarak görecektir bir kültürün yerleşmediği ülkemizde ne yazık ki modern bir afet yönetim anlayışından

⁷ T.C. Başbakanlık, *Depremler 1999 (2000)*, Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi, s.15.

⁸ Oktay Ergunay (1996), *Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?*, Ankara: TÜBİTAK Deprem Sempozyumu, 15-16 Şubat-1996.

⁹ Özgür Ergin ve Ayşegül Yılmaz (1999), "İyileştirilmiş Bir Afet Yönetim Sistemi", *Bilim Teknik Dergisi* (Eylül 1999).

bahsetmek de olanaksızdır. Oysa tarihinden beri afetlerle iç içe olan bir toplum ve devletten beklenen, işlevsel bir afet yönetim anlayışını oluşturmastır. Osmanlı İmparatorluğundan bu yana yönetimlerin afetlere bakışı daima olayın oluşundan sonra zarar giderilmesi, tazmini yada yeniden inşası anlayışı ile sınırlı kalmış ve afet öncesi safhalara yeterli önem verilmemiştir¹⁰. Nitekim, afete ilişkin ulusal mevzuatımız ve yaşanan afetler sonrası yapılan uygulamalar incelendiğinde modern afet yönetim modelinin ülkemiz için hala oluşturulamadığı görülmektedir.

Ülkemiz, son afetler öncesi eline geçirdiği modern bir afet yönetimi oluşturma şansını da yeterince değerlendirememiştir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 42'inci oturumunda alınan karar doğrultusunda 1990-2000 yılları arası "Doğal Afet Zararlarını Azaltma On Yılı" olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, ülkemizde afetten sorumlu ulusal kuruluş olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kabul edilerek bu bakanlığın öncülüğünde bir Milli Komite oluşturulmuştur. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kapsamında Türkiye'nin afet yönetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik bir ulusal program hazırlanmış ve Resmi Gazetede yayınlanmıştır¹¹. Afet yönetiminin modernize edilmesine yönelik oldukça kapsamlı hazırlanan bu projeye yeterince önem verilemediğinden, yeterli adım atılamamış ve böylesine önemli bir şans ne yazık ki kaçırılmıştır.

Diğer Ülke Afet Yönetim Sistemleri incelendiğinde sistemimizin temel eksiklikleri daha kolay görülebilmektedir. Başta ABD, Japonya ve Fransa olmak üzere afet yönetiminde model olarak kabul edilen ülkelerin sistemleri incelendiğinde, bizden farklı olarak bazı temel özelliklerin ön plana çıktığını görmekteyiz. İlk olarak, afet yönetiminin disiplinler arası bir alan olma özelliği dikkate alınmaktadır. Gerek doğal, gerekse teknolojik afetler konusuna fen bilimlerinin, mühendisliğin, sosyal bilimlerin, çevre biliminin perspektifinden bakılarak, toplanan bilgiler analiz edilmekte ve bir araya getirilerek özetlenmektedir. Bu ülkelerin afet yönetim sistemlerinin diğer bir ortak noktası; afet yönetiminde kurulan sistemin afet öncesinde, afet sırasında ve sonrasında etkin bir şekilde işleridir. Bizde ise bu yapı afet sonrası odaklıdır. Bu ülkelerde afet yönetimi içinde yerel yönetimlerin, sivil

¹⁰ Sinem Gençoğlu (1996), "Türkiye'nin Afet Sorunu", *Jeofizik Bülteni*, Mayıs 1996.

¹¹ T.C. Resmi Gazete (22939 - 20 Mart 1997).

toplum kuruluşlarının ve gönüllülerin çok önemli yerleri olduğu görülmektedir. ABD ve Japonya gibi kalkınmış ülkelerde bile görülmüştür ki; zararları en aza indirecek önlemlerin alınmasında merkezi yönetim tek başına yeterli olamamaktadır. Yerel yönetimler, özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, bilimsel ve teknik kuruluşlar ve medya hatta yurttaşlar önemli roller üstlenmektedir. İncelenen ülkelerin afet yönetim sisteminde, sistemin oluşturulması ve desteklenmesi sorumluluğu tek bir kuruluşa bırakılmıştır. Bu kuruluş ise bütün ulusal kaynakları ve ilgilileri yönetebilecek güçte ve hiyerarşide yapılanmış bir kuruluştur. Bizde ise, afet konusu bir çok kurumun yetki alanına girmektedir. Bu yapıyı yönetecek üst bir oluşumun olmayışı planlama koordinasyon ve uygulama açısından çeşitli sorunlar doğurmakta ve afet yönetiminin etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

Gelişmiş ülkelerin afet yönetim sistemleri etkin bir coğrafi bilgi sistemine dayanmakta ve afet bilgi sistemleri yoğun olarak kullanılmaktadır. Bizde ise bu alanda çalışmalar yeni yeni filizlenmektedir. Başta Marmara Depremini yaşayan illerimiz olmak üzere coğrafi ve kentsel bilgi sistemi açısından önemli adımlar atılmakla birlikte istenilen düzeye henüz ulaşamamıştır.

III. MARMARA VE DÜZCE DEPREMLERİNİN ÖĞRETTİKLERİ

17 Ağustos sonrası yaşanan gelişmeler afet yönetim sistemimizin çok önemli eksikliklerini ortaya koymuştur. Bu eksikliklerden bazılarına aşağıda kısaca değinilmiştir.

Planlar Uygulanabilir Olmalıdır: Modern bir afet yönetim anlayışı, etkili ve uygulanabilen stratejik ve mikro planlamalarla gerçekleştirilebilir. Ülkemizdeki afet planlama sistemi bu anlamda çok büyük eksiklikler içermektedir. Planlama sistemimiz genellikle taşrada olabilecek küçük çaplı bir afete cevap verecek ölçüde oluşturulduğundan, etkisi bölgesel olan bir afette son derece yetersiz kalmaktadır. 17 Ağustos depremi sonrası afetten etkilenen hiçbir il ve ilçede bu planlar uygulanamamış, planı gerçekleştirecek hizmet grupları faaliyet gösterememiştir. Bunun en büyük nedeni ise, planda görev alacak olanların o afet bölgesi içinde kalan görevliler olmasıdır. Plan, görevlilerin afetzede olabileceğini göz önünde bulundurmadığından planlar

bu tip afetlerde uygulanamamaktadır. Planlama sistemimizin diğer bir eksikliği ise, afet türleri ve etkileri açısından bir ayırım gözetmemesidir. Oysa, her afet olayı farklı planlara ihtiyaç duyar. Etki boyutu ne olursa olsun bütün afet olaylarına uygulanabilecek tek bir plan oluşturma anlayışı son derece yanlıştır. Farklı senaryolara göre hazırlanmış, tatbikatlarla desteklenen, amaca ulaşmak için gerekli araç gereç ve personeli kapsayan nitelikte ve her şeyden öte uygulanabilen planların oluşturulması gerekmektedir. Uygulanabilirliği sağlayan en önemli unsurların başında ise farklı senaryolara göre tatbikatların yapılması gelmektedir. Ne yazık ki bu anlamda önemli eksiklikler bulunmaktadır. Planlar, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte ayrı ayrı ama birbiriyle uyumlu olarak hazırlanmalıdır. Ayrıca planlar doğal afetler dışındaki teknolojik afetler gibi diğer afet türlerine göre de senaryolar üretebilecek şekilde çeşitlendirilebilmelidir. Ne yazık ki son afetten alınan dersler ışığında bu güne kadar, uygulanabilir planlama konusunda yeterince adım atılamamıştır.

Afet Yönetim Organizasyonunda Sorunlar Bulunmaktadır: Afet yönetim sistemimize müdahil çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır (şekil-1). Afetin boyutu büyüdükçe ilgili kurum sayısının artması son derece doğaldır. Afet yönetiminde görev alacak bu kurum ve kuruluşlar arasında yetki-görev ve sorumluluk kargaşası yaşanmaması ve bunlar arasında koordinasyon sağlanması son derece önemlidir. Bu ise afet yönetiminde merkezi bir yapının oluşturulmasını gerekli kılar. Afet konusu, bütün kaynakları etkin ve süratli kullanmanın hayati öneme haiz olduğu bir konudur. Ülkemizde afet yönetimi konusunda böylesi bir yapı eksikliği mevcut olduğundan koordinasyon ve yetki çatışmaları yaşanmaktadır. Bu nedenle gerek afet öncesi gerekse afet sonrası faaliyetlerde, ilgili kurumları yönlendirici, strateji saptayıcı ve koordine edici bir üst yapılanmanın sağlanması gerekmektedir. Bu ise bakanlık ya da bakanlığa bağlı bir birimle gerçekleştirilemez. Bu nedenlerle, Başbakanlığa bağlı "Ulusal Afet Yönetim Merkezi" tarzında bir üst yapılanmanın oluşturulması kaçınılmazdır. 17 Ağustos depremi sonrası Dünya Bankasından alınan proje kredisi karşılığı Başbakanlığa bağlı olarak kurulan "Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" bu amacı gerçekleştirebilecek bir oluşum olarak düşünülmesine rağmen kendisinden beklenen adımları atamamış, modern afet yönetim sistemini oluşturacak politikaları bugüne kadar gerçekleştirememiştir.

Şekil- 1: Afet Yönetimine Müdahil Kurum ve Kuruluşlar

Afet Sonrası Faaliyete Geçen Geçici Merkezi Yapılanmalar

- Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi
- Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu
- Merkez Koordinasyon Kurulu
- Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

Afet Yönetiminde Görevli Temel Kurumlar ve Yapılanmalar

- Bayındırlık Ve İskan Bakanlığı
 - Afet İşleri Genel Müdürlüğü
 - Yapı İşleri Genel Müdürlüğü
 - Teknik Araştırma Ve Uygulama Genel Müdürlüğü
 - İller Bankası
 - Karayolları Gn.Md' lüğü
- Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
- Kızılay Genel Müdürlüğü
- Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

Marmara Depremi Sonrasında Oluşturulan Geçici Yapılanmalar

- Afet Bölge Koordinatörlüğü
- Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü
- Tübitak

Marmara Depremi Sonrasında Oluşturulan Kalıcı Yapılanmalar

- Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü
- Ulusal Deprem Konseyi
- İstanbul Afet Yönetim Merkezi

Diğer ilgili kuruluşlar

Yerel Yönetimler, Türk Silahlı Kuvvetleri, Toplu Konut Başkanlığı...

Kurumlar Arası Koordinasyon Sorunu Yaşanmaktadır: Afete müdahil çok sayıda kurum ve kuruluş olması, koordinasyon sorununu gündeme getirmektedir. Mevcut afet yönetim yapımız incelendiğinde, neredeyse müdahil kuruluş kadar koordinasyondan sorumlu kurum ve kuruluşun olduğu görülmektedir (şekil-2).

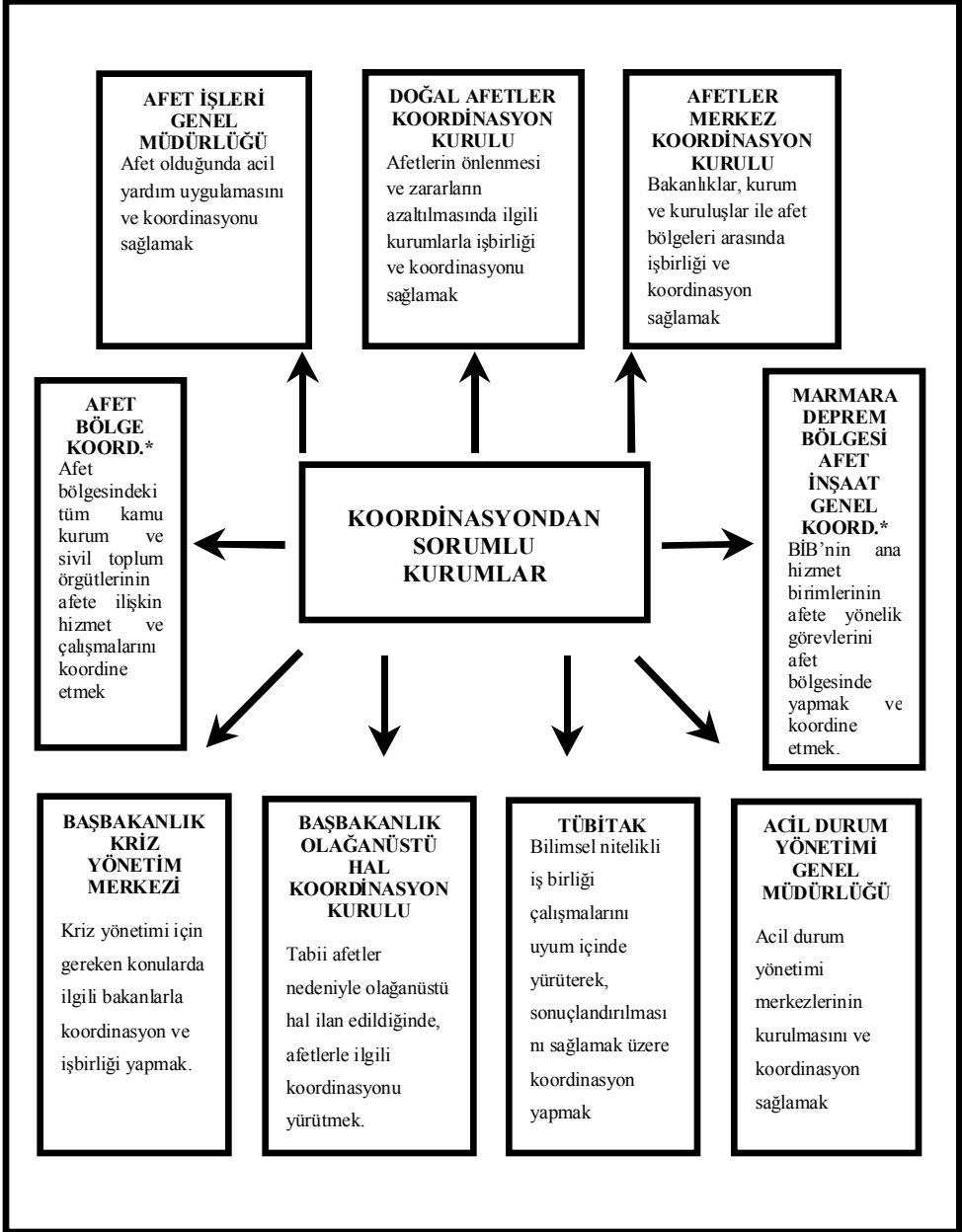
Yalnızca Kamusal İmkanlara Dayanan Bir Yapı Mevcuttur: Afet yönetim sistemimiz genel olarak kamusal imkanlara dayanan bir yapıda oluşturulmuştur. Oysa en güçlü devletler bile büyük çaplı afetler karşısında yetersiz kalabilmektedir. Etkin bir afet yönetim sistemi, kaynağının kamusal olup olmadığına bakılmaksızın bütün imkanları kapsayıcı yapıda kurulmalı ve planlanmalıdır. Diğer ülkelerin afet yönetim sistemleri incelendiğinde kamusal imkanların yanında özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve gönüllülerden de etkin olarak yararlanıldığı görülmektedir. Bizde de bu yönde adımların atılması kaçınılmazdır.

Yerel Yönetimlere Yeterli Roller Verilmelidir: Mevcut afet yönetim yapımızda yerel yönetimlere ancak afet sonrasında ve sınırlı sayıda görev düşmektedir. Yapılanma genel olarak merkezi bir anlayışla oluşturulduğundan yerel yönetimlere etkin görevler verilmemektedir. Yerel nitelik taşıyan afet konusunda yerel yönetimlere afet öncesini de kapsayacak şekilde daha büyük roller verilmesi gerekmektedir.

Etkin Mücadele İçin Gerekli Bilgi Sistemleri Kurulmalıdır: Afetle etkin mücadele için, afeti yaşayan yöreye ait kentsel ve coğrafi bilgilerin varlığı büyük önem taşımaktadır. Bu konuda da ülkemizde yeterli adımlar atılamamıştır. Kent bilgi sistemi ile coğrafi bilgi sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli çalışmaların öncelikle olası afet bölgeleri başta olmak üzere geliştirilmesi gerekir. İstanbul, Adapazarı ve İzmir'de bu yönde adımların atılması son derece sevindiricidir. Ayrıca konuyla ilgili tarafların paylaşabileceği ulusal düzeyde afet bilgi ağı sistemi kurulmalıdır.

Eğitim Eksikliği Giderilmelidir: Ülkemizdeki bütün eğitim ağı incelendiğinde afete yönelik önemli bir eğitim eksikliğinin olduğu görülmektedir. Oysa bilinmektedir ki, afet sonrası görevli ekiplerin gelmesine kadar geçen sürede, afetzedelerin %90 kadarı o yöre insanlarıdır. Afetin boyutu büyük olduğunda ise mevcut arama ve

Şekil-2 :Koordinasyondan Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar
(* Marmara depremine özgü yapılanmalardır)



kurtarma imkanları ve ekipleri zaten yetersiz kalmaktadır. Bu nedenlerle halkın başta arama- kurtarma ve ilk yardım olmak üzere afete karşı eğitilmesi gerekmektedir. Mahalle ve semt bazında afet yönetimi konusunda gerekli yerel örgütlenme, eğitim ve tatbikatlar yapılmalıdır. Yerel halkın eğitimi konusunda başta İzmit olmak üzere çeşitli illerde başlatılan projelerin devam etmesi olumlu bir gelişmedir.

Mevcut Afet Mevzuatı Yeniden Ele Alınmalıdır: Etkili bir afet yönetim yapısının kurulması ve afet sonrası işleminde mevcut yasal düzenlemeler son derece önemlidir. Afet ülkesi olmamıza rağmen ne yazık ki afet mevzuatımız bu günün şartlarına cevap vermekten uzaktır. Afet mevzuatımızın en önemli eksiği ise afetlerin taşrada ve küçük çaplı olacağı varsayımına dayanmasıdır. Mevcut yasal düzenlemeler günümüz inşaat teknolojilerini göz önüne almamakta ve bu nedenle yanlış hasar tespitleri yapılabilmektedir. Ayrıca afet türleri olarak da günümüz dünyasının geldiği noktada beklenebilecek teknolojik, kimyasal ve nükleer afetleri içermemektedir. Ülkemizde yalnızca doğal afet türlerine uygun düzenlemeler oluşturulmuştur. Ayrıca afetlerle doğrudan ilişkili olan imar konusu gibi alanlara yönelik düzenlemelerinde etkin bir kentsel altyapı oluşturulması bakımından hayati önemi bulunmaktadır. Bu nedenlerle afet mevzuat sistemimizin son afetlerden alınan dersler ışığında yeniden ve bütüncül bir anlayışla ele alınması kaçınılmazdır.

A. Marmara Depremi Sonrasında Getirilen Düzenlemeler ve Yeni Oluşumlar

17 Ağustos ve 12 Kasım depremlerinin, afet yönetim yapımızın yukarıda değinilen eksikliklerini göstermesi açısından son derece öğretici bir yönü vardır. Genel olarak, yaşanan afetler sonrası alınan dersler ışığında afet sistemimizin modernize edilmesi yönünde köklü adımlar atılmadığı bilinmektedir. Getirilen düzenlemeler genelde afet sonrası yaraların sarılmasına ve afet öncesi durumu temine yönelik düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ne yazık ki, Marmara Depremi sonrası getirilen düzenlemeler ve yeni oluşumların etkili bir afet yönetim sistemini oluşturmada yeterli olduğu söylenemez. Bu yeni düzenleme ve yapılanmaların bir kısmına değinmek yerinde olacaktır.

1. Yeni Yapı Denetim Sistemi: 595 sayılı Yapı Denetimi Hakkındaki K.H.K ve bu kararnameye dayanılarak ıkarılan "Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliğı" gereğı kamu binaları dışındaki yapıların denetimi özel sektöre bırakılmıřtır¹². KHK, yapılarda can ve mal güvenliğini sağılamak, plansız ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek amacıyla çıkarılmıştır. Bu KHK, yapılar üzerindeki denetim eksikliğini giderecek bir düzenleme ihtiyacından doğımuřtur¹³. Belediyelerin yapı denetimi konusundaki yetersizlikleri sonucu çok sayıda binanın yıkılması ve ağır hasar görmesi karşısında yeni arayışlar gündeme gelmiş ve bu yeni yapılanmaya gidilmiştir.

Kamuoyu ve ilgili kuruluşlar nezdinde çok eleştiriler alsa da, afet zararlarını azaltma açısından bir altyapı oluşturan bu KHK, çok önemli bir boşluğı kapatmıştır. Eleştirilen konuların başında, kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları ya da yaptırdıkları yapıların kapsam dışında tutulması gelmektedir¹⁴.

2. Yapı Denetiminde Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası: Marmara depremi sonrası ortaya çıkan konut ihtiyacı, devlete önemli ölçüde mali yük getirmiştir. 7269 sayılı temel afet yasasına göre hak sahibi olanlara devletçe yaptırılan kalıcı konuların bedeli borçlandırma yolu ile kendilerinden alınsa da, 20 yıl vadeli ve faizsiz alındığından finansın önemli bir kısmını devlet karşılamak zorunda kalmaktadır. Bu soruna çözüm amacıyla yapı sigorta sistemi devreye sokulmuştur. 10 Temmuz 2000 tarihi itibariyle Resmi Gazetede "Yapı Denetim Kuruluşları Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel şartları" tebliğı yayınlanmıştır. Buna göre yapı izninin alındığı tarihten itibaren 10 yıl geçerli olmak üzere yapılar, sigorta zorunluluğına tabi tutulmuştur. 26.5.2000 tarihinde de "Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliğı" yayınlanmış ve bu yönetmelik, uygulamanın ayrıntılarını düzenlemiřtir¹⁵.

¹² T.C. Resmi Gazete (24016, 10.04.2000).

¹³ Oktay Ergunay (2000), *Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı Denetim Sistemi*, Ankara: BİB.

¹⁴ Cevat Geray, "Özelleştirilen Yapı Denetimi", *Cumhuriyet Gazetesi* (18.07.2000).

¹⁵ T.C. Resmi Gazete (24060, 26.05.2000).

3. Yeni Örgütsel Yapılanmalar: 17 Ağustos Depremi sonrasında çıkarılan dersler ışığında yeni örgütsel düzenlemelere de gidilmiştir. Bu örgütsel düzenlemelerden bir kısmı Marmara Depremi sonrasında oluşturulan geçici yapıda örgütlenmelerdir. "Afet Bölge Koordinatörlüğü" ile Bayındırlık Bakanlığına bağlı "Marmara Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü" bu nitelikteki yapılanmalardır.

Deprem sonrası çıkartılan 576 sayılı KHK ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna geçici bir madde eklenerek, Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinde depremde zarar gören vatandaşların daimi iskanları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinmelerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü tedbiri almak, yürürlükteki kanunlarla doğal afet ve olağanüstü hale ilişkin valilere verilen her türlü yetkiyi kullanmak ve Kriz Koordinasyon Kurulu'na bu konularda alınacak kararları uygulamak üzere, iki yıl süreli, İçişleri Bakanlığına bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü ve Afet Bölge Koordinatörlüğü'ne bağlı, İl Koordinatörlükleri kurulmuştur. 576 Sayılı KHK ile 23 Eylül 1999 tarihinde 2 yıl süreli kurulan Afet Bölge Koordinatörlüğü, 11 ay faaliyet göstermiş ve 609 sayılı KHK ile 23 Ağustos 2000 tarihinde kaldırılmıştır.

Ayrıca, bu deprem sonrasında Başbakanlık genelgesiyle, TÜBİTAK Başkanlığı'na bilimsel nitelikli işbirliği çalışmalarının uyum içinde yürüterek sonuçlandırılmasını sağlamak üzere koordinatörlük görevi verilmiştir.¹⁶Dünya Bankasından alınan kredilerin kullanımı ve projeleri takip amacıyla Başbakanlığa bağlı Proje Uygulama Birimi (PUB) de oluşturulan geçici yapılanmalardan olup halen faaliyetini sürdürmektedir.

Bu geçici nitelikteki yapılanmaların yanında afet yönetim yapımız açısından son derece önemli kalıcı yapılanmalara da gidilmiştir. Bu yapılanmaların başında, "Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" ile "Ulusal Deprem Konseyi" gelmektedir.

17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesinde meydana gelen depremde dolayı oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için

¹⁶ *Başbakanlık Genelgesi (27 Ağustos 1999).*

Dünya Bankasıyla yapılan ikraz anlaşması¹⁷ gereğince öngörülen proje kapsamında 583 ve 600 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı "Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.¹⁸ Bu Genel Müdürlüğün temel görevi; acil durum yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasında koordinasyonu sağlamaktır. Bu kuruluş yeni bir afet yönetim anlayışını ülkemize getirmek amacıyla Dünya Bankası'nın önerisi doğrultusunda kredi şartına bağlı olarak oluşturulmuş bir yapılanmadır. Türk afet yönetim sisteminin ihtiyaç analizi sonucu oluşan bir yapı olmadığından, mevcut yapılanmalar karşısında ayrılmış bir yapıdır. Bu kurum sayıca az ve konuda uzman olmayan personelle görev yapmakta olup, bu güne kadar kendinden beklenen görevleri de yerine getirememiştir. Başta Afet İşleri Genel Müdürlüğü olmak üzere, afette çok önemli rolleri olan diğer kurumların varlığı ortadayken, bu tarz bir yapılanma, soruna çözüm olmaktan öte sorunu ağırlaştıran bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer kalıcı yapılanma olarak karşımıza çıkan kurum ise, Ulusal Deprem Konseyi'dir. 17 Ağustos 1999 tarihli Marmara ve 12 Kasım 1999 tarihli Düzce depremleri sonrasında yazılı ve özellikle görsel yayın kuruluşlarının gündeminde geniş yer alan deprem sorunu hakkında, yetkililer ve çeşitli bilim adamlarınca uzlaşmaya varılmamış konularda ve kişisel yaklaşımların ağırlıkta olduğu çeşitli açıklamalar yapılmıştır. Bilimsel ortamda tartışılması doğal olan farklı görüş ve hipotezlerin yayın kuruluşları önünde açıklanması, kamuoyunun bilime duyduğu güveni, bilim adamına duyduğu saygıyı tehdit eder hale geldiği kanaatine varıldığından, Başbakanlık tarafından "Ulusal Deprem Konseyi" adı altında bir kuruluş kurulmasına karar verilmiştir¹⁹. Ulusal Deprem Konseyi'nin başlıca görevleri; bilim adamlarınca yapılan deprem tahminlerini bilimsel açıdan değerlendirerek sağlıklı sonuçlar üretmek ve kamuoyunun bu konuda en güvenilir bilgiyi, sağduyulu biçimde alabilmesini sağlayacak açıklamalar yapmak, ülkemizin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, deprem zararlarının en aza

¹⁷ T.C. Resmi Gazete (23897, 5 Aralık 1999).

¹⁸ T.C. Resmi Gazete (23884, 22 Kasım 1999 Mükerrer).

¹⁹ Başbakanlık Genelgesi (2000/9, 21 Mart 2000).

indirilmesine yönelik araştırma çalışmaları için öncelikli alanları belirlemek, deprem sorunlarına ilişkin konularda kamu yetkililerine danışmanlık yapmak, gerekli görülen alanlarda politika ve stratejiler üreterek uygulamaya yardımcı olmak ve deprem tahminleriyle ilgili etik problemler içeren başvuruları değerlendirek, bu çalışmalarında Avrupa Konseyi'nin depremin önceden tahminiyle ilgili etik kurallarını esas alarak uygulamaya yol göstermektir.

4. Dünya Bankası ile Yapılan İkraz Anlaşması ve MEER Projesi:

Başta Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere dış kredi sağlayan kuruluşların, yaptıkları kredi anlaşmalarının önemli bir kısmı yalnızca borç- alacak ilişkisini düzenlememekte, o ülke için yapısal değişiklikler de getirmektedir. Bunların bir kısmı proje kredisi adı altında verilen krediler olup ancak kredi veren kuruluşun belirlediği amaç ve şartlarda kredi kullanılabilir. 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara bölgesinde meydana gelen depremden dolayı oluşan hasarların en kısa zamanda bertaraf edilmesi için Dünya Bankası'ndan depreme ilişkin harcamalarla ilgili olarak toplam 757.53 milyon ABD Doları tutarında kredi sağlanmasına ilişkin Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası arasında bir uluslararası anlaşma imzalanmıştır.²⁰ Kredi miktarının 252.53 milyon ABD dolarlık kısmı bütçenin finansmanı amacıyla verilmiştir. Bu ikraz anlaşması ile verilen kredi, deprem yardım projesinin uygulanması, hükümetin depremden etkilenen ekonomisinin düzeltilmesi ve deprem bölgesinde ortaya çıkan ithalat gereksinmesinin finansmanı amacıyla verilmiştir. "Deprem Acil Yardım Projesi" karşılığı alınan bu kredi 4 kurum tarafından kullanılmıştır:

5. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu (SYDTF):

Barınma, onarım, ölüm ve sakatlık yardımı amaçlı kullanmıştır.

6. Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-kur:

Bu kurumlar ise cenaze yardımı, maluliyet aylıkları, dul ve yetim aylıkları olarak kullanmıştır.

Toplam kredi tutarı olan 757.53 milyon ABD Dolarının kalan kısmı (505 milyon ABD Doları) ise "Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma (MEER) Projesi" karşılığında verilmiştir. Konumuz açısından bizi asıl ilgilendiren bölüm burasıdır. Bu anlaşma yalnızca borç - alacak ilişkisini

²⁰ T.C. Resmi Gazete (23897, 5 Aralık 1999).

düzenleyen bir kredi anlaşması değildir. Dünya Bankası bu krediyi belli şartların ve projelerin gerçekleştirilmesi karşılığında vermeyi taahhüt etmiştir. Bu anlaşmayla sunulan proje, afet yönetim sistemimizde çok önemli değişiklikler oluşturmuştur.

Projenin amacı, Marmara Depreminden etkilenen alanlarda yaşam koşullarının ve ekonomik kalkınmanın iyileştirilmesi ve gelecekteki doğal afetlere karşı daha iyi bir şekilde afet zararlarını azaltma ve risk yönetimini sağlayacak bir kurumsal çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu proje doğrultusunda halen Türk afet yönetim yapısı yeniden yapılanmaktadır.

Borçlu sıfatıyla T.C. Hükümeti proje kapsamında afet yönetimine yönelik şu temel vaatte bulunmuştur: "Afet Kanunu, İmar Kanunu ve İhale Kanunu'nda şekil ve içerik olarak Banka'yı tatmin edecek şekilde yapacağı değişiklikleri Parlamente'ye sunacaktır." Bu kapsamda, yetki kanununa dayanarak ilgili kanunlarda çok sayıda değişiklik yapılmış ve yapılmaktadır.

Yukarıda açıklanan kredi karşılığı afet yönetim sistemimiz, Dünya Bankasının zorunlu tuttuğu proje doğrultusunda köklü değişikliklere gitmiştir. Bunlar içinde en önemli gelişmeler Başbakanlığa bağlı Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğünün (EMAT) kurulması ve doğal afet sigorta sistemine geçilmesidir.

Marmara ve Düzce depremi sonrası çıkarılan dersler sonucu yeniden yapılandırılması gereken afet yönetim sistemimiz Dünya Bankası'nın müdahalesi doğrultusunda şekillenmiş ve şekillenmeye devam etmektedir. Yaşanan son afetlerin ışığında yeniden yapılanması gereken afet yönetim sistemimizin temel sorunlarına çözümün bu yapıda sunulması daha da büyük sorunları beraberinde getirmiştir. Afetten sorumlu temel kurum ve kuruluşlar ortadayken EMAT'ın oluşturulması, mevcut olan yetki ve koordinasyon karmaşasına yenilerinin eklenmesine neden olmuştur. Bu proje doğrultusunda atılan önemli adımlar olduğu da bir gerçektir. Fakat, afet yönetim yapıımızdaki yapısal dönüşümlerin, ulusal kurum ve kuruluşlarımızca üretilmesinin daha yerinde ve gerçekçi olacağı da bilinmelidir. Zira afet konusunda dünyada çok az ülkenin sahip olabileceği kuruluşlara, uzman personele sahip bir ülkeyiz. Kamu yönetim yapıımıza uygun bir yapılanma ihtiyacının karşılanamamış olmasının ve alınan dersler ışığında yeterli

adımlar atılamamasının temelinde yatan unsurlardan birisi de bu tarz yapılanmalardır.

B. Afet Yönetim Sistemimizin Mali Yapısı

Etkili bir afet yönetiminin varlığı, bu konuya tahsis edilen mali kaynaklarla doğru orantılıdır. Bu kaynak afet yönetiminin tüm safhaları için gerekli desteği sağlamaya yeterli bir kaynak olmak zorundadır. Afet öncesi, afet sırası ve afet sonrası gerekli her türlü tedbirin alınabileceği büyüklükte bir mali yapı oluşturulmadan etkili bir afet yönetiminden bahsedilemez. Aşağıda Marmara depremi sonrasında iç ve dış temel mali kaynaklara yer verilmiştir. Makalede yer verilen temel kaynakların yanında, Kurumların bütçe imkanlarından ve diğer ilgili fonlardan da önemli miktarda kaynak kullanılmıştır.

1. İç Kaynaklar

Afet yönetim sistemimizin beslendiği temel mali kaynak Afet Fonudur. Afet Fonu yanında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Sivil Savunma Fonu, Mahalli İdareler Fonu ile Geliştirme ve Destekleme Fonu imkanlarından da yararlanılmıştır. Bunun dışında afet yönetiminde görev alan kurum ve kuruluşların bütçeleri üzerinden yapılan harcamalar da bu mali yapının önemli unsurlarıdır. Afetin boyutuna göre kimi zaman ek kaynaklara gereksinme duyulabilmektedir. Mevcut kaynakların yetersiz kaldığı bu gibi durumlarda yeni mali kaynak arayışları devreye girmekte, gerek ek bütçe yoluyla gerekse dış kaynak yolu ile sorun çözülmeye çalışılmaktadır.

a. Afet Fonu

Afet yönetim yapımızın temel mali kaynağı Afet Fonudur. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı emrindeki bu fon, 7269 sayılı Temel Afet Kanunu gereğince yapılacak harcamaları karşılanmak üzere oluşturulmuştur²¹. Fona ilişkin temel düzenlemeler bir yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir²². Dolayısıyla kanunun verdiği yetkiye dayanılarak fondan yapılacak harcamalarla ilgili her çeşit yardımlar ve giderler ile bunlara ilişkin alım ve

²¹ 7259 sayılı yasayı değiştiren 1051 sayılı yasanın 1'inci maddesi.

²² “Afetler Fonunun Harcama Usullerine Dair Yönetmelik”, *T.C. Resmi Gazete* (12517, 12.06.1970).

satımlar, ücretli yevmiyeli personel çalıştırılması ve her türlü iş ve işlemler bu yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır. Yönetmelik, fondan karşılanabilecek gider çeşitlerini tek tek belirtmiştir. Fondan yapılacak alımlar ise Fonlar İhale Yönetmeliğine tabidir.²³

4123 sayılı Kanun'da²⁴ mali konularda çok önemli düzenlemeler getirmiştir. Buna göre "Tabii afet nedeniyle özel ve kamu kuruluşları ile kişiler tarafından toplanan bağış ve yardımlardan, her ne ad altında toplanırsa toplansın nakdi olanlar Afetler Fonuna, yiyecek, içecek, giyecek, tıbbi yardım çadır ve diğer her türlü taşınır mallar ise Kızılay'a aktarılır" denilmektedir. Bu yapı ise Marmara depremi sonrasında getirilen düzenlemelerle farklı işlemiş ve toplanan yardımlar için yeni bir oluşuma gidilmiştir.

Afet Fonunun yetersiz kalmasının en önemli göstergesi, önceki afetlerden kalan konut ve iş yeri borcudur. 2000 yılı için fonun hak sahibi olmuş afetzedelere 21.824 konut, 1.601 işyeri borcu bulunmaktadır.²⁵ Bu hak sahipleri arasında 1966'daki Varto depreminden dolayı hak sahibi olan vatandaşlarımız dahi bulunmaktadır. Bu durumdaki bir fonla afet öncesi tedbirleri olarak olası bir afete hazırlanabilmek imkansız gözükmektedir.

Halen uygulanan ekonomik program çerçevesinde Afet Fonu da tasfiye edilen fonlar arasına alınmış ve bu konuda yapılacak harcamaların Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesindeki ayrı bir tertipten yapılacağı hüküm altına alınmıştır.²⁶ Bu düzenlemeyle fonla ilgili temel sorunlar yalnızca isim değiştirmiştir. Fona ve harcanmasına ilişkin bütün düzenlemeler bu getirilen ödenek için geçerliliğini sürdürmektedir.

b. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF)

Devlet Bakanlığı bünyesinde 1986 yılında kurulmuş olan SYDTF'nin temel amacı, fakr-u zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş

²³ “27.06.1984 tarih ve 84/8277 sayılı BKK”, *T.C. Resmi Gazete* (18478 - 3.8.1984).

²⁴ “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun”, *T.C. Resmi Gazete* (22354 - 25.07.1999).

²⁵ *AGİM 2000 Yılı Etüt Proje Programı*.

²⁶ *T.C. Resmi Gazete* (24461 - 13 Temmuz 2001).

olan kişilere yardım etmektir.²⁷Kanun, tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden yurttaşların birinci derecedeki yakınlarına, sakat kalanlara ve kiracı ya da malik olup olmadığına bakılmaksızın konut ya da işyeri hasar görenlere yapılacak yardımların başbakanlıkça uygun görülecek fondan yapılacağını belirtmiştir. Buna göre bu yardımlar SYDTF dan yapılmaktadır. Ayrıca 1433 sayılı Kanuna göre de bu fon yardımıyla işyeri edindirme yardımı da yapılabilir.

Gerek 3294 Sayılı yasa, gerek buna dayanılarak çıkarılan yönetmelik hükümlerine göre, afetler sonrası yardım görevi SYDTF'nın alanına girmemektedir. Fakat 4123 Sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesine Dair Kanun'un" 4.maddesine göre, tabii afet nedeniyle hayatını kaybeden yurttaşların birinci derecedeki yakınlarına ve sakat kalanlara Başbakanlıkça uygun görülecek fondan yardım yapılabilir. 1995 yılından bu yana da SYDTF doğal afetler sonrasında çeşitli amaçlar için yardımda bulunmamaktadır.

Ayrıca 95/7750 sayılı "Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları ve Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Dair" Bakanlar Kurulu Kararı yardım kalemleri ve yardım miktarlarını tespit etmiş olup, bu yardımların SYDTF'dan vakıflar aracılığı ile yapılacağını belirtmiştir.²⁸17 Ağustos Depremi sonrası SYDTF'dan yapılacak yardımlar ise 99/13484 sayılı BKK ile tespit edilmiştir.²⁹

SYDTF 'dan yapılan yardımlar şu kalemleri içermektedir:

-İvedi yardımlar: Depremi yaşadığı günlerin hemen ertesinde afetzedelerin gıda, giyim, yakacak, sağlık, eğitim, nakliye gibi gereksinimler için gönderilen yardımlar;

-Ölüm yardımı, sakatlık yardımı, işyeri yardımı, onarım yardımı, barınma yardımı.

²⁷ “3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”, *T.C. Resmi Gazete* (19134, 14 Haziran 1986).

²⁸ *T.C. Resmi Gazete* (22539, 30 Ocak 1996).

²⁹ “99/13484 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı”, *T.C. Resmi Gazete* (23860, 28 Ekim 1999).

Fon görevlerini il ve ilçelerde bulunan Vali veya Kaymakamların başkanlığındaki toplam 933 adet "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları" aracılığı ile yerine getirmektedir.

c. Sivil Savunma Fonu

Sivil Savunma Fonu 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu'na göre kurulmuş bir fondur.³⁰Fonun toplanma, yönetim ve harcama şekilleri "Sivil Savunma Fonu Tüzüğü"³¹ ile düzenlenmiştir. Bu fonun tahsis, sarf ve yönetim sorumluluğu İçişleri Bakanlığındadır.³²Fondan yapılacak harcamalarla ilgili İllerde Vali, İlçelerde Kaymakamın başkanlığında kurulmuş "Sivil Savunma Fonu İdare Komisyonları" mevcuttur. Valiler 7126 sayılı kanun hükümlerine göre ihtiyaçlarını İçişleri Bakanlığına bildirirler. Uygun görülenler bütçesine konur. Fon konusundaki harcamalarla yetki İçişleri Bakanındadır. Özellikle büyük çaplı afetlerde afet fonu yanında Sivil Savunma Fonu da devreye girmektedir. Marmara depremi sonrasında da bu fondan önemli miktarda harcama yapıldığı görülmüştür.

Uygulanan ekonomik program çerçevesinde Afetler Fonu gibi Sivil Savunma Fonu da tasfiye edilen fonlar arasına alınmış ve bu konuda yapılacak harcamaların İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak özel bir ödenekten karşılanacağı hükmü getirilmiştir.

2. Dış Kaynaklar

Afet yönetim yapısının da dış kaynakların önemli bir yeri vardır. Bu kaynaklar afet sonrasında iç kaynakların yetersiz kaldığı durumlarda bağış ya da kredi olarak gelebildiği gibi, afet yönetimi ile ilgili projelere destek kredisi olarak da gelebilmektedir.

Marmara depreminin kendine özgü yapısı nedeniyle yaşanan en büyük sıkıntılardan birisi mali sıkıntılar olmuştur. Afet fonu dışında başvuru alan iç kaynakların yetersizliği, dış kaynak arayışını gündeme getirmiştir. Dış

³⁰ "Sivil Müdafaa Kanunu", *T.C. Resmi Gazete* (9931, 13.06.1958).

³¹ "Sivil Savunma Fonu Tüzüğü", *T.C. Resmi Gazete* (14486, 24.03.1973).

³² "İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 3152 sayılı Kanun'un 12'inci maddesi", (23.02.1985).

kaynaklar nakdî olabildiği gibi, aynî şekilde de olabilmektedir. Nakdî dış kaynaklar ise, kredi şeklinde ya da hibe şeklinde olabilmektedir.

3. 17 Ağustos Depremi Sonrası Oluşturulan Mali Yapı

17 Ağustos ve 12 Kasım Depremlerinin getirdiği derin mali sıkıntı çok çeşitli kaynakların devreye girmesine neden olmuştur. Küçük çaplı bir afette yeterli olan Afet Fonu, böylesine büyük bir felaket sonrasında yetersiz kalmıştır. Bu nedenle genel ve katma bütçe imkanları, dış ve iç yardımlar, çeşitli Fonlar (Afet Fonu, Sivil Savunma Fonu, Mahalli idareler Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu), dış krediler gibi mali kaynaklar kullanılmıştır.

İç kaynak açısından ilk başvuru yollardan birisi ek vergi düzenlemelerinin getirilmesidir. Çıkarılan bir vergi kanunu³³ ile ek gelir ve kurumlar vergisi, ek emlak vergisi, ek motorlu taşıtlar vergisi, özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi ve devlet iç borçlanma senetleri için ödenen faizlerden alınacak vergilerden kaynak elde edilmeye başlanmıştır. 4482 sayılı kanunla da deprem bölgesine 500 trilyon lira ek ödenek ayrılmıştır³⁴. İç kaynak arayışı için başvuru diğer bir kaynak ise bedelli askerlik uygulaması olmuştur³⁵. Marmara Depremi Acil Yeniden Yapılandırma Projesi (MEER) kapsamında bağitlanan ikraz anlaşmasından karşılanamayan kısım, bu fondan karşılanmıştır.³⁶

17 Ağustos depremi sonrasında, 576 sayılı kanun hükmünde kararname ile mali açıdan çok önemli sayılan düzenlemeler getirilmiştir³⁷. 576 sayılı KHK'ye göre, 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen deprem için toplanan iç ve dış yardımların T.C. Ziraat Bankası'nda açılacak merkezi bir hesaba kayıt edileceği ve Kriz Koordinasyon Kurulu kararı ile kararnamede belirtilen yerlerde harcanacağı hüküm altına alınmıştır. KHK gereği bu harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanun hükümlerine tabi değildir. Ancak tahsis edilen paraların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı

³³ “4481 sayılı Kanun”, *T.C. Resmi Gazete* (23888 - 26.11.1999 Mükerrer).

³⁴ *T.C. Resmi Gazete* (23890 - 28.11.1999).

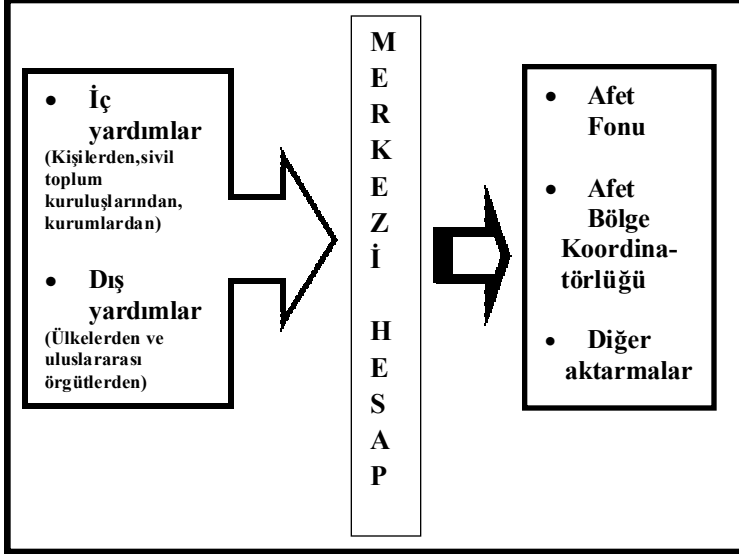
³⁵ *T.C. Resmi Gazete* (23876 - 14.11.1999).

³⁶ *T.C. Resmi Gazete* (23972 - 22.02.2000).

Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri ile Bankalar Yeminli Murakıplarından Başbakanlık onayı ile oluşturulacak bir komisyon tarafından üçer aylık dönemler itibariyle denetleneceği belirtilmiştir. Aşağıda bu mali yapıda yer alan kaynaklara ve özelliklerine değinilmiştir:

a. Merkezi Hesaptan Yapılan Harcamalar: 576 sayılı KHK hükümlerine göre belirli amaca tahsis şartıyla yapılan nakdi yardımlar dışında toplanan bütün iç ve dış yardımlar T.C. Ziraat Bankası Merkez Şubesinde, "Marmara Bölgesi Depremzedelerine Merkezi Yardım Hesabı" adı altında açılan hesaba yatırılmıştır. 2860 sayılı "Yardım Toplama Kanununa" uygun olarak toplanan iç ve dış yardımlara ilişkin bu merkezi hesap sistemi ülkemizde ilk kez uygulanmış ve oldukça başarılı sonuçlar doğurmuştur. Her afet sonrası açılan binlerce yardım hesabının bu şekilde merkezi bir sistemde toplanması ve bilgisayar ortamında takip edilmesi uygulamasının, yaşanacak diğer afetler sonrasında da uygulamaya geçirilmesi yerinde bir tercih olacaktır. Bu hesaba ilişkin kaynak akışı şekil-3'de gösterilmiştir.

Şekil -3 : Ziraat Bankası Nezinde Açılan Merkezi Hesabın Kaynak Akışı



³⁷ T.C. Resmi Gazete (23825 - 23.09.1999).

17 Ağustos sonrası toplam 2958 adet yardım hesabı açılmış ve biriken paralar merkezi hesaba aktarılmıştır. 1 Ekim 2001 tarihi itibari ile merkezi yardım hesabında nema ile birlikte yaklaşık 162 trilyon lira birikmiş olup bu paranın 156,5 trilyonu Tablo-1'de gösterilen yerlere aktarılmıştır.³⁸

Tablo-1 : Merkezi Hesaptan Yapılan Aktarmalar

HESAP	AKTARILAN TUTAR (Milyon TL)
AFET FONU	127.100.000 -
AFET BÖLGE KOORDİNATÖRLÜĞÜ	28.000.001 -
DİĞER	1.420.373 -
TOPLAM	156.520.374 -

Doğal afetlerde yapılacak yardımların düzenlenmesine dair 576 sayılı KHK hükümlerine göre merkezi hesapta biriken paraların denetimi için Başbakanlık oluru³⁹ ile "Yardımları Denetleme Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon yaklaşık 2 yıl görev yaptıktan sonra son raporu Resmi Gazetede yayınlanmış ve Başbakanlık oluruyla görev süresi tamamlanmıştır.⁴⁰

Geçici süreli olarak oluşturulan ve Türk kamu denetim yapısına ve evrensel denetim standartlarına aykırı olan bu denetim modeli ile oluşturulan komisyon, deprem harcamalarına ilişkin 5 adet rapor hazırlamasına karşın, 17.09.1999 tarih ve 19/99-31 sayılı ön rapor ile 10.11.2000 tarih ve 19/00-76 sayılı Afet Bölge Koordinatörlüğünün faaliyetlerine ilişkin rapor resmi gazetede yayınlanmamıştır. 576 sayılı KHK'ye göre komisyonun üçer aylık dönemler itibariyle denetleme yapması ve denetleme raporlarını Resmi Gazetede yayınlaması gerekmesine rağmen 2 yılı aşkın görev yapan komisyon yalnızca 3 raporu⁴¹ Resmi Gazetede yayınlamıştır.

³⁸ "Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonu Raporu", *T.C. Resmi Gazete* (24646 - 20 Ocak 2002).

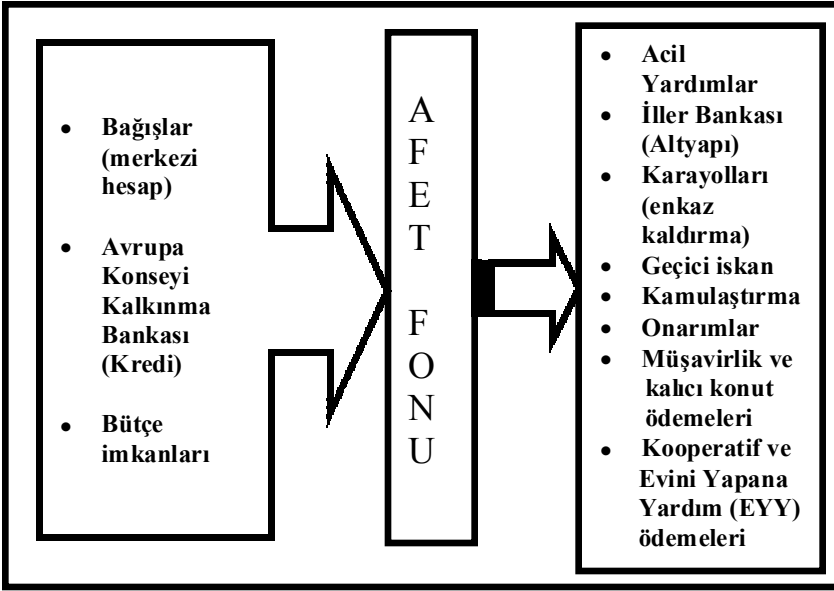
³⁹ 12.11.1999 tarih ve TEFTİŞ. M: 117 sayılı Olur.

⁴⁰ 24.12.2001 tarih ve TEFTİŞ.M; 215 sayılı Olur.

⁴¹ *T.C. Resmi Gazete* (11.01.2000 ve 01.07.2002).

b. Afet Fonu Harcamaları: Uygulamanın ekonomik program çerçevesinde kaldırılan fonlar arasında yer alan Afet Fonu Marmara ve Düzce depremleri sonrasında kullanılan en önemli kaynaklardan biridir. Afet Fonunun kullanımı ile ilgili veriler şekil-4'de gösterilmiştir.

Şekil-4 : Afet Fonunun Kaynak Akışı



31.12.2001 tarihi itibarıyla deprem için fondan toplam 1 katrilyon 196 trilyon 916 milyar harcanmış olup fonun gelirleri tablo-2'de gösterilmiştir.

Tablo-2: Afet fonunun Gelir Dağılımı (Milyar TL.)

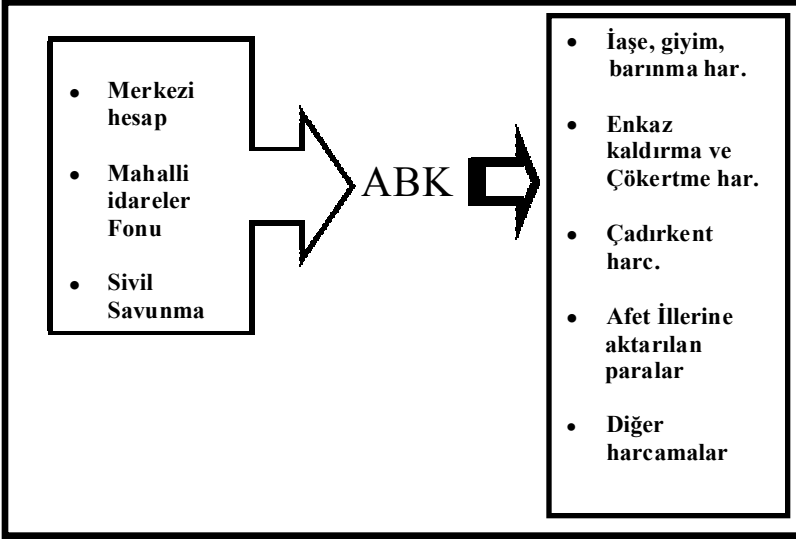
BAĞIŞLAR (Merkezi Hesaptan)	KREDİ (Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası)	BÜTÇE	TOPLAM
127.100-	172.418-	897.418-	1.196.936-

Fonun harcama kalemlerinden en önemlisi kalıcı konut yapımıdır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca bütçe olanaklarıyla 8209, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası kredisi olanaklarıyla 17.712 konut yaptırılmıştır. Dünya Bankası projesi ile de 14.723 konut yaptırılmış olup toplam 43.146 konut afetzedelerin hizmetine sunulmuştur.

c. Afet Bölge Koordinatörlüğü (ABK) Harcamaları: 576 sayılı KHK'nin 4'üncü maddesi ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanuna eklenen geçici bir madde ile depremde zarar gören illeri kapsayacak şekilde 2 yıl süreli yeni bir idari birim olarak örgütlenen "Afet Bölge Koordinatörlüğü" kurulmuştur. Valilik şeklinde örgütlenen bu yapı kanalıyla bölgede önemli miktarda harcama yapılmıştır. ABK'nün faaliyetleri ve harcamaları ile ilgili olarak "Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonunca" yapılan inceleme sonuçları rapor haline dönüşmesine rağmen Resmi Gazetede yayınlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmamıştır.⁴² Dolayısıyla kamuoyu bölgedeki en önemli harcamacı birim olan Afet Bölge Koordinatörlüğünün faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olamamıştır. Afet Bölge Koordinatörlüğüne gelen kaynaklarla harcama yapılan yerlere ilişkin bilgiler şekil -5'de gösterilmiştir.

⁴² *İnceleme Raporu* (19/00 -76 - 10.11.2000).

Şekil-5 : Afet Bölge Koordinatörlüğünün Kaynak Akışı

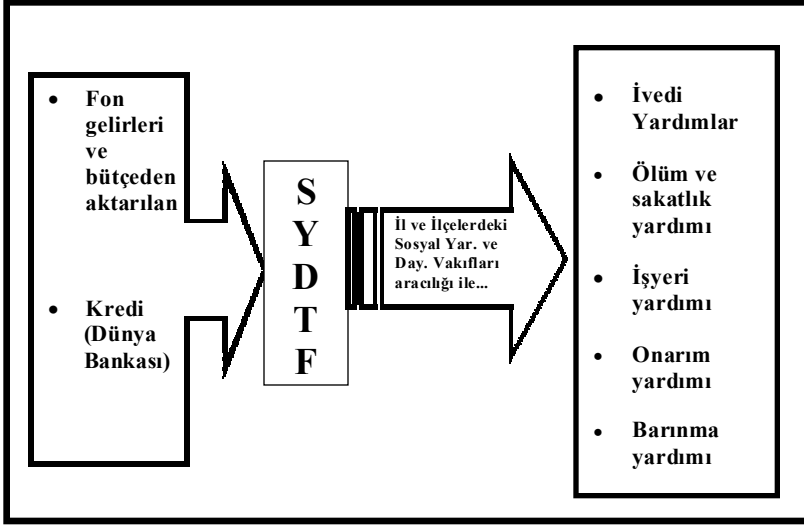


d. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Harcamaları: Yardıma muhtaç ve sosyal güvencesi olmayanlara yardım amacıyla kurulmuş olan bu fondan 17 Ağustos ve 12 Kasım Depremleri ardından önemli miktarda nakit akışı sağlanmıştır. Ölüm yardımı, sakatlık yardımı, iş yeri yardımı, onarım yardımı ve barınma (kira) yardımı olarak 424.275 kişiye toplam 265 trilyon 993 milyar 150 milyon TL'lık yardım yapılmıştır. Bu yardımın yüzde 43' ü Dünya Bankası'na sağlanan kredi imkanlarından kalan kısım ise fon gelirlerinden sağlanmıştır. Fonun kaynak akışı şekil-6'da gösterilmiş olup yapılan yardımlar şu kalemlerden oluşmaktadır:

İvedi Yardımlar: Ayrıca depremden etkilenen afetzedelerin ivedi (sağlık, eğitim, giyim nakliye vs.) gereksinimleri için 161.240 kişiye toplam 8 trilyon 162 milyar 50 milyon lira yardım yapılmıştır.

Ölüm ve Sakatlık Yardımı: Deprem nedeniyle yaşamlarını yitiren kişilerin birinci derecedeki yakınlarına bir can kaybı için 750 milyon lira, depremde 1. derece sakat kalanlara 500 milyon, 2. derece sakat kalanlar için 300 milyon lira karşılıksız yardım yapılmıştır. (Ölüm yardımı 12.274 kişiye, sakatlık yardımı ise 216 kişiye yapılmıştır.)

Şekil-6 : (SYDTF) Kaynak Akışı



İşyeri Yardımları: Deprem nedeniyle fiilen kullandıkları işyerleri hasar görenlere, kiracı yada mal sahibi olduklarına bakılmaksızın, hasar tespit sonuçlarına göre;

- Yıkık ve ağır hasarlı olanlar için 500 milyon (5.578 kişiye),
- Orta hasarlı olanlar için 350 milyon (4536 kişiye),
- Az hasarlı olanlar için 200 milyon lira (4111) kişiye

yardım yapılmıştır.

Onarım Yardımı: Hasar tespit çalışmalarına göre, fiilen ikamet ettikleri konutları az hasarlı olarak tespit edilenlere kiracı ya da mal sahibi olmalarına bakılmaksızın bir defaya mahsus olmak üzere 91.045 kişiye 600 milyon lira "onarım yardımı" yapılmıştır.

Barınma Yardımı: Hasar tespitlerine göre, fiilen ikamet ettikleri konutları yıkık, ağır veya orta hasarlı olarak tespit edilenlere, kiracı ya da mal sahibi olduklarına bakılmaksızın 1 Ekim 1999 'dan itibaren aile barınma yardımı olarak toplam 119.418 kişiye aylık 100 milyon TL karşılıksız yardım yapılmıştır. 17 ağustos depreminden dolayı bu yardımı alanlara 18 ay, 12

kasım depreminden dolayı bu yardımı alanlara ise 15 ay süreli yardım yapılmış olup toplam 131.374 kişiye 231 trilyon 164 milyar 700 milyon TL. ödemede bulunulmuştur.

Yukarıda sayılan mali kaynakların yanında Sivil Savunma Fonu, Mahalli İdareler Fonu gibi kaynaklardan da yararlanılmıştır. Maliye Bakanlığının 1 Ocak 2002 verilerine göre deprem sonrası harcama dağılımı tablo- 3' de verilmiştir:

Tablo-3: Deprem Sonrası Harcamaların Dağılımı⁴³

HARCAMA KALEMLERİ	1999-2000-2001 YILI HARCAMA TUTARI (Milyon TL)
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMA TOPLAMI	1.565.646.510-
BÜTÇE DIŞI FON HARCAMALARI (SYDTF ve 3418 sayılı Kanun gelirleri)	248.893.621-
BAĞIŞ VE HİBELER (Merkezi Hesap)	166.866.140-
DIŞ KREDİ (SYDTF'ca kullanılan Dünya Bnk. Kredisi)	414.821.510-
SİGORTA (Tüpraşın sigortadan temin ettiği tutar)	9.831.754-
KİT VE DİĞER ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLARIN HARCAMALARI	105.394.581-
TOPLAM	2.511.454.116-

e. Yurt Dışı Krediler:

Hibe olarak yapılan yardımlar dışında deprem sonrası mali kaynak sıkıntısının aşılması amacıyla önemli miktarda dış kredi kullanımı yoluna da gidilmiştir. Deprem Hesaplarını Denetleme Komisyonunun Hazine

⁴³ Maliye Bakanlığı <http://www.bumko.gov.tr/WEB/tablo/deprem.htm> [01.02.2002].

C. Mali Yapının Denetimi ve Sayıştay

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.⁴⁴ Denetim en genel ayrımla, iç ve dış denetim şeklinde olabilmektedir. Denetlenen kurum yöneticisi adına ve kurum denetçileri tarafından yapılıyor ve sonuç kurum yöneticisine raporlanıyorsa iç denetim; kurum dışı ve kurumdan bağımsız bir otorite tarafından yapılıyorsa dış denetim söz konusudur.

Çağdaş kamu yönetiminin en önemli iki unsuru olan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun hareket etmek, başarılı sonuçlar elde edilmesinin temel koşuludur. Hesap verme sorumluluğu, kendisine kaynak tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını sergilemesi zorunluluğunu ifade eder. Bu ise ancak etkili bir denetimle gerçekleşir. Bu nedenle afetle ilgili mali kaynakların etkin yönetimi açısından, denetim hayati öneme sahip bir süreçtir.

Afet yönetiminde kullanılan kaynakların yalnız afet fonundan oluşmadığına yukarıda değinmiştik. Mali yapımızdaki bu parçalı görünüm, kaynakların denetiminde de görülmektedir. Afet Fonu, Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde olduğundan Bakanlık Teftiş Kurulu elemanlarınca denetlenebilmekte ve sonuçlar Bayındırlık Bakanına raporlanmaktadır.

Sivil Savunma Fonu ise, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan bir fon olduğundan, bu Bakanlığın denetim birimleri tarafından denetlenmektedir. Her iki fon da Sayıştay denetimine tabi fonlar kapsamında olduğundan Sayıştay tarafından da denetlenmektedir. Bu iki fonun da tasfiye edilip kaynaklarının ilgili bakanlıklar bütçesinde alınması bu denetim yapısını değiştirmemektedir. Bundan sonra da bu mali kaynaklar Sayıştay denetimine tabi olacaktır. Her ne kadar Afet Fonu Sayıştay Denetimi kapsamında olan bir

⁴⁴ INTOSAI Denetim Standartları, Sayıştay Yayınları.

fon olsa da 17 Ağustos depremi sonrasında Afet Fonuna merkezi hesaptan aktarılan 127 trilyon 100 milyar lira, 576 sayılı kanun hükmünde kararname ile Sayıştay denetimi dışına çıkarılmıştır. Dolayısıyla aynı iş için farklı kaynaklardan gelen paraların bir kısmı denetlenebilirken bir kısmı Sayıştay'ca denetlenememektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise ilgili Devlet Bakanına bağlı olduğundan ve devlet bakanlıklarının kendine özgü denetim birimleri olmadığından bu fon, ancak başka denetim organlarınca denetime tabi olmaktadır. SYDTF Başbakanlık denetim birimlerince denetlenmektedir. Fon, taşrada vakıflar aracılığı ile kullanıldığından, ayrıca Vakıflar Genel Müdürlüğü denetim birimince de denetlenmektedir. Bu fon genel bütçe dışı bir fon olduğundan Sayıştay denetimi dışındadır. Fonun dış denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılmaktadır.

Afet Bölge Koordinatörlüğünün bölgede yaptığı harcamaların tamamına yakını iç ve dış yardımların toplandığı merkez hesaptan geldiğinden bu harcamalarda Sayıştay denetimi dışında kalmıştır. Sayıştay denetimine tabi olmayan (KİT'ler vb.) kurum bütçeleriyle yapılan harcamalar ile Sayıştay denetimine giren bütçelerle ilişkilendirilmeyen dış kredilerden yapılan harcamalarda doğal olarak Sayıştay'ca denetlenmemektedir.

Yönetimlerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın, kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını, düzenleyeceği raporlar aracılığı ile TBMM'ne sunması, bunun için de Sayıştay'ın denetim alanının ve yetkilerinin sınırlandırılmaması gerekmektedir. Marmara ve Düzce depremleri sonrasında 27.08.1999 tarih ve 4452 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Bu KHK'lerle kamu mali yönetimimizin temel yasaları olan 832 Sayılı Sayıştay Yasası , 2886 sayılı Devlet İhale Yasası ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası devre dışı bırakılmıştır. Sayıştay'ın denetim alanını daraltan KHK'lerin getirdiği düzenlemeler başka bir makale konusu olduğundan burada ele alınmamıştır.

Görüldüğü gibi afet yönetimi için tahsis edilen kaynakların tamamı Sayıştay denetimine tabi Afet Fonundan harcanmamaktadır. Yaşanan afetin

boyutu büyüdükçe bu kaynak yetersiz kalmakta ve başta dış krediler olmak üzere çeşitli iç kaynaklar devreye girmektedir. Afet Fonu dışında kullanılan bu kaynakların bir kısmı yapısı gereği (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Kızılay gibi) Sayıştay denetiminin dışındadır. Marmara depremi sonrası getirilen KHK'lerle de Sayıştay'ın denetim alanı geniş ölçüde daraltılmıştır.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık (2000), *Depremler 1999*, Ankara: Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yayını.
- DPT Müsteşarlığı (2000), *Doğal Afetler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Ergin, Özgür ve Yılmaz, Ayşegül (1999), “İyileştirilmiş Bir Afet Yönetim Sistemi”, *Bilim Teknik Dergisi* (Eylül 1999).
- Ergunay, Oktay (1996), Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?, Ankara: *TÜBİTAK Deprem Sempozyumu*, 15-16 Şubat-1996.
- Ergunay, Oktay (2000), *Ülkemizde Yapı Denetiminin Gelişimi ve Yeni Yapı Denetim Sistemi*, Ankara: BİB.
- Gençoğlu, Sinem (1996), “Türkiye’nin Afet Sorunu”, *Jeofizik Bülteni* (Mayıs).
- Geray, Cevat “Özelleştirilen Yapı Denetimi”, *Cumhuriyet Gazetesi* (18.07.2000).
- Özmen, Bülent (1999), *İzmit Depremi*, Ankara: İGM Deprem Araştırma Dairesi.

PAKİSTAN SAYIŞTAYI’NIN PERFORMANS DENETİMİ RAPORU VE YASAMA İLE YÜRÜTME TARAFINDAN KULLANILMASI*

Çeviren: **İbrahim ÇELİKTAŞ**
Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Denetimin tarihi devlet ve ticaret tarihi kadar eskidir. Ticaret ve yönetimin her ikisinin hacim ve yapısındaki büyüme temelde denetimin mevcut durumuna gelmesine katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, genel olarak denetimin gelişme ve büyümesi, özel olarak ise yönetim (hükümet) denetiminin ilerleme ve gelişmesi denetçilerin denetim tarihi boyunca mali işlemlerin incelenmesiyle yetinmelerinden dolayı oldukça yetersiz kalmıştır. Yine de, dünyadaki hükümetlerin yasa ve düzen, adalet ve milli sınırları korumaya yönelik geleneksel rollerinden kamu yönetimi kalitesi ve iyi yönetim gibi daha acil sosyo-ekonomik sorunlara önem vermesi gerektiğine ilişkin son yıllardaki değişim, kamu denetçilerini yönetimle ilgili bütün performans alanlarını çatısı altında toplayabilecek yeni bir denetim tarzı üzerinde düşünmeye zorlamıştır. Bunun sonucu olarak, son on yılda, paranın karşılığı denetimi, geniş kapsamlı denetim, performans denetimi, verimlilik denetimi gibi denetimlerin ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu denetimler arasındaki ortak faktör ise hepsinin performans odaklı olmasıdır. Uluslararası Sayıştaylar (Yüksek Denetim

* Liaqat Ali Chaudhary tarafından ASOSAI 6.Semineri için hazırlanan ve *Performat* dergisinin Kasım 1997 sayısında yayımlanan makaleden çevrilmiştir.

Kurumları) (INTOSAI) tarafından gerçekleştirilen Lima Konferansında (1977) bu konu daha ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır:

“Kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu ile ilgili diğer bir denetim tipi vardır. Bu denetim, yönetimin sadece belli bir yönünü değil, örgütsel ve yönetsel sistemler de dahil olmak üzere geniş kapsamlı yönetim faaliyetlerini içerir.”

Faydalarının daha belirgin bir biçimde görülmeye başlaması ile birlikte Kıta Avrupası'ndaki Sayıştaylar performans denetimlerini gerçekleştirmeye başlamışlardır. Pakistan Sayıştayı performans denetimine 1981 yılında başladı. Sayıştay, Hollanda'nın teknik yardımı ile performans denetim metodolojisini geliştirmek, performans denetimi konusunda personelini eğitmek için yoğunlaştırılmış eğitim kursları düzenleyerek, değişik sektörlerde performans denetiminin gerçekleştirilmesi için kapsamlı direktifler yayınladı.

I. PERFORMANS DENETİM RAPORU

Performans denetim raporu planlama, uygulama ve raporlamayı içeren kapsamlı bir çalışmanın nihai sonucudur. Planlama sadece örgütsel düzeyde olmaz, denetçiler her bir performans denetimi için, potansiyel öneme sahip sorunları ve denetim görevi boyunca kullanılacak denetim kriterleri gibi, denetim amaçlarını ve faaliyetlerini öngören Ön İnceleme Raporu (PSR) biçiminde bir plan yapmak zorundadırlar. Bu safhada, denetim ekibi eğer, denetimi yapılabilir ve faydalı görürse, görevi tamamlamak için gerekli olan zaman ve mali kaynakların değerlendirmesini de yapar.

Denetim alanı ile ilgili olarak, kaynak yetersizliğinden dolayı Pakistan Sayıştayı, genellikle seçilen kalkınma proje ve programlarının performans denetimlerini gerçekleştirmektedir. Bazı durumlarda kuruluş bütün olarak ya da belirli fonksiyon ve işlevleri de bu tip denetimlere tabi tutulur. Denetim alanı genellikle proje amaçlarının başarısı, kaynakların edinimi, araç ve malzemenin doğru kullanımı, kullanıcı memnuniyeti, insan kaynakları yönetimi üzerine değerlendirmeyi hedefleyen denetim amaçlarından etkilenir. Bununla birlikte kuruluşun tamamı denetleneceği zaman, denetimin sürdürüleceği zaman dilimi de belirlenir.

A. Denetim Yaklaşımı

Konu No: 1

Performans denetim yaklaşımı konusunda, Pakistan Sayıştay düzenlilik ve performans ölçümü yaklaşımlarının bir bileşimini takip eder. Performans aracılığıyla, kuruluşun/yönetimin faaliyetleri, kullandığı girdilere ilişkin olarak çıktıları büyük ölçüde karşılıklı ve önceden belirlenmiş denetim kriterlerine göre değerlendirilir.

Denetim yaklaşımının sonucu olarak, Pakistan Sayıştay'ının performans denetim raporları denetime tabi kuruluşların sadece Genel Kabul Gören Yönetim Uygulamaları (GAMP), Genel Kabul Gören Muhasebe Prensipleri (GAAP), meslek normları, kendi performans göstergeleri ve benzeri ölçülere dayanan denetim kriterlerinden sapmalarını değil, aynı zamanda verimlilik, tutumluluk ve etkinlikle ilgili olarak yönetim performanslarındaki sapmaları da gösterir.

B. Denetim Alanı

Konu No: 2

Pakistan Sayıştay'ına denetim alanını belirlemede yol gösteren temel faktörler; kullanılabilir mali kaynaklar, yetişmiş personel ve denetim amaçlarıdır. Denetim alanı genellikle Ön İnceleme Raporunda (PSR), bazen de performans denetim raporlarında da belirtilir. Performans denetiminin alanı denetim yöneticileri tarafından belirlenir ve denetim yöneticilerine kendileri dışında herhangi bir otorite ya da kuruluş bu konuda bir sınırlama getiremez.

Denetim alanı üzerinde herhangi bir kısıtlamanın olmaması ve kalkınma projelerini genellikle başlangıçlarından tamamlanmalarına ve denetim yapılan yıldan bir önceki mali yıla kadar tüm yönleri ile kapsayan performans denetim raporlarında herhangi bir kısıtlamanın olmaması

sayesinde, okuyucu performans denetim raporlarını inceledikten sonra denetim bulguları üzerine inşa edeceği denetimin güvenilirlik derecesi hakkındaki görüşlerini oluşturabilir. Bununla birlikte Pakistan Sayıştay’ında performans denetimi için denetimin güvenilirlik derecesini belirlemeye yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır. Doğrusu mali denetim durumunda rakamların homojen yapısından dolayı denetimin güvenilirliğinden söz etmek mümkünse de, aynı şeyi çok sayıdaki faaliyet alanları için kullanılan değişik performans göstergelerinin heterojen yapısından dolayı söylemek mümkün değildir.

C. Denetim Güveni

Konu No: 3

Pakistan Sayıştay’ı performans denetim raporlarında denetimin güvenilirlik derecesini gösterecek bir mekanizmaya sahip değildir. Bu yüzden raporlar genellikle proje performanslarının bütün alanlarını kapsayacak kadar geniş kapsamlıdır ve okuyucular bunun üzerine güvenilirlik derecesi ile ilgili görüşlerini oluşturabilirler.

Pakistan Sayıştay’ının performans denetimi ile ilgili olarak nelerin denetlenmesi gerektiği konusunda sınırlaması olmamasına karşın, performans denetiminin genellikle yapısından kaynaklanan özelliğinden dolayı büyük mali kaynak ve denetçilerin olağanüstü çabalarını gerektirdiği kabul edilmektedir. Bu nedenle performans denetim görevleri parasal değer ve ekonomik etki, potansiyel yolsuzluk riski, hata, kötü kullanım, değerinin altında kullanım, basının ilgisi, kamuoyu beklentileri gibi çok sayıdaki faktör göz önüne alınarak seçilir. Bunun sonucu olarak projelerin ve denetim kaynaklarının önemli özelliklerinden dolayı sadece önemli bulgular ve hassas konular raporlanmaya alınır.

D. Önemlilik

Konu No: 4

Pakistan Sayıştay’ında denetim raporlarında önem kriterini açıkça belirten bir uygulama yoktur. Bununla birlikte performans denetim görevleri önem, risk, kamu beklentileri ve ilgili yasa,kural ve yönetmeliklere uygunluk gibi faktörler göz önüne alınarak seçilir. Performans denetim görevinin seçiminde dikkate alınacak ilke ve esaslar Ön İnceleme Raporunda (Preliminary Survey Report) belirtilir.

II. PERFORMANS DENETİM RAPORLARININ YÜRÜTME TARAFINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Performans denetim raporlarının başta gelen kullanıcıları yöneticilerdir. İlk zamanlar yöneticiler, bu yeni tip denetime “oldukça fazla denetim” gerekçesiyle çok fazla isteksizlik gösterdiler ve denetçilerin teknik alanların denetimini yapabilecek yeterlilikleri olup olmadıklarını sorguladılar. Buna karşılık Pakistan Sayıştay’ı bu yeni disiplinin önemini anlatmak için üst düzey yöneticileri ülke düzeyindeki seminerlere, bölgesel konferanslara ve atölye çalışmalarına davet ederek onları performans denetiminin yararlılığı konusunda ikna etmeye çalıştı. Performans çalışmalarının güvenilirliğini arttırmak için bazı durumlarda Pakistan Sayıştay’ı demiryolları, eğitim, sulama, su yönetimi, zirai araştırmalar ile yapı ve hayvancılık sektörlerinden denetçilere yardımcı olmak üzere danışmanlar kiraladı. Bundan başka performans denetçilerinin teknik alanlardaki araştırma yeteneklerinin artırılması için Sayıştay’ın performans denetim biriminde, değişik sahalardaki meslek gruplarından kişilerin bilgilerini ve deneyimlerini paylaşmaları amacı ile davet edildikleri sektörel kurslar, atölye çalışmaları ve benzeri faaliyetler düzenlendi. Yapılacak daha fazla şeylere ihtiyaç duyulmasına rağmen performans denetimi zamanla kabul edilebilirlik kazandı.

Performans denetim raporlarının değerlendirilmesine gelince, idare raporlar üzerine gerekli tedbirleri almak için Genel Denetçinin (Sayıştay) raporlarının Millet Meclisi önüne sunulması ve Kamu Hesapları Komitesinde tartışılmasına kadar beklemek zorunda değildir. Bunun nedeni, genellikle denetlenen kurumların denetimde aktif olarak yer alması ve denetim bulgularının denetim sonunda en üst yönetici ile olduğu kadar denetim sürecinde de her düzeyden yöneticilerle tartışılmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, performans denetim raporu kendi alanı ile ilgili denetim ofisinde iyice incelenip son şekli verildikten sonra bir kopyası yorum ve tepkilerini belirtmeleri için denetlenen kurumun yönetimine gönderilir. Rapor, eğer denetlenen kurumun yöneticileri tarafından istenirse bu safhada da tartışılabilir. Bununla birlikte denetime tabi kurumun yöneticileri raporlara sadece bulgular kendileri tarafından kabul edilmedikleri zaman tepki gösterirler. Denetim bulgularını tartışmaya gerek görmedikleri diğer durumlarda ise, kurum yöneticileri düzeltici tedbirleri alabilir ve durumun düzeltilmesi için denetim tavsiyelerini yerine getirebilirler. Böylece, bir performans denetim raporu Kamu Hesapları Komitesinde tartışılacağı zaman, denetlenen kurum yöneticileri denetim bulguları ve tavsiyeleri ile ilgili gerekli tedbirleri almış bulunabilir.

A. Performans Denetiminin Kabul Edilebilirliği Üzerine Çabalar

Konu No: 5

Performans denetiminin yararlılığına denetime tabi kuruluşların yöneticilerini ikna edebilmek için, Pakistan Sayıştay performans denetiminin değişik konuları üzerine periyodik olarak milli seminer, bölgesel konferans ve atölye çalışmaları düzenledi. Bu çalışmalar sayesinde performans denetimi yönetim kademelerinde zamanla kabul edilebilirlik kazandı.

B. Denetçilerin Yeterliliklerinin Arttırılması

Konu No: 6

Denetçilerin teknik alanlara ilişkin denetim yeterliliklerinin arttırılması için konu ile ilgili uzmanların alan denetçileri ile tecrübelerini paylaştıkları sektörel kurslar, atölye çalışmaları ve benzeri faaliyetler düzenlenmektedir. Pakistan Sayıştay bazı durumlarda demiryolları, sulama, su yönetimi, zirai araştırmalar, yapı sektörü gibi teknik alanlarda denetçilerle çalışmaları için danışmanlar kiralar.

Tecrübeler göstermektedir ki, denetlenen kurumlar genellikle spesifik olmayan fakat planlama sürecinin geliştirilmesi, kaynakların kazanımı, ekonomiyi etkileme, yönetsel verimliliği arttırma, iç kontrol mekanizmalarını kurma ya da geliştirme, maliyet ve süre aşımını önleme, proje etkinliğini arttırma vb. sadece gelişime ilişkin talimatları içeren denetim tavsiyelerinden yararlanmaktadırlar. Denetlenen kurumlar bazen denetim bulgu ve tavsiyeleri ile aynı görüşte olmazlar. Bununla birlikte denetim tavsiyelerinin yerine getirilmesi Kamu Hesapları Komitesinin (PAC) vereceği karara bağlıdır.

C. Denetim Önerileri İçin Standartlar

Konu No: 7

Pakistan Sayıştay'ının performans denetim raporları denetim sırasında tespit edilen problemlerle ilgili olarak bunların düzeltilmesine ilişkin genel önerileri içerir. Kamu Hesapları Komitesinin ilgili yönetim/yöneticilere denetim önerilerinin yerine getirilmesini zorunlu kıldığı durumlarda, Kamu Hesapları Komitesinin bildirdiği ve denetim tavsiyesinde yer alan hususların takip edilip edilmediğini izlemek konuyla ilgili denetim kurumunun sorumluluğunda bulunmaktadır.

D. Tavsiyeler Üzerine Yöneticilerin Tepkisi

Konu No: 8

Yönetim birimleri, performans denetim raporları henüz Kamu Hesapları Komitesi tarafından tartışılmadan önce düzeltici önlemleri alma eğilimleri ve genel yapılarından dolayı genellikle denetim tavsiyelerinin doğrultusunda hareket etmeye hazırdırlar. Bazı durumlarda ise yöneticiler denetim tavsiyelerine itiraz ederler.

Her ne kadar performans denetimi planlama ve/veya icra safhasında da yürütülebilirse de, denetim sonradan yapılan bir faaliyettir. Denetimin harcamadan sonra yapılan özelliği dolayısı ile belki işler yanlış giderken çok fazla bir şey yapılamaz. Böyle bir durumda yöneticilerin yapabileceği en iyi şey bazı problemleri düzeltmek ve/veya sistemi ıslah etmek ve tabii ki vergi yükümlülerine ilave maliyet yüklemektir. Bununla birlikte yönetim birimlerinin raporlardan elde edebilecekleri en fazla faydayı sağlayacak yol, denetim bulgu ve önerilerinin ekonominin değişik sektörlerinin gelecekteki planlama ve benzer ya da bağlantılı proje, program, fonksiyonlar ve faaliyetleri için kullanılmasıdır.

Pakistan'daki performans denetimi tecrübeleri hemen hemen bütün projelerin uzun sürede ve maliyet artışları ile tamamlandığını ve proje dokümanında belirtilen amaçların gerçekleştirilemediğini, çoğu zaman ise proje/program etkinliğinin olmadığını göstermektedir. Proje/Program etkinliğini bozan ve amaçların gerçekleşmesini engelleyen, zaman ve maliyet artışına sebep olan faktörler üzerindeki incelemeler yöneticilerin genellikle ilgili makamların onayını hemen alabilmek için faydaları abarttıklarını, maliyetleri ise olduğundan düşük belirlediklerini göstermektedir. Zaman ve maliyet artışına sebep olan diğer bir faktör ise ödeneklerin gecikmeli olarak serbest bırakılmasıdır. İlk durum planlama birimlerinin proje değerlendirmelerindeki yanlışlığını göstermekte iken, sonuncu durumda sorumluluk açık bir biçimde Maliye Bakanlığında bulunmaktadır.

Benzer biçimdeki hemen hemen tüm proje/programların çıkmaza girmesine rağmen, belki planlama, finans ve uygulayıcı birimlerin performans denetimini yaparak elde ettiği bulgu ve tavsiyeleri paylaşacak bir kurumsal çatı sayesinde benzer biçimdeki problemlerin tekrarlanmasından kaçınılabilir. Tokyo Deklarasyonu bu bağlantıya olan ihtiyacı şu şekilde ifade etmektedir:

“.....Bununla birlikte, Sayıştayların bu hesap verme sorumluluğunu arttıracak reform ve değişikliklerin gerçekleştirilmesini sağlayacak yardım ve tavsiyeleri yanında planlayıcı ve yöneticilerle de işbirliğine girmeleri gerekir.”

Hali hazırda bu birimler arasında, birimlerin performans denetim raporlarının Kamu Hesapları Komitesinde tartışıldığı zaman hazır bulunan temsilcileri dışında etkileşimi sağlayacak kurumsal bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu birimler arasında, daha ziyade kurumsal ve anlamlı bir rapor, planlama birimlerinin değer biçmelerinde daha dikkatli olmalarını sağlayacak ve onlara onay için hazırlanan projelerin sayısını düşürme olanağı sağlayacaktır. Maliye Bakanlığı üst düzey bürokratları bu bağlantı sayesinde, zamanında bitirilebilmesi için yeterince ödenek ayrılabilen daha küçük sayıdaki proje/programların mali yönden onaylanmasının, daha büyük sayıdaki ve uzun süre ödeneksiz kalıp tamamlanamayan projelerin onaylanmasından daha iyi olduğunu öğrenebilirler. Bu bağ Sayıştay’a da daha az denetime tabi kuruluş ve sonuçta ise performans denetimi için daha önemli olanlarını seçebilme kolaylığı sağlar. Bu bağ ayrıca yönetim departmanları üzerinde daha iyi proje oluşturmaları yönünde daha fazla talep, amaçların daha iyi ifade edilmesi, doğru fayda ve maliyet bilgilerinin kullanımı ve rasyonel proje faydaları belirlemeleri sorumluluklarını yüklemektedir.

E. Kurumsal Düzenlemeler

Konu No: 9

Pakistan da yönetim departmanlarının gelecekteki projeleri planlarken denetim tavsiyelerinden yararlanmalarını temin edecek kurumsal bir mekanizma bulunmamaktadır.

F. Performans Denetim Raporlarının Yasama Organı Tarafından Değerlendirilmesi

Yasama organı, denetime tabi kurum yöneticilerinin yanısıra performans denetim raporlarının ana kullanıcılarından biridir. Yasama bu raporları büyük oranda hesap verme sorumluluğunu belirleme noktasında kullanır. Kamu Hesapları Komitesinin (PAC) yöneticilerin hesap verme sorumluluklarını tespit edebilmesine olanak sağlamak için, performans denetim raporları, kamu görevlilerinin bu gibi hatalarının olduğu durumlarda sorumluluklarını saptamaları yanında, yönetim performansındaki eksiklikleri ve göze çarpan para ve/veya yetki suiistimallerini, kötü yönetimi, hırsızlık, yolsuzluk ve diğer eksiklikleri belirtme işlevi görürler. Bununla birlikte bunun böyle yapılması için ne genel bir kural ne de raporların belirli gurupların hesap verme sorumluluğuna odaklanması için belirli direktifler vardır. Pakistan Sayıştay'ının denetim raporunun parlamentoya sunulmasından sonra rapor araştırma ve bunun üzerine bir rapor sunması için Kamu Hesapları Komitesine (PAC) havale edilir. Raporun incelenmesi esnasında Sayıştay Başkanı (Genel Denetçi) denetimi gerçekleştiren performans denetçilerinin de dahil olduğu çalışma gurubu ile hazır bulunur iken Denetlenen kurum yöneticileri ilgili departmandan sorumlu olup Pakistan Hükümetinin bakanı olan Baş muhasebe Görevlisi ile birlikte hazır bulunurlar. Maliye Bakanlığı ile Planlama ve Kalkınma temsilcileri de Kamu Hesapları Komitesinin (PAC) toplantısında hazır bulunur.

Performans denetim raporlarının incelenmesi raporun performans denetçisi tarafından sunumu ile başlar. Bunun üzerine Kamu Hesapları Komitesinin Başkanı Baş Muhasebe Görevlisinden (*Principal Accounting Officer*) denetim bulguları ile ilgili olarak bir açıklama yapmasını ister. Bu noktada Baş Muhasebe Görevlisi denetim bulguları ile aynı görüşü paylaşabilir ve Kamu Hesapları Komitesini eğer yapılabilecekse, alınacak düzeltici tedbirler hakkında bilgilendirir. Yönetim, denetim bulgularına Kamu Hesapları Komitesi önünde itirazda edebilir. Bununla birlikte performans denetim raporunun sunulmasını takiben yapılan tartışma süresince yöneticilerden denetim raporu ile Kamu Hesapları Komitesinin başkan ve üyeleri tarafından söz konusu edilen bütün hususları cevaplaması ve Komiteyi tatmin etmeleri istenir. Komite, yönetimin açıklamalarından memnun olmaz

ise, konu ile ilgili olarak soruşturma açılmasını isteyebilir ya da Sayıştay Başkanının önerileri ile ilgili ya da bunun dışındaki diğer konularda gerekli önlemlerin alınması için talimat çıkarır.

Genellikle, Kamu Hesapları Komitesi tarafından ihmal, kaynakların verimsiz kullanımı, harcamaların israfı, kötü yönetim, gözetim eksikliği, değerinin altında kullanım, amaçların gerçekleştirilmemesi, hırsızlık, yolsuzluk ya da yetki suiistimali gibi davranışlar için verilen talimatlar, kamu görevlilerine disiplin soruşturması başlatmayı ve belli bir miktar paranın kamu görevlilerinden ya da Hazine tarafından kurallara aykırı olarak yapılan fazla ödemelerin müteahhitlerden geri alınmasını içerir. Komite aynı zamanda sistemlerin verimliliğinin artırılması ve proje/program performansının gelişimi için prosedürlerin basitleştirilmesi, daha iyi hizmet dağıtımı ve kamu yönetimi kalitesinde kapsamlı bir ilerleme için talimatlar da yayınlar. Kamu Hesapları Komitesi herhangi bir görevli ya da hükümet sözleşmecisi ile ilgili belirli bir işlem yapılması için talimat çıkardığında, gerekli işlem ilgili kuralların öngördüğü hükümlere göre yapılır. Bu bakımdan Kamu Hesapları Komitesinin işleyişi ile ilgili olarak 2 Şubat 1993 tarihinde önde gelen gazetelerden “The Nation” gazetesinden alınan aşağıdaki haber parçası konu ile ilgili bulunmaktadır:

“Genel Denetçi WAPDA tarafından yürütülen altı kalkınma projesi ile ilgili olarak performans denetim raporu sundu. Denetçiler yürütülen çalışmaları takdir etmekle birlikte, Komite WABDA yetkililerine kaynakların milli çıkarlara en uygun kullanımında çok büyük fayda sağlayacağı için performans denetim raporlarına gerekli özeni göstermelerini tavsiye etmektedir....”

Talimatlara uygunluğun sağlanması için yerine getirilip getirilmediğinin takip edilmesi gerekir. Bu yetki Pakistan Sayıştay’ının ilgili birimine verilmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte kaynakların yetersizliğinden dolayı Sayıştay’ın ilgili departmanı bu yükümlülüğünü gerektiği biçimde yerine getirememektedir. Sonuç olarak, Kamu Hesapları Komitesinin direktifleri yerine getirilememektedir. Hesap verme sorumluluğu sürecinin bu kısmı bundan geliştirilmeye ihtiyaç duymaktadır.

G. Hesap Verme Sorumluluğuna Odaklanma İçin İlkeler

Konu No: 10

Pakistan Sayıştay'ı her hangi bir grubun hesap verme sorumluluğu odaklanmaya ilişkin herhangi bir direktif yayımlamamıştır. Bununla birlikte Sayıştay'ın performans raporları sorumluluğu paranın ve /veya yetkinin kötüye kullanımını hoşgören, yolsuzluk, kötü yönetim, hırsızlık ve benzeri fiilleri gerçekleştiren yada proje/program yönetiminde ağır ihmali görülen proje yöneticilerine yükleme eğilimindedir.

H. Görevliler Hakkında Yapılacak İşlemler

Konu No: 11

Eğer Kamu Hesapları Komitesi bazı usulsüzlüklerinden dolayı denetimin sorumluluk yüklemiş olabileceği bir görevli hakkında tedbir alınmasını isterse, sistem bu tedbirin alınmasına engel oluşturmaz. Bununla birlikte suçlanan her bir görevliye kendini savunması için gerekli fırsatı veren 1973 tarihli Kamu Görevlileri Düzenlemelerinin zorunlulukları nedeni ile, zaman zaman görevliler hakkındaki belli suçlamaları kanıtlamak zorlaşabilir.

Kamu departmanlarını ve hükümet kuruluşlarının tam olarak hesap verme sorumluluğunu sağlayabilmek için, Kamu Hesapları Komitesi Sayıştay Başkanına (Genel Denetçi) belirli kuruluşların performans denetimini yapması, belirli fonksiyonlarını ve faaliyetlerini denetlemesi ve performans denetim raporlarını sunması için direktif verir. Son yıllarda Kamu Hesapları Komitesi Sayıştay Başkanından çeşitli vesilelerle Bilim ve Teknoloji Bakanlığı, Yönetim Hizmetleri bölümü, Hac Kurumu (İslamabad), Kuveyt, Hindistan ve İngiltere'deki Pakistan Büyükelçilikleri, New York'daki Pakistan Başkonsoloslugu ve benzer diğer kuruluşların çatısı altında faaliyet gösteren özerk kuruluşların performans denetimini gerçekleştirmelerini istemiştir. Sayıştay Başkanı (Genel Denetçi) tarafından sunulan raporlar

Kamu Hesapları Komitesi tarafından genellikle objektif bir biçimde ve bütün olarak incelenir. Bu bakımdan Kamu Hesapları Komitesinin Maliye Bölümü üzerine (1981-82-1984-85) raporundan alınan aşağıdaki alıntı konu ile oldukça ilgilidir.

“Sayıştay Başkanı (Genel Denetçi) mevcut imkanlar dahilinde mümkün olduğu kadar çok proje ve organizasyonların performans denetim ve değerlendirmesini gerçekleştirecektir.

İ. Meclis Üyelerinden Denetim İçin Gelen Talepler

Konu No: 12

Meclis Kamu Hesapları Komitesi genellikle Pakistan Genel Denetçisine değişik kuruluşların yada bunların belirli faaliyet ve işlevlerinin performans denetimini yapmaları için direktif verir. Fakat meclis üyelerinden bireysel olarak gelen bu tür talepler Sayıştay tarafından kabul edilmez.

J. Denetim Raporlarının Parti Çıkarları İçin Kullanılması

Konu No: 13

Meclis üyelerinin Pakistan Sayıştay'ının denetim raporlarını kendi parti çıkarları için kullandıkları hiçbir zaman vuku bulmamıştır.

Federal Kamu Hesapları Komitesinin son yıllarda Sayıştay'ın performans denetimine daha fazla ilgi göstermesi ve düzenli harcamalarla ilgili belli olayların tartışılmasından ziyade mali ve yönetim sistemine genel olarak bakmaya daha fazla meyilli olması memnuniyet vericidir. Bu bakımdan Kamu Hesapları Komitesinin Maliye bölümü (1981-82 den 1984-85'e kadar) ile ilgili gözlemleri hayli ümit vericidir.

“Komite kendisinin görünürde tek bir amaç için oluşturulduğunu düşünmektedir. Yönetimin emrine verilen kaynakların Meclis tarafından onaylanan program ve amaçlara uygun olarak verimli, tutumlu, sistematik, etkin ve harcanan para

ile gerçekleştirilen sonucun orantılı biçimde olup olmadığını belirleme gibi. Bunun için bireysel örnekler ya da önemsiz miktardaki belli bir paranın usulsüz harcanması yönetim birimlerinin kapsamlı performansı kadar önemli değildir.”

Bununla birlikte, performans denetim raporlarının başlangıçta mali yaptırımı olmayan olgular olarak nitelendirildiği eyalet meclisleri için durum ümit verici değildir. Bunun nedeni meclis üyelerinin geleneksel olarak kamu görevlileri ve müteahhitler tarafından yapılan mali düzensizlikleri tartışmalarından ve onları geri ödeme ile yükümlü tutmaktan ya da onlara karşı disiplin soruşturması başlatılmasından hoşlanmakta olmaları idi. Bununla birlikte büyük orandaki verimsizlik, kötü yönetim, etkinsizlik, kamu kaynaklarının israf edilmesi ya da değerinin altında kullanılması, kötü hizmet dağıtımı, kamu paralarının ve/veya yetkisinin kötüye kullanımı gibi olayların performans raporları vasıtası ile düzenli olarak önlerine getirilmesi ile eyalet meclis üyeleri performans denetim raporlarına ilgi duymaya başladılar.

SONUÇ

Yukarıdaki tartışmalardan açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır ki performans denetim raporları ancak Meclis ve yönetim tarafından ciddiyetle ele alındığı zaman yönetim ve hesap verme sorumluluğunun faydalı bir aracı olmaktadır. Bu raporları ciddiyetle ele almanın bir yolu raporların denetçiler ve yöneticiler arasında, denetçilerin ve yöneticilerin kendi içinde uygun ve doğru zamanda ve Kamu Hesapları Komitesi gibi yasama kurullarında Meclis üyeleri tarafından tartışılmasıdır. Performans denetim çalışması eğer denetim, planlama, maliye ve yönetici birimler arasında uyumlu koordinasyon varsa, herkes için daha fazla memnun edici de olabilir. Performans denetimi için seçilen konular güncel ve önemli olursa, denetim kapsamı yeterli ve yeterince bağımsız olur. Denetim için yeterli insan gücü ve mali kaynak sağlanırsa, bu raporlar daha fazla etkin olacak ve daha güçlü etki yaratma kabiliyetine sahip olabilecektir.

SAYIŞTAY RAPORLARI

Performans Denetimi Raporu:

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetleri

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce Depremleri Sonrası Faaliyetlerine İlişkin Performans Denetimi Raporu Sayıştay Başkanlığınca 6.5.2002 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. Söz konusu raporun özet bilgileri aşağıda sunulmaktadır:

“Başbakanlık Kriz Merkezinin verilerine göre, 1999 yılında Marmara ve Düzce’de meydana gelen depremlerde 18.243 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 48.901 vatandaşımız yaralanmış, 376.379 konut ve işyeri hasar görmüştür. Bölgede meydana gelen zararların giderilmesi için yürütülen faaliyetler arasında en önemlileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

Sayıştay, bu çalışmada Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki hasar tespiti; hak sahipliği; orta hasarlı binaların onarımı; geçici ve kalıcı konut faaliyetlerinin performansını değerlendirmek için iki temel sorunun yanıtını aramıştır. İlk olarak faaliyetlerin iyi bir şekilde yürütülmesine uygun bir ortam olup olmadığı, daha sonrada, faaliyetlerin ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediği incelenmiştir.

İncelemelerde, bu faaliyetlerin ne kadar iyi bir şekilde yürütüldüğü; hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı; kurumlar ve birimler arasında yetki, görev ve sorumluluk çatışmalarının olup olmadığı ve faaliyetlerin, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediği araştırılmıştır.

Özet

1. 1999 yılında yurdumuzda Doğu Marmara bölgesini etkileyen 7.4 ve 7.2 büyüklüğünde iki deprem yaşanmıştır. Bu depremlerde, Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi’nin 1999 yılı verilerine göre 18.243 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 48.901 vatandaşımız

yaralanmış, 376.379 konut ve işyeri hasar görmüştür. Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetleri yürütmekle görevli olan kamu kurum ve kuruluşları bölgede yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Bu faaliyetlerin büyük bir bölümünü yürütmekten sorumlu olan kurum Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (BİB)'dir.

2. Raporda, BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrasındaki faaliyetlerini değerlendirmek amacıyla iki temel sorunun yanıtı aranmıştır. İlk olarak, faaliyetlerin iyi bir şekilde yürütülmesine uygun ortam olup olmadığı; daha sonra da, faaliyetlerin ihtiyaçlara uygun biçimde yürütülüp yürütülmediği incelenmiştir.

3. BİB her afet sonrası, afetin büyüklüğüne göre afet bölgesinde değişik örgütlenmeler gerçekleştirmektedir. BİB 17 Ağustos depreminden sonra Marmara bölgesinde etkin ve verimli çalışmalar yapmak üzere Bayındırlık ve İskan Bakanına bağlı “Marmara Deprem Bölgesi Afet İnşaat Genel Koordinatörlüğü” ile dış kredilerle finanse edilen konutların yapımı için “Proje Yönetim Birimi”ni kurmuştur. Yeni oluşturulan birimlerle taşra ve merkezdeki birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları açık ve net olarak belirlenmediği için uygulamada görev örtüşmeleri, yetki ve sorumluluk belirsizlikleri ortaya çıkmıştır. Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belli olmaması faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini olumsuz şekilde etkilemekte, koordinasyonu zorlaştırmaktadır.

4. Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürütülen faaliyetler için görevlendirilen çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi tüm kurum ve kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmasına bağlıdır. İyi bir işbirliği ve koordinasyon sağlanamadığından kurumlar birbirlerinin faaliyetlerini olumsuz şekilde etkilemektedir.

5. Hesap verme sorumluluğu; kendisine kaynak tahsis edilenlerin ve yetki verilenlerin, bu yetkinin ve kaynakların nasıl kullanıldığını sergilemesi zorunluluğunu ifade eder. Hesap verme sorumluluğu süreçlerinin iyi işlemesi için şeffaflığı sağlayacak araçlara ihtiyaç vardır. BİB'nin Marmara ve Düzce depremleri sonrasında yürüttüğü faaliyetler, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine uygun bir ortamda yürütülmemektedir.

6. Faaliyetlerin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri uyarınca yürütülmesi için, beklenen sonuçlara nasıl ulaşılabileceğinin planlanması, amaçların ve hedeflerin net olarak belirlenmesi, beklentilerin, sorumlulukların ve yetkilerin mutabakatla açıklığa kavuşturulması, gelişmelerin izlenmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirilerek raporlanması, bütün bunların güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için kapsamlı bir yönetim bilgi sistemine sahip olunması gereklidir. Faaliyetler henüz bu çerçevede yürütülmemekle birlikte amaç ve hedeflerin belirlenmesi, yönetim bilgi sisteminin oluşturulması yolunda atılmış olumlu adımlar vardır.

7. Üst yöneticiler kendilerine tahsis edilen kaynaklar dolayısıyla parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu içindedir. Yönetimlerin parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, parlamento adına denetim yapan Sayıştay'ın kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını düzenleyeceği raporlar aracılığı ile parlamentoya sunması, bunun için de Sayıştay'ın denetim alanının ve yetkilerinin sınırlandırılmaması gerekmektedir. Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkileri sınırlandırıldığında verilen yetkilerin ve tahsis edilen kaynakların ne kadar iyi kullanıldığını bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir şekilde raporlamak mümkün olamayacağı için, bürokrasiyi azaltma, işleri hızlandırma niyeti ile getirilen sınırlandırmalar şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu zaafiyete uğratarak daha büyük sorunlara neden olmaktadır.

Deprem bölgelerinde yürütülen faaliyetler kapsamında çok büyük miktarda kamu kaynağı kullanılmıştır. Kanun hükmünde kararnamelerle harcamaların prosedürleri ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir.

8. BİB'nin deprem sonrasındaki ilk faaliyeti, hasar tespit çalışmasıdır. Hak sahipliği, geçici ve kalıcı iskan faaliyetlerinin başarıyla yürütülmesi bu çalışmanın sonuçlarının doğru ve sağlıklı olmasına bağlıdır. Hasar tespit çalışmaları 25.08.1999 tarihinde başlamıştır. Hasar tespit çalışmalarını yapmak üzere 1200 teknik personel görevlendirilmiştir. 20 günde 334 bin işyeri ve konutun hasar tespiti yapılarak tespitlere itiraz için hak sahiplerine süre verilmiştir. İtirazlar incelenerek karara bağlanmak üzere iken 12.11.1999'da Düzce Depremi meydana geldiğinden ve bu deprem tüm bölgeyi etkilediğinden, itiraz süreleri tüm illerde uzatılmıştır. Elde edilen kesin sonuçlara göre; 112.724 konut ve işyeri yıkık yada ağır hasarlı, 124.131 konut ve işyeri orta hasarlı, 139.524 konut ve işyeri ise az hasarlıdır.

9. Yapılan hasar tespit sonuçlarına karşı çok sayıda itiraz olması ve sonradan bu itirazların büyük bölümünün ikinci incelemelerde haklı bulunması, ilk hasar tespitlerinin sağlıklı yapılmadığını ve gerçekleri yansıtmadığını göstermektedir. Hasar tespitleri ile ilgili böyle bir sonucun ortaya çıkmasında Düzce Depreminin de etkisi olmakla beraber, hasar tespit çalışmasına katılan personelin büyük bir bölümünün deneyimli olmaması, bu personelin önceden yeterince eğitilmemesi ve hasar tespitinde kullanılan kriterlerin ve formların yeterli olmaması da sonuçları büyük ölçüde etkilemiştir.

10. Mevcut yasal düzenlemelere göre; orta hasarlı, ağır hasarlı veya yıkık olduğu tespit edilen konut ve işyeri sahipleri hak sahibi sayılmıştır. Orta hasarlı konut sahiplerine 2 milyar TL, işyeri sahiplerine 1 milyar TL onarım kredisi verilmesi, yıkılan ya da

ağır hasar gören konut sahiplerine ya konut kredisi ya da yeniden yapılacak konutlardan birinin verilmesi kararlaştırılmıştır.

11. Hasar tespitinde olduğu gibi, hak sahipliği çalışmaları da önceden gerekli şekilde eğitilmiş yeterli sayıdaki teknik personel tarafından yürütülmemiştir. Fazla konutu olanlar tek bir konutu için hak sahibi sayıldığından, konutlarla ilgili mülkiyet ve kullanım bilgilerinin güvenilir olması gerekmektedir.

12. BİB, 27.10.2000 tarihi itibarıyla 107.315 konutu orta hasarlı olarak belirlemiştir. Orta hasarlı bina sahiplerinden 59.533'ü onarım kredisinden yararlanmak için talep ve taahhütname vermiş, bunlardan 53.955'i hak sahibi olmuştur. 53.955 hak sahibine 2 milyar TL'den toplam 107.9 trilyon TL ödeme yapılması planlanmıştır.

13. BİB orta hasarlı binaların onarımı ile sınırlı olmak üzere iki yıllık bir süre için 900 gerçek ve tüzel kişiye Geçici Proje Müşaviri belgesi vermiştir. BİB Proje Müşavirliği Geçici Uygulama Esasları Genelgesinde, orta hasarlı binalarını güçlendirmek isteyenlerin, takviye ve onarım projelerini Proje Müşavirlerine hazırlatması, kontrol ettirmesi ve onaylatması gerektiği bildirilmiştir. Proje Müşavirliği sistemi yeni getirilen bir sistem değildir. Proje Kontrol Müşavirliği Hizmeti Yönetmeliği 10.12.1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ancak uygulaması olmamıştır. Genelge ile Yönetmelik büyük ölçüde benzer düzenlemeleri içermekle beraber bazı önemli farklılıklar da vardır. Yönetmelikte, PM'lerine projeleri idare adına tetkik ve tasdik yetkisi verilmiştir. Genelgeyle getirilen düzenlemelere göre ise; projeyi hazırlayan, inceleyen, onaylayan, işi projesine göre yapan (müteahhit) ve işin projesine göre yapıldığını kontrol eden (fenni mesul) kişi, aynı gerçek veya tüzel kişi olabilmektedir. Bütün görev ve yetkilerin aynı kişinin uhdesinde birleşmesi orta hasarlı binaların onarımı konusundaki kontrolleri neredeyse ortadan kaldırmıştır.

14. Orta hasarlı binaların onarımı konusunda PM'lerine görev ve yetki verilmekle beraber belediyelerin bu binalara inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verme yetkisi devam etmektedir. Orta hasarlı binaların onarımından dolayı belediyelerin yükü artmıştır. Hasar gören binaların çoğunun kaçak ve ruhsatsız olması, bunlar hasar görmüş olsalar bile inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verilmemesi gerektiği için, yükleri bir kat daha artmaktadır. Belediyeler, bütün bu işleri yapacak yeterli sayıda teknik elemana sahip olmadığından, istenilen sonuçların elde edilmesi güçleşmektedir.

15. BİB, kış koşulları ağırlaşmadan çadırlarda yaşayanları daha sağlıklı mekanlara taşımak amacıyla 30 m² büyüklüğünde prefabrike konutları ihale yolu ile yaptırmayı kararlaştırmış ve yaptığı ihale sonucunda su basmanı dahil 1.5 milyar TL'ye prefabrike konut yapması için 25 firma ile sözleşme imzalanmıştır. Firmalara yaptırılan prefabrike konut sayısı 31.393'tür. Bu sayıya hibe yoluyla yapılan 11.521 adet prefabrike konut sayısı dahil değildir. 44.433 adet prefabrike konut için BİB'nin katlanmak sonunda kaldığı maliyet 166 trilyon TL olmuştur.

16. Prefabrike konutların yapımı, 574 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler uyarınca 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun kapsamı dışında, Bakanlık Makamının uygun gördüğü yöntem ve prosedürlere göre gerçekleştirilmiştir. İhalede istenilen sonuçların elde edilebilmesi rekabet ve açıklık ilkelerine uygun hareket edilmesine bağlıdır. Prefabrike konut yapım işinin Resmi Gazetede ilan edilmesi ve herkese açık olması bu ilkelere uygun düşen, işin yapılacağı yerin, miktarının ve isteklilerin hangi kriterlere göre seçileceğinin belirtilmemiş olması ise, bu ilkelere ters düşen uygulamalardır.

17. BİB tüm prefabrike konutları 30.11.1999 tarihine kadar bitirmeyi ve ihtiyaç sahiplerine teslim etmeyi hedeflemiştir.

Geçici konutlar hedeflenen tarihte bitirilememiştir. 31.12.1999 tarihi itibarıyla konutların yaklaşık % 80'i bitirilmiş ancak, yaklaşık % 50'si ihtiyaç sahiplerine tahsis edilebilmiştir. Tüm konutlar Mart 2000'de bitirilmişse de bölgedeki prefabrike konutların tam doluluğu ikinci kışa girilirken çadır kentler sökülerek sağlanabilmiştir. Geçici konutlarla ilgili hedeflere ulaşılamamasının iki temel nedeni vardır. Alt yapı çalışmaları planlanan sürede tamamlanamadığı için geçici konutların üst yapısının yapımı da gecikmiştir. İkinci neden, çadır kentlerde yaşayanların prefabrike konutlara (kendilerine ödenen 100 milyon TL kira yardımı kesileceği için) taşınmak istememeleriyle ilgilidir.

18. Prefabrike geçici konutlara yerleştirilenlerin yaklaşık % 30'u konutları yıkık, ağır veya orta hasarlı olduğu için hak sahibi olan kişilerdir. Evi olmayan ve deprem bölgesinde kiracı konumunda yaşayanların sayısına ilişkin bilgiler yoktur. Bu durumda olanların kalıcı konut sorunlarının nasıl çözüleceğine ilişkin herhangi bir politika da geliştirilmemiştir. Prefabrike geçici konutların alt ve üst yapılarının daha sonra nasıl kullanılacağı da planlanmamıştır. Bölgede yaşayanların tümünün ihtiyaçlarını göz önünde tutan politikalar geliştirilmediğinden, geçici bir süre kullanılmak amacıyla yaptırılan prefabrike konutların kalıcı konuta dönüşme ihtimali hayli yüksektir.

19. Marmara ve Düzce depremlerinde evi yıkdığı veya ağır hasar gördüğü için hak sahibi sayılanlara kalıcı konut konusunda üç seçenek sunulmuştur. Evini Yapana Yardımı seçenlere kendi arsalarında konut yaptırmak şartıyla 6 milyar TL kredi verilmesi, Hazır Konut Kredisini seçenlere bitmiş konut satın almaları şartıyla 6 milyar TL kredi verilmesi, diğerlerine de hükümet tarafından yaptırılacak konutlardan birinin verilmesi kararlaştırılmıştır. 18739 hak sahibi Evini Yapana Yardım ve Hazır Konut Kredisinden, 39.370 hak sahibi kalıcı konuttan yararlanmak istemiştir. Ancak, hak sahipliği sayısı itirazlara ve mahkeme sonuçlarına bağlı olarak sürekli değiştiği için BİB,

41.403 kalıcı konut yapmayı planlamıştır. Konutların bir bölümü BİB'nin, bir bölümü de Başbakanlık PUB'nin sorumluluğu altında yaptırılmıştır. Kalıcı konutların büyük bir bölümünün finansmanı dış kredi ile sağlanmıştır. BİB 41.403 konutun 15.118'inin Başbakanlık PUB'nce, 23.711'inin BİB'nca ve 2574'ünün hibe olarak yaptırılmasını planlamıştır. PUB'nce yaptırılacak 15.118 konuttan 12.068'i için Dünya Bankasından, 3.050'si için Avrupa Yatırım Bankasından kredi sağlanmıştır. BİB ise 15.502 konutu Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'ndan sağlanan kredi ile 7650'sini de ulusal kaynaklarla yaptırmayı planlamıştır. Ayrıca İstanbul'daki hak sahipleri için 559 adet hazır konut Emlak Bankasından satın alınmıştır.

20. BİB, kalıcı konutların ihalelerini Bakanlık Makamının uygun gördüğü prosedür ve yöntemlere göre yürütmüştür. İhaleler uluslararası firmaların teklifine açık bir şekilde, kapalı teklif usulüyle ve anahtar teslimi yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. BİB anahtar teslimi götürü bedeli 12 milyar TL (Nisan 2000 kuru itibarıyla yaklaşık 20 bin \$) olarak tespit ettiği 23.110 konutu, uygun indirimleri yapan 52 firmaya toplam 224 trilyon TL bedelle ihale etmiştir. İhale indirimleri sonucu bir konutun maliyeti alt yapı hariç ortalama 9.6 milyar TL olmuştur. Ancak; sözleşmesine göre anahtar teslimi ihale edilen kalıcı konutlara, 12.06.2001 tarih ve 2001/2862 sayılı BKK ile fiyat farkı ödenmesi ortalama maliyetleri yaklaşık 21,1 trilyon TL artırmıştır.

21. BİB, konutların müteahhitlere yer teslimi yapılmasından itibaren 150 takvim gününde bitirilmesini hedeflemiştir. Buna göre, konutların Kasım ve Aralık 2000'de bitirilmesi gerekiyordu. Ancak firmalara çeşitli nedenlerle süre uzatımı verildiği için konutlar hedeflenen sürede bitirilememiştir. Süre uzatımları kamulaştırma işlemlerinin gecikmesi, alt yapıların zamanında bitirilememesi ve hakedişlerin geç ödenmesi yüzünden ortaya çıkmıştır. Kasım ve Aralık 2000'de bitirilmesi planlanan konutların % 33'ü, Eylül 2001 itibarıyla teslim edilememiştir.

22. BİB, yaptıracığı konutların müşavirlik, kontrollük ve mühendislik hizmetlerini 5 firmaya 6.175 trilyon TL bedelle ihale etmiştir. Kalıcı konut seçeneğinden yararlanacak hak sahiplerine verilmek üzere yaptırılan (Haziran 2001’de ihale edilen 2200 konut dahil) 43.603 konut için yaklaşık 1.4 katrilyon TL harcamada bulunulacaktır. Evini Yapana Yardım seçeneğinden yararlanacak 14.066 hak sahibine yapılacak 84 trilyon liralık ödeme ile Hazır Konut Kredisinden yararlanmak isteyen 4.673 kişiye ödenen 28 trilyon TL da hesaba katıldığında kalıcı konutlar için Eylül 2001 tarihi itibarıyla personel ve idari giderler hariç yaklaşık 1.5 katrilyon TL tutarında harcama yapılacağı söylenebilir.

23. BİB’nce yaptırılan konutlar ile Başbakanlık PUB’nce yaptırılan konutların büyüklüğü ve kalitesi farklıdır. BİB, 99 m² büyüklüğünde ve Nisan 2000 kurlarına göre maliyeti, alt yapı hariç 20 bin \$ olan konutları yaptırmayı kararlaştırırken, Başbakanlık PUB yaklaşık 80 m² büyüklüğünde ve maliyeti, alt yapı hariç 14 bin \$ olan konutlar yaptırmayı kararlaştırmıştır. Kalıcı konut yapımında iki ayrı kurumun BİB’nin ve Başbakanlık PUB’nin görev alması sonucu farklı tip büyüklük ve maliyette konutlar yapılmış ve hak sahiplerine eşit olmayan seçenekler sunulmuştur.

Öneriler

A) Çağdaş kamu yönetiminin iki temel kavramı; hesap verme sorumluluğu ve şeffaflıktır. Faaliyetlerin başarılı bir şekilde yürütülmesi bu ilkelere uygun hareket edilmesine bağlıdır.

Bu nedenle:

1. Açık ve net hedefler belirlenmelidir. Yürütülen faaliyetlere ilişkin amaçlar, ve hedefler hazırlanacak bir stratejik plan kapsamında açık, net anlaşılabilir ve ölçülebilir şekilde belirlenmelidir.

2. Yetki, görev ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmelidir. Hedeflere nasıl ulaşılacağı, ne tür sonuçların elde edilmek istendiği, kimin neyi yapmaktan sorumlu olacağı ve kimlerin hangi yetkileri ve kaynakları kullanacağı tarafların mutabakatları ile belirlenmelidir. Yetki kullanan ve sorumluluk üstlenenlerin görevlerini nasıl yapacaklarına ilişkin rehberler olmalı, bunlar düzenli bir şekilde güncelleştirilmelidir. Kurum içi koordinasyon ve işbirliğinin nasıl sağlanacağı bu rehberlerde açık, net ve herkesin anlayabileceği şekilde belirlenmelidir.
3. Doğru kararlar almaya ve gerektiğinde düzeltici müdahalede bulunmaya yardımcı olan bir Yönetim Bilgi Sistemi olmalıdır. Faaliyetlerin izlenmesi, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının zamanında değerlendirilmesi ve elde edilen sonuçların güvenilir bir şekilde raporlanması için; kapsamlı, faaliyet ve maliyet verilerini birleştirmeye elverişli, güncel, doğru ve geçerli bilgi ve verilere dayalı yönetim bilgi sistemine sahip olunmalıdır.
4. Görevli kurum, kuruluş ve birimler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır. Kamuda istenilen sonuçların elde edilmesinde rol ve sorumluluğu olan çok sayıda kurum ve kuruluş vardır. Faaliyetlerin birbirini olumsuz bir şekilde etkilememesi için, farklı rolleri olan tarafların yine hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bir araya gelip, ne tür sonuçların elde edilmesinin istendiğini, bu sonuçların elde edilmesinde kimlerin nelerden sorumlu olacağını açık ve net bir şekilde ve tarafların mutabakatı ile belirlemeli ve etkili bir işbirliği sağlanmalıdır.
5. Sayıştay denetimi dışında kalan hiçbir alan olmamalıdır. Üst yöneticilerin, kendilerine yetki veren ve kaynak tahsis eden parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Denetim, hesap verme sorumluluğunu güçlendiren en önemli faktördür. Bu sorumluluğun yerine getirilebilmesi, büyük ölçüde TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın, kaynakların parlamentonun niyetleri doğrultusunda, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde

kullanılıp kullanılmadığını düzenleyeceği raporlarla parlamentoya sunmasına bağlıdır. Bu nedenle Sayıştay'ın denetim alanı ve yetkileri sınırlandırılmamalıdır.

B) Deprem sonrasında yürütülen hasar tespiti, hak sahipliği, orta hasarlı binaların onarımı ile geçici ve kalıcı konut faaliyetlerinin ihtiyaçlara uygun bir şekilde yürütülmesi için

6. Hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmalarının kısa sürede ve sağlıklı yapılması için gerekli önlemler alınmalıdır. Hasar tespiti ve hak sahipliği çalışmalarını yapacak olan yeterli sayıdaki teknik eleman önceden iyi bir şekilde eğitilmelidir. Hasar tespit kriterleri ve hasar tespit formları doğru sonuçların alınmasına elverecek şekilde geliştirilmelidir.

7. Mevzuat ve örgüt yapısı Zorunlu Deprem Sigortası ile uyumlu hale getirilmelidir. Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanunun çıkması BİB'nin deprem sonrası, özellikle hasar tespit ve hak sahipliğine ilişkin görevlerinin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bakanlığın teşkilat yapısı ve bu faaliyetlerine ilişkin mevzuatı Zorunlu Deprem Sigortası ile uyumlu hale getirilmelidir.

8. Orta hasarlı binaların onarım ve güçlendirilmesine gerekli özen gösterilmelidir. Hasarlı yapıların onarım ve takviyesi özelliği olan bir iş olduğundan bunların projelendirilmesi, ruhsat verilmesi ve inşaat aşamalarının denetimi için özel düzenlemeler getirilmelidir. Onarım ve güçlendirme için kabul edilebilir risk düzeyleri ve ekonomik sınırlar açıkça ortaya konulmalıdır.

9. Afetzedelere sunulan geçici ve kalıcı barınma olanakları ihtiyaç değerlendirmelerine ve maliyet karşılaştırmalarına dayanmalıdır. Geçici ve kalıcı konutlar konusunda karar oluşturulurken; ihtiyaç sahiplerinin beklentileri dikkate alınmalı ve farklı kalitede seçenekler sunulmamalıdır.

10. Geçici konutların alt ve üst yapılarının daha sonra nasıl kullanılacağı açıkça belirlenmiş olmalıdır. Prefabrike konutların arazilerine ödenen kira bedelleri de dikkate alınarak, prefabrike konutların nasıl ve ne zaman boşaltılacağı; alt ve üst yapılarının nasıl kullanılacağı en kısa zamanda planlanmalıdır.

11. Geçici ve kalıcı konut ihalelerinde açıklık ve rekabet sağlanmalıdır. Konutların yapım, müşavirlik, mühendislik ve kontrollük hizmetleri açıklık ve rekabeti sağlamak için önceden belirlenmiş ihale usul ve esaslarına dayandırılmalıdır. Tüm ihalelerde bulunması gereken açıklık ve rekabet unsurları hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak şekilde sağlanmalıdır. İhaleyi yapma sürecinde sağlanan şeffaflık aynı zamanda kamu kaynaklarının ve gücünün kötüye kullanılmasını önlemek için de önemlidir

12. Konutlar maliyet ve süre aşımını söz konusu olmadan bitirilmelidir. Konut yapım faaliyetleri kaynak planlaması çerçevesinde ele alınmalı, hedefler bir plan çerçevesinde belirlenmeli, konutlar maliyet ve süre aşımını söz konusu olmadan bitirilmelidir.”

Performans Denetimi Raporu:

İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor?

İstanbul Depreme Nasıl Hazırlanıyor Raporu, Sayıştay Başkanlığınca 6.5.2002 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. Söz konusu raporun özet bilgileri aşağıda sunulmaktadır:

“Büyük can ve mal kayıplarına yol açan 17 Ağustos Depreminden sonra bilim adamlarının İstanbul’u bekleyen büyük bir deprem tehlikesi olduğunu belirtmeleri, dikkatlerin muhtemel İstanbul depremine yönelmesine yol açmıştır. Deprem öncesi iyi hazırlık yapılmadığı takdirde büyük zararlarla karşı karşıya kalınacağını, yaşadığımız kötü deneyler açıkça göstermiştir. Öte yandan, İstanbul’un Türkiye açısından taşıdığı pek çok özel neden dolayısıyla meydana gelecek deprem sadece İstanbul ve çevresini değil, ülkenin tümünü derinden etkileyecektir. Deprem hazırlık çalışmalarının istenilen sonuçları verecek şekilde yürütülmesi gerekmektedir. Büyük kayıplarla karşılaşmamak ve ödemek zorunda olduğumuz bedeli en düşük maliyetle ödeyebilmek için deprem hazırlık çalışmalarının bir an önce etkili sonuçlar doğuracak şekilde başlaması için bir an önce harekete geçilmelidir.

Sayıştay, bu çalışmada İstanbul’da yürütülen deprem hazırlık çalışmalarının yeterli olup olmadığını değerlendirmiştir. İstanbul depreme ne kadar iyi hazırlanıyor sorusuna iki bölümde yanıt aranmıştır. İlk bölümde, İstanbul’u depreme hazırlamakla görevli olan örgüt yapısının yeterli olup olmadığı; bu yapının görev, yetki, koordinasyon ve işbirliği açısından ihtiyaçları tam olarak karşılamaya elverişli olup olmadığı; depreme hazırlık faaliyetlerinin etkili bir şekilde planlanıp planlanmadığı; acil yardım hizmet planlarının iyi hazırlanıp hazırlanmadığı; depremlerde can ve mal kaybını artıran en önemli unsur olan yangınlar konusunda yürütülen çalışmaların yeterli olup olmadığı değerlendirilmiştir. İkinci bölümde ise, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin imar planlama ve uygulama faaliyetlerinin nasıl yürütüldüğü; uygulamada ne tür aksaklıkların olduğu; yapıların depreme dayanıklı yapılması için alınan önlemlerin ve mevzuatın ne ölçüde yeterli olduğu ve mevcut yapıların güçlendirilmesi için neler yapıldığı araştırılmıştır.

Özet ve Öneriler

Özet

1. Büyük can ve mal kayıplarına yol açan 17 Ağustos depreminden sonra bilim adamlarının İstanbul'u bekleyen büyük bir deprem tehlikesi olduğunu belirtmeleri, dikkatlerin muhtemel İstanbul depremine yönelmesine yol açmıştır.
2. İstanbul'da çok sayıda bina olması, mevcut binaların bir bölümünün ruhsatsız ve kaçak yapılması, ruhsatlı olanların zemin etütleri yapılmadan inşa edilmesi, yapı denetim ve kontrollerinin yeterince etkili olmaması yüzünden beklenen depremin İstanbul'da büyük bir tahribat yaratacağı tahmin edilmektedir.
3. İyi hazırlık yapılmadığı takdirde deprem sonrasında katlanmak zorunda kalınan maliyetin, deprem öncesi hazırlıklar nedeniyle ortaya çıkacak maliyetin çok üstünde olacağı hem Türkiye'de hem de Dünyada yaşanan deneyimlerin ortaya çıkardığı açık bir gerçektir. Bu nedenle Türkiye'nin sınırlı kaynaklarını en iyi şekilde kullanması ve katlanmak zorunda kalacağı maliyetleri azaltacak çalışmalara öncelik ve önem vermesi gerekmektedir.
4. Rapor, İstanbul'da yürütülen deprem hazırlık çalışmaları üzerine odaklanmıştır. Deprem zararlarını azaltmaya yönelik kısa ve orta dönemli deprem hazırlık çalışmaları asıl olarak İstanbul Valiliği'nce koordine edilmekte ve yürütülmektedir. Etki ve sonuçları daha uzun dönemde ortaya çıkabilecek imar planları ve imar uygulamaları gibi çalışmalar ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin sorumluluğu altında gerçekleşmektedir.
5. Mevcut yasal düzenlemelerimize göre afet planlarını hazırlamak ve uygulamakla görevli olan örgütsel yapı İl Acil Yardım Teşkilatlarıdır. Afetin kriz yönetimini gerektirecek boyutlarda olması durumunda ise Başbakanlık Kriz Merkezinin

talimatı üzerine il kriz merkezleri devreye girmektedir. İl Acil Yardım Teşkilatlarının faaliyetleri deprem öncesi hazırlık çalışmalarına odaklı olmayıp, deprem anında ve deprem sonrasında yapılacak işlere yöneliktir.

6. İstanbul Valiliği bu eksikliği gidermek üzere 1.1.2000 tarihinde afet hazırlık çalışmalarını yapmak üzere Afet Yönetim Merkezi adı altında yeni bir yapı oluşturmuştur. Bu merkezin amacı; afet öncesi, başlangıcı ve etkilerinin sona ermesine kadar geçen süre içinde afetin en az zararla atlatılması için kurumlar arasında işbölümü, işbirliği ve koordinasyon sağlamaktır. Afet Yönetim Merkezi'nin hedefi ise; afet zararlarını en aza indirmek için önleyici ve koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlamak ve acil yardım planlarını koordine etmektir.

7. Afet Yönetim Merkezi, İl Acil Yardım Teşkilatının acil yardım planlama faaliyetlerinde koordinasyonu sağlamaya yönelik bir rol üstlenerek, kriz anında İl Kriz Merkezine dönüşebilecek şekilde örgütlenmiştir. Afet Yönetim Merkezi, faaliyetlerini İstanbul Valiliğinin yetki ve görevleri çerçevesinde yürütmektedir. Yani, organizasyonel yapısı yasal bir düzenlemeye dayanmamaktadır. Ayrıca işbirliği ve koordinasyon sağlanmasında, kaynak tahsisinde faaliyetlerin planlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde problemler vardır.

8. Deprem hazırlık çalışmalarının iyi bir şekilde yürütülmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların başında İstanbul'da bu alanda çalışma yapan kuruluşlar arasında sonuç odaklı, etkili bir işbirliğinin sağlanamamış olması gelmektedir. Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon meselesine doğru bir şekilde yaklaşılmamaktadır. Önemli olan kimlerin, neler yapacağını, kimin belirleyeceği değildir. Taraf olan kurumlar birlikte belirledikleri amaç ve hedefler doğrultusunda, varılmak istenen sonuçlar üzerinde anlaşma sağlamalı, hesap verme sorumluluğu

ilkeleri çerçevesinde kimin neyi yapmaktan sorumlu olacağı açıkça belli olmalıdır.

9. Belli sonuçların elde edilmesinde sorumluluğu ve rolü olan kurumların önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşacak şekilde faaliyet yürütmemeleri yüzünden etkili sonuçlar alınması mümkün olmamaktadır. Faaliyetler, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkelerine dayalı uzun dönemli stratejik planlar ve yıllık eylem planları çerçevesinde yürütülmediği için kaynakların ihtiyaç belirlemelerine ve önceliklere dayalı olarak tahsisi mümkün olmamakta, istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmemektedir.

10. Muhtemel İstanbul depreminde deprem zararlarını artıracak risk unsurlarından biri de deprem sonrasında meydana gelebilecek yangınlardır. Bu nedenle, deprem öncesinde riskleri azaltacak etkili önlemler geliştirilmesi gerekmektedir. Yangınlar konusundaki çalışmalar İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. İtfaiye Daire Başkanlığı ve Kontrol Daire Başkanlığının yürüttüğü çalışmalarla riskli bölgeler ve tesisler belirlenmişse de kaynak yetersizliği ve planlama eksiklikleri nedeniyle problemlerin çözümü konusunda somut adımlar atılamamıştır. Öte yandan itfaiyenin mevcut istasyon, araç, gereç ve personel sayısı risk azaltmaya elverişli düzeyde değildir.

11. İGDAŞ, Deprem Vanası Projesini, Kandilli Rasathanesi ise Erken Uyarı ve Acil Müdahale Sistemi Projesini hayata geçirmeye çalışmaktadır. İGDAŞ'ın projesi ile Kandilli Rasathanesinin projesinin erken uyarı bölümü deprem sonrasındaki yangın riskini azaltmaya yöneliktir. Birbirinden bağımsız yürüyen bu projelerin kaynakların iyi kullanımı açısından koordineli bir şekilde yürütmesinde büyük yarar vardır.

12. İl Acil Yardım Teşkilatını oluşturan hizmet grupları afet sırasında uygulanacak planları hazırlamaktadır. Bu planlar, hizmet

gruplarının kimlerden oluştuğunu, hizmet gruplarının görevlerinin neler olduğunu ve ellerindeki araç, gereç ve teçhizatın envanterini gösteren bir doküman niteliğindedir. Bu niteliğinden dolayı da deprem öncesi hazırlıklardan çok deprem anı ve deprem sonrası yapılacaklara odaklanmıştır. Deprem anı ve deprem sonrasında yapılacak iyi çalışmalarla da deprem zararları azaltılabileceği için, İl Acil Yardım Teşkilatının örnek olarak seçilen dört hizmet grubunca hazırlanan planlar irdelenmiştir. Söz konusu planlar üzerinde yapılan incelemeler ve görevli personelle yapılan görüşmeler sonunda tespit edilen olumsuzluk ve zayıflıklar şunlardır:

- Hizmet gruplarının planlarında sadece grup ve servis başkanlarının görev ve sorumlulukları belirlenmiş, diğer görevlilerin isimleri belirtmekle yetinilmiştir. Ayrıca, planda görevli olanların tümüne görevli olduklarına dair bildirimde bulunulmamıştır. Bazı görevlilerin planda kendisine nasıl bir rol verildiğinden haberdar olmadığı tespit edilmiştir. Oysa, planlarda rolü olanların kimlikleri ve haklarındaki ayrıntılı bilgiler ile bu kişilerin kendilerinden beklenen rolleri ayrıntılı olarak bilmesi ve planın her yönüyle güncelliği, tüm zorluklarına karşın planın başarısı için hayati önemdedir.
- Planlarda görev alan kurum ve kuruluşların hazırlık aşamasında bir araya gelerek, plan amaç ve hedeflerinin tam olarak gerçekleştirilmesi için katkılarının ne olacağı, bir başka ifade ile kendilerine verilen görevleri nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirebileceklerine yönelik çalışmalar yapılmamış, dolayısıyla en geniş katılım sağlanamamıştır.
- Hangi ihtiyacın, ne zaman, nasıl ve kim tarafından karşılanacağı belli değildir. Plan dokümanlarına yansıyan bu şekilde bir hazırlık olmamasına rağmen bazı hizmet grupları kendi ihtiyaçlarını belirlemişlerdir. Belirlenen ihtiyaçların karşılanması konusunda herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

- Bazı hizmet gruplarının hazırladığı planlarda görevli olanların deprem mağduru olabilecekleri düşünülmemiş, bunların yerine görev yapacak kişiler belirlenmemiştir.
- Planlar, risk ve öncelik kavramlarını öne çıkaran bir yaklaşımla hazırlanmamakta, riskler ve öncelikler dikkate alınmamaktadır.
- Planda rolü olan kişilerin, rollerini başarıyla yerine getirmelerini sağlayacak yeterli eğitimleri bulunmamaktadır. Örneğin; arama, kurtarma çalışmaları için eğitilen kişilerin eğitimleri bu alandaki uluslararası standartların altında olup, gerek eğitimin niteliği gerekse süresi son derece yetersizdir.
- Kurtarma hizmetlerinde kullanılacak araç ve gerecin envanteri çıkarılmış olmakla birlikte bunların hareketini ve son durumunu izleyen ve güncelleştiren bir sistem mevcut değildir.
- Hizmet gruplarının çalışmalarının yönetimi ve koordinasyonu ile ilgili sorunlar vardır. Örneğin; hizmet gruplarının hazırladığı planlarla İl Afet Bürosundaki planlar birbirinden farklıdır. İl Afet Bürosundaki planların güncelleştirilmediği tespit edilmiştir.

13. Kaçak, projesiz, yasadışı ve plansız yapılaşma, yanlış yer seçimi, ruhsatlı ancak denetimsiz yapılaşma ve bütün bu olumsuzlukları önleyecek yeterli yasal önlemlerin olmaması muhtemel bir depremin felakete dönüşmesine neden olabilecektir.

14. Muhtemel İstanbul depreminin ne zaman olacağı kesin olarak bilinmemekle birlikte 30 yıl içinde olma olasılığı %65 olarak tahmin edilmektedir. Bu süre içinde yeni yapılacak ve İstanbul'un bina stokuna eklenecek binaların depreme dayanıklı bir şekilde inşa edilmesi büyük bir önem arz etmektedir. Bu nedenle,

İstanbul'daki imar planlama ve uygulamaları ile ilgili çalışmalar deprem zarar riskini azaltmakla doğrudan ilgilidir.

15. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde ve örnek olarak seçilen belediyelerde yapılan incelemeler sonunda saptanan aksaklıklar şunlardır:

- Genel olarak arazinin kullanım şeklini gösteren nazım ve uygulama imar planlama çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Bu nedenle İstanbul genelinde yerleşime uygun olmayan alanlar tam olarak bilinmemektedir.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından yürütülen imar planlama çalışmalarına veri tabanı olabilecek zemin etütleri henüz tam olarak bitirilememiştir.
- Zemin etütleri yapılan ve yerleşime uygun olmadığı tespit edilen bazı yerlerde daha önceden inşa edilmiş yapılar vardır. Bu yapılar hakkında geliştirilmiş herhangi bir program ya da proje yoktur.
- İmar uygulamalarını yürütmekle görevli belediyeler, bu işi etkili bir şekilde yapabilmek için yeterli araç, gereç ve personele sahip değildir.
- Ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapıların engellenmesine yönelik mevzuat hükümleri yeterince uygulanamamaktadır. Yapı denetim kuruluşlarının oluşturulması olumlu bir adımdır. Ancak bu kuruluşlar ruhsatlı yapıların ruhsatlarına uygun yapılmasını denetleyeceklerdir. Oysa İstanbul'da mevcut yapı stokunun yarısından fazlası ruhsatsız yapılardan oluşmaktadır. Ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapıların önlenmesine yönelik yeni tedbirler alınmadıkça 29.6.2001 tarih ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunla getirilen düzenlemenin tek başına yeterli olmayacağı açıktır.
- İnşaatlarda çalışan personelin mesleki yeterliliğini güvence altına alan, meslek öncesi ve içi eğitim söz konusu değildir.

16. Deprem zarar riskini azaltmak için, İstanbul'daki mevcut bina stokunun depreme ne ölçüde dayanacağını bilmesi, yıkılacak binaların belli bir plan içinde ve belirlenecek önceliklere göre güçlendirilmesi ya da güçlendirilemeyecek binalarda oturanların başka yerlere taşınması gerekmektedir. Böyle bir program, hükümet düzeyinde benimsenmiş politikaları, uzun dönemli stratejileri, sağlam kaynakları gerektirmekte ve tek tek kurumların başa çıkabileceği boyutları çok aşmaktadır. Binaların güçlendirilmesi yolunda atılan ilk adım, JİKA (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı) ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanıp Bakanlar Kurulunca onaylanan ayrıntılı zemin etütleri yapılmasına ilişkin çalışmanın 15.4.2001 tarihinde başlatılması olmuştur. Söz konusu çalışmaların 2002 yılı sonuna kadar tamamlanması planlanmaktadır. Ayrıntılı zemin etütleri ve devamında yapılacak deprem risk analizleri, muhtemel deprem senaryolarına göre yapıların tavrının belirlenmesini sağlayacaktır. Bu tür çalışmalar yapıların deprem güvenlik risklerini belirlemeye yönelik tespit çalışmalarıdır. İstanbul'un deprem güvenli bir kent olması ancak bu gelişmelerden elde edilen bilgiler ışığında geliştirilecek projelerle mümkün olabilecektir.

17. 17 Ağustos Marmara Depreminde hasar gören kamu binalarının onarım çalışmaları tamamlanamamıştır. Hasar tespiti konusundaki rakamlar güvenilir olmamakla beraber Afet Yönetim Merkezi tarafından belediyeler, üniversiteler ve diğer kamu binalarının onarımı ve güçlendirilmesi için toplam 146.9 Trilyon TL'ye ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir. Buna karşılık 5.2.2002 tarihi itibarıyla kurumlara tahsis edilen toplam ödenek miktarı 33.6 Trilyon TL'dir.

18. 17 Ağustos Marmara depreminde hasar gören kamu binalarının onarım çalışmalarının yanı sıra, tüm kamu binalarının özellikle okulların, hastanelerin, köprülerin, viyadüklerin, tünellerin, tarihi ve kültürel değeri olan binaların muhtemel depreme dayanıklı olup olmadıklarının tespit edilerek, ihtiyaç

gösterenlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Kurumlar güçlendirme çalışmalarını kendi olanakları ile yapmaya çalışmaktadır. Sağlık Bakanlığı 26 Devlet Hastanesinde, Kültür Bakanlığı da tarihi varlıklar konusunda bu tür çalışmalara başlamışlarsa da kaynak yetersizliğinden dolayı işler gerektiği kadar hızla ilerlememektedir. Güçlendirme ihtiyacı olan kamu binalarının ve tesislerinin bulunacak iç ve dış kaynaklarla bir an önce güçlendirilmesi gerekmektedir. Kamu binalarının güçlendirilmesi için sürdürülen dış kaynak bulma çalışmalarında somut gelişmeler elde edilmiştir. Bulunacak kaynaklarla kamu binaları ve tesisleri güçlendirildiğinde muhtemel depremin zarar riski önemli ölçüde azaltılmış olacaktır.

19. İhtiyaç gösteren özel mülkiyete konu olan binaların güçlendirilmesi, güçlendirilmesi mümkün olmayanların ise yıkılması gerekmektedir. 16 ıncı paragrafta sözü edilen ayrıntılı zemin etütleri ve deprem risk analizleri çalışması sonucunda sağlamlaştırılması ya da yıkılması gerektiği belirlenen binalar için gerekli hukuki ve mali alt yapıyı hazırlayacak projelere ihtiyaç vardır. Yapıların depreme dayanıklı hale getirilmesinin maliyeti ile ilgili gerek Afet Yönetim Merkezince gerekse bilim adamlarınca çalışmalar yapılmıştır. Binaların güçlendirilmesi, muhtemel İstanbul depreminin zararlarını azaltacak maliyet etkinliği de olan tek çözümdür. İstanbul'un muhtemel depreme iyi bir şekilde hazırlanması için uzun dönemli stratejiler çerçevesinde geliştirilen ve sağlam kaynakları olan projelere acilen ihtiyaç vardır.

Öneriler

1. Muhtemel bir depremin etkilerini en aza indirecek faaliyetler iki temel grupta ele alınmalıdır. Yapıların depreme dayanıklılığını sağlayan faaliyetler birinci grup faaliyetler olarak konunun temel çözüm noktasına yöneliktir. Yapılar depreme dayanıklı ise zarar arızı ve küçük boyutta olacaktır. Bunun sağlanması da mevcut yapı stokunun depreme dayanıklı hale getirilmesi ve yeni

yapılacak olanların depreme dayanıklı inşa edilmesiyle mümkündür. İkinci grup faaliyetler ise özellikle birinci grup faaliyetler tamamlanıp İstanbul deprem güvenli bir yapı stokuna sahip oluncaya kadar hayati önemde olup, mevcut yapı stokunu veri alıp bu şartlar altında zararı en aza indirmeye dönük, göreceli olarak kısa vadeli faaliyetlerin tümünü kapsamaktadır.

2. Birinci paragraftaki yaklaşıma uygun olarak, İstanbul'un muhtemel bir depreme tam olarak hazır olmasının ilk ve en önemli koşulu mevcut yapı stokunun deprem güvenli hale getirilmesidir. Bu nedenle ayrıntılı zemin etütleri ve devamında tüm yapı stoku için yapılması gereken kapsamlı bir risk değerlendirmesi, önceliklere dayalı olarak ivedilikle gerçekleştirilmelidir.

3. İkinci paragrafta sözü edilen faaliyetler sonuç olarak senaryo depremi karşısında yapı davranışını belirleyecek tespit çalışmalarıdır ve mevcut yapı stokunu deprem güvenli hale getirmeye dönük faaliyetler için çıkış noktasıdır. Deprem etkilerini en aza indirecek asli çalışmalar, bu tespitleri baz alarak yapılacak sağlamlaştırma, tahliye, yıkım, konut tedariki gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Bu faaliyetlerin getireceği hukuki, mali ve idari problemlerin boyutları hükümet düzeyinde alınacak kararlar çerçevesinde planlamaya ihtiyaç göstermektedir.

4. Yapılaşma alan ve özelliklerinin belirlenmesinden başlayıp yapı projelerinin onaylanması, inşaatların projelerine, ilim ve fenne uygunluğunun denetimi, nihayetinde yapı kullanma iznine uzanan süreçler ve bu süreçlere ait sistemler devlet otoritesinin kontrol ve güvencesinde olup bu hizmetler için vergi, resim ve harçlar da alınmaktadır. Bu nedenle sadece kamu kuruluşlarına ait değil özel mülkiyete konu yapıların depreme dayanıklılığı da devletin ilgi ve sorumluluk alanına girmektedir. İstanbul'un muhtemel bir depreme hazırlanmasında bu anlayış çerçevesinde hareket edilerek sağlamlaştırma, yıkım, konut tedariki gibi faaliyetler

sadece bireylerin güç ve inisiyatiflerine terk edilmemelidir. Aksi takdirde son Marmara depreminde olduğu gibi hükümet, deprem öncesi yapacağının çok fazlasını, deprem sonrası yardımlar, geçici, kalıcı konutlar v.b. için yüklenme durumunda kalmakta, asıl önemlisi çok sayıda can kaybına meydan verilmektedir.

5. İstanbul'un mevcut yapı stokunun üçte ikisi inşaat ruhsatı ya da iskan izni alınmamış yapılardan oluşmaktadır. Kontrolsüz yapılaşma, depreme dayanıklı bir yapı stoku oluşturma yolunda önemli bir handikaptır. Bu çerçevede kaçak yapılaşmayla mücadelenin önündeki engelleri ortadan kaldıracak önlemlere ağırlık verilerek belediyelerin konuyla ilgili personel, araç, gereç ihtiyaçları giderilmeli ve bu mücadele için yeterli güvenlik önlemlerinin alınmasını da kapsayan idari ve hukuki eksiklikler ortadan kaldırılmalıdır.

6. İskan izni olmayan yapılara elektrik, su v.b alt yapı hizmetlerinin götürülmemesini öngören 3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu hükmüne işlerlik kazandırarak kaçak yapılaşma önlenmelidir.

7. İnşaatların her aşamasında görev yapan personel için sicil ve yeterlilik sistemi oluşturulmalı, hizmet öncesi ve içi eğitim çalışmaları düzenlenmeli, bu alanda meslek örgütleri ve akademik çevrelerle ilgili idareler işbirliği ortamı oluşturmalıdır.

8. İstanbul'un muhtemel depreme karşı iyi bir şekilde hazırlanması ve ortaya çıkabilecek zararların en aza indirilebilmesi için yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç vardır. Bunun için kısa, orta ve uzun dönemde hangi sonuçların elde edilmek istediğinin açıkça belirlenmesi ve bu sonuçların elde edilmesinde rol ve fonksiyonu olan kamu kurumlarının işbirliği içinde çalışması gerekmektedir. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi, kamu kurumları arasındaki işbirliğinin hesap verme sorumluluğu ilişkileri temelinde geliştirilmesine bağlıdır. Hesap verme sorumluluğu temelinde geliştirilecek işbirliklerinde; kimin, neyi,

ne kadar sürede yapmaktan sorumlu olduğunun, kaynak ihtiyaç ve tahsislerinin, taahhüt ve beklentilerin açıkça belirlenmesi gereklidir. Kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilecek işbirliği çalışmalarının başlaması, ilgili kamu kurumlarının kendi hedeflerini belirlemeleri ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak stratejilerle, eylem planlarını geliştirmeleri gerekmektedir. Ayrıca, İstanbul’da halen yürütülmeye çalışılan projelerin ve hazırlanan acil yardım planlarının yukarıda çerçevesi çizilen stratejik plana entegre edilerek amaç ve hedeflerle uyumlu hale gelecek şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

9. İl acil yardım planları, planda rolü olan kurum ve kuruluşların katkılarıyla gerçekleştirilmeli, alternatif senaryolara cevap verecek, gerçekçi, güncel, ilgililerin rahatlıkla değerlendirebileceği netlik ve basitlikte, gelişme ve güncelleştirmeye uygun dokümanlar olmalı, planda rolü olan kişi ve kuruluşlar kendilerinden bekleneni net olarak bilmeli ve benimsemelidir.

10. İl acil yardım planlarında rolü olan kişilerin eğitim eksiklikleri giderilmeli, arama, kurtarma çalışmalarında görev alacak kişiler bu alandaki uluslararası standartlara uygun bir eğitime tabi tutulmalı, eğitim sistemli bir faaliyet olarak ele alınıp, bu alandaki yetişmiş kadrolar ve AKUT gibi örgütlerden eğitim faaliyetlerinin planlaması ve yürütülmesinde yararlanılmalıdır.”

Çevre Denetimi Raporu:

Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele

Gemilerin Denizleri ve Limanları Kirlletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele Raporu, Sayıştay Başkanlığınca 2.5.2002 tarihinde TBMM Başkanlığına gönderilmiştir. Söz konusu raporun özet bilgileri aşağıda sunulmaktadır:

“Gemilerin sintine ve balast sularını, çöp ve kanalizasyonlarını uygun olmayan şekilde denize boşaltmaları, denizlerin ve limanların kirlenmesine yol açmaktadır. Kirliliğin bir başka önemli nedeni, deniz kazaları sonucu meydana gelen kirliliktir. İstanbul ve Çanakkale Boğazı, kaza riskinin yüksekliği ve petrol tankerleri ile tehlikeli yük taşıyan gemi trafiğinin fazla olması nedeniyle kirlilik tehdidi ile karşı karşıya olan sularımızın başında gelmektedir. Gemilerden kaynaklanan deniz kirliliği, niteliği gereği uluslararası bir sorundur. Gemilerin denizleri kirlletmesini önlemek amacıyla Türkiye’nin de imzaladığı çok sayıda uluslararası sözleşme vardır. Bu sözleşmelerin başında “Denizlerin Gemiler Tarafından Kirlletilmesinin Önlenmesi Hakkındaki Sözleşme” (MARPOL Sözleşmesi) gelmektedir.

Sayıştay, bu çalışmayı EUROSAT üyesi altı ülkenin ortaklaşa yürüttüğü bir proje çerçevesinde gerçekleştirmiştir. Eşgüdümlü ve eş zamanlı yürütülen projeye İngiltere, Hollanda, Yunanistan, Malta, Güney Kıbrıs ve Türkiye katılmıştır. İncelemeler ortak kriterler doğrultusunda yürütülmüştür. Kriterler, büyük ölçüde MARPOL Sözleşmesinin hükümlerine göre oluşturulmuştur.

Gemilerin denizleri ve limanları kirlletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konusu beş ayrı bölümde ele alınmıştır. İlk bölümde, gemilerin denizleri ve limanları kirlletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konusundaki ulusal politikaların ve araçlarının ne kadar etkili olduğu; ikinci bölümde, uluslararası kurallar gereği gemilerde yapılması gereken sorvey ve kontrollerin yeterli bir şekilde yapıp yapılmadığı; üçüncü bölümde, atık kabul tesislerinin ihtiyaçları karşılamaya uygun düzeyde olup olmadığı; dördüncü bölümde, kirliliğin izlenmesi, kovuşturulması ve cezalandırılmasının etkili bir şekilde yapıp yapılmadığı; beşinci bölümde, ulusal acil müdahale planlarının yeterliliği ile kirliliğin temizlenmesinin ne derece başarı ile yürütüldüğü incelenmiştir.

Özet

1. Türkiye'nin denizleri artan deniz trafiği ile birlikte her geçen gün daha fazla kirlenmektedir. Üç tarafı denizle çevrili Türkiye, 8.333 km.lik kıyı şeridi uzunluğu ile Avrupa'nın en uzun kıyı şeridine sahip ülkelerinden birisidir. Türkiye, denizlerin korunması ve deniz kirliliğinin önlenmesi konusunda çeşitli uluslararası anlaşmaları imzalamıştır.

2. Sayıştay, bu çalışmada ilgili kamu kurumlarının “Gemilerin Denizleri Kirlletmesini Önleme ve Kirlilikle Mücadele” konusundaki faaliyetlerini ne ölçüde başarı ile yürüttüğünü incelemiştir.

Bu amaçla:

- İlgili kurumların, kirliliği önleme konusundaki politikaları ne kadar iyi oluşturdukları ve hesap verme sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdikleri,
- Uluslararası sözleşmeler ve ulusal düzenlemeler uyarınca yapılması gereken gemi sörvey ve kontrollerinin ne derece başarıyla yapıldığı,
- Limanlardaki atık kabul tesislerinin ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığı,
- Kirlilikle mücadelenin ne kadar etkili bir şekilde yapıldığı,
- Kirleticileri izlemenin ve cezalandırmanın istenilen sonuçları doğurup doğurmadığı incelenmiştir.

Bulgular ve Ulaşılan Sonuçlar

Politika oluşturma ve hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak:

3. Gemilerin denizleri kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele etme konusunda politika oluşturmakla görevli temel kurumlar Çevre Bakanlığı ve Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığıdır. Gemilerin denizleri kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konusunda görevi olan diğer kamu kurumları; Sahil Güvenlik Komutanlığı, büyükşehir belediye başkanlıkları, mülki idare amirlikleri ve liman işletmeleridir. Bu konuda doğrudan görevli olmayan ancak konuyla ilgili önemli fonksiyonları ifa eden bir kamu kuruluşu da Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü'dür.

4. Çevre Bakanlığı, çevre politikalarının tespit ve koordinasyonu; Denizcilik Müsteşarlığı, kirlenmeyi önleyecek her türlü tedbirleri almakla ve denizcilikle ilgili hedef ve politikaları belirlemekle; Sahil Güvenlik Komutanlığı, mülki idare amirlikleri ve büyükşehir belediye başkanlıkları, kirletenleri izlemekle ve uygun cezalar vermekle; Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü, seyir güvenliğini sağlamak ve kaza halinde acil müdahalede bulunmakla ve liman işletmeleri, atık kabul tesislerini işletmekle görevlidir.

5. İlgili kurumların temel görevleri paragraf 4'de açıklandığı gibi olmakla beraber, liman atık kabul tesislerinin işletilmesi görevi farklı kurum ve kuruluşlara verilmiştir. Liman atık kabul tesislerinin işletilmesi ya o limanı kullanan kamu kuruluşuna bırakılmış ya da özel sektöre devredilmiştir. Bir başka ifadeyle, limanlar TUPRAŞ, ATAŞ, TCDD, TDCİ gibi kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından işletilmekte ya da limanlar özelleştirilerek özel sektöre devredilmektedir.

6. Denizleri kirletenlerin izlenmesinde ve kirleticilere ceza verilmesinde de görevli kuruluşlar bakımından benzer bir durum vardır. Büyükşehir belediye hudutları içindeki kirlenmelere büyükşehir belediye başkanlıkları, büyükşehir belediye başkanlığı hudutları ve liman sınırları dışında yapılan kirlenmelere Sahil Güvenlik Bot Komutanlıkları, büyükşehir belediyesi hudutları dışında ve liman sınırları içindeki kirlenmelere mülki amirler tarafından ceza verilmektedir.

7. Gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konularında ulusal politika oluşturmada yetersizlikler vardır. Oluşturulan politikalar kirliliği önlemenin ve kirlilikle mücadele etmenin bütün temel unsurlarını kapsamamaktadır. Böyle bir sonucun doğmasındaki en önemli sebep kamu kurumlarının yetki, görev ve sorumluluk alanlarının açık ve işlevsel bir biçimde belirlenmemiş olmasıdır. Politika geliştirmekle ilgili kurumlar olan Çevre Bakanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı pek çok konuda yetki ve görev bakımından sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Yetki ve görev örtüşmeleri politikaların geliştirilmesini olumsuz şekilde etkilemektedir. Belirsizlik ortamı uluslararası anlaşmalarla uyumlu ulusal düzenlemelerin ve uygulamaların yapılmasını güçleştirmektedir. Kirliliği önleme ve kirlilikle mücadelede önemli bir unsur olan atık kabul tesislerinin yapımından ve işletilmesinden asıl olarak hangi kurumun sorumlu olduğu belli değildir. Aynı şekilde meydana gelen kirliliğin temizlenmesinden hangi kurumun sorumlu olduğu da açıkça belli değildir. Ayrıca, kirliliğin izlenmesi ve cezalandırılması konusunda yetkili kılınan çok sayıda kurum vardır.

8. Gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konusunda istenilen sonuçların elde edilmesinde rol ve sorumluluğu bulunan çok sayıda kamu kurum ve kuruluşu vardır. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi, bu kurumlar arasında hesap verme sorumluluğu ilişkilerine dayanan

sonuç odaklı işbirliklerinin kurulmasına bağlıdır. Faaliyetler önceden belirlenmiş amaç, hedef ve performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik karşılıklı mutabakatlara ve açıkça belirlenmiş sorumluluklara ve beklentilere dayanan işbirliklerine göre yürütülmediğinden, istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını, ulaşılmadı ise nedenlerinin neler olduğunu değerlendirmek mümkün olmamaktadır.

9. İstenilen sonuçların elde edilmesinde rol ve sorumluluğu olan kurumlar arasında etkili bir işbirliği sağlanamaması yanında, faaliyetlerin planlanmasındaki ve yürütülmesindeki diğer temel zayıflıklar; kurumların faaliyetlerini önceden belirledikleri amaç, hedef ve performans hedeflerine göre yürütmemeleri, performans ölçüm rejimi oluşturamamaları ve buna bağlı olarak doğru kararlar almaya elverişli güncel, geçerli, yeterli, güvenilir veri ve bilgilerin olmamasıdır.

10. Faaliyetler, stratejik planlar kapsamında belirlenen amaç ve hedeflere göre yürütülmediği, amaç ve hedefler, yıllık hedeflere dönüştürülmediği, yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçecek performans göstergeleri seti oluşturulmadığı, performans ölçümü yapmaya uygun bir yönetim bilgi sistemine sahip olunmadığı ve performans izlenip, değerlendirilip, raporlanmadığı için gemilerin denizleri ve limanları kirletmesini önleme ve kirlilikle mücadele etme konusunda ulusal politika oluşturulması ve bu politikaların uygulamaya dönüştürülmesinde yetersizlikler vardır.

Gemi sörvey ve kontrolleri ile ilgili olarak:

11. Türk bayraklı gemilerin sörveylerini yaparak sertifikalarını vermekle görevli olan kurum, Başbakanlık Denizcilik Müsteşarlığıdır. Gemi sörveyleri, Denizcilik Müsteşarlığının yedi bölge müdürlüğündeki gemi sörvey kurulu başkanlıklarınca ve Müsteşarlığın yetki verdiği klas kuruluşlarınca yapılmaktadır. Sörvey, ulusal mevzuat ve uluslararası sözleşmeler ile kurallara

göre denizlerde can, mal ve çevre güvenliğini sağlamak için güverte, makine teçhizat ve donanımının ölçümlerinin yapılarak gemilere sertifika verilmesi amacıyla yapılan çalışmadır.

12. Sörvey, zorunlu ve periyodik iken kontrol, seçilen gemilerde habersiz ve sörveyler kadar kapsamlı ve derin yapılmayan bir çalışmadır. Kontrollerde gemilere verilen sertifikaların geçerli olup olmadığı kontrol edilmektedir. Türkiye'deki kontroller, esas olarak yabancı bayraklı gemiler üzerinde yapılan liman devleti kontrolleridir. Denizcilik Müsteşarlığı, liman devleti kontrolünü sayısı 13 olan Liman Devleti Kontrol Memurları aracılığı ile yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu sayı raporun yazıldığı tarihte 8'e düşmüştür. Denizcilik Müsteşarlığı, Türk bayraklı gemiler üzerinde seçerek, hedef belirleyerek ve habersiz kontroller yapmamakla beraber, 2000 yılından itibaren yabancı ülke limanlarında eksikliği tespit edilen Türk bayraklı gemileri izleyerek kontrol etmeye başlamıştır. Denizcilik Müsteşarlığı bu gemilerin uluslararası kurallara uygunluğu sağlanıncaya kadar seferlerine izin vermemektedir.

13. Yabancı bayraklı gemilerde yapılan liman devleti kontrolü, uluslararası kurallara göre sefer yapan ve bayrak devleti tarafından sertifikalandırılan gemilerin, başka bir bayrak devleti limanında kontrol edilmesidir. Türkiye, liman devleti kontrolü bağlamında Akdeniz ve Karadeniz Memorandumuna taraf olmuştur. Taraf olunan bu memorandumlara uyanınca her yıl limanlarına gelen gemilerin en az % 15'ine denk düşen sayıda geminin kontrolü, takibi ve bildirimi yükümlüğünü üstlenmiştir. Avrupa Birliği uyum süreci içinde bu oranın %25'e çıkarılması planlanmaktadır. Liman devleti kontrolünün etkili sonuçlar doğurması için belirlenen hedeflere ulaşılması ve kontrol edilecek gemilerin risk değerlendirmelerine dayalı olarak seçilmesi gerekmektedir. Denizcilik Müsteşarlığı, liman devleti kontrolünde veri ve bilgilere erişme bakımından sörveylerde olduğu gibi zorluklarla karşı karşıya değildir. Liman devleti kontrol yetkilileri

başka ülkelerde üretilen yabancı bayraklı gemiler hakkındaki bilgileri kullanabilmektedir. Kontrol yetkilileri bu bilgileri kendi deneyim ve birikimlerinin ışığı altında değerlendirerek kontrol edilecek gemileri seçmektedirler.

14. Taraf olunan memorandumlar liman devleti kontrolünde riskli gemilerin seçilmesini ve hedeflenen sayıda kontrol yapılmasını gerekli kılmaktadır. Denizcilik Müsteşarlığı hedef belirlemediği gibi minimum oran olan % 15 hedefine ulaşılıp ulaşılmadığını da değerlendirmemektedir. Bu konudaki problemler asıl olarak güncel, geçerli, güvenilir veri ve bilgilerin üretilmemesi veya bu bilgilere erişilememesi yüzünden ortaya çıkmaktadır.

15. DİE rakamlarına göre, Türkiye limanlarını her yıl 20 binin üstünde gemi ziyaret etmektedir. Bu rakama bir yıl içinde birden fazla giriş yapan gemi ziyaretleri de dahildir. Denizcilik Müsteşarlığı tek girişleri ve Akdeniz Memorandumundaki en az % 15’lik hedefi dikkate alarak kendi liman devleti kontrol hedefini belirlemeden ve hedefine ulaşılıp ulaşılmadığını değerlendirmeden 2000 yılı Ülke Raporunda, 391 gemiyi liman devleti kontrolüne tabi tuttuğunu açıklamıştır. Dosyalar üzerinde yaptığımız incelemede açıklanan bu rakamın doğru olmadığı, 2000 yılında sadece İstanbul ve İzmir’de 409 gemide liman devleti kontrolü yapıldığı tespit edilmiştir.

16. Denizcilik Müsteşarlığının yaptığı sorveyler plan çerçevesinde yürütülmemektedir. Bu çalışmaların başarılı şekilde sonuçlanması büyük ölçüde plana dayalı olarak yürütülmesine bağlıdır. Sorveylerin ve bayrak devleti kontrollerinin planlanabilmesi için, ulusal bayrakla seyreden gemilerin sayısı, tipi, taşıdıkları riskler, ihtiyaç duyulan sorvey kapasiteleri hakkında en son ve güvenilir bilgilere ihtiyaç vardır. Bu bilgilerin bir bölümünün güvenilir olmaması, bir bölümüne ise kolay ve çabuk erişilememesi bu faaliyetlerin planlanmasını zorlaştırmaktadır. Liman devleti

kontrollerinin planlama çerçevesinde yürütülmemesi ise hedef belirleme ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçmeye yönelik çalışma tarzının benimsenmemesinden kaynaklanmaktadır.

17. Liman devleti kontrolünde uygunsuzluklar bulunduğu uygulanacak yaptırımlar; bulunan eksikliklerin kayda geçirilmesinden, bu eksikliklerin giderilmesi için süre verilmesine ve geminin seferden alkonmasına kadar değişmektedir. Taraf olunan memorandumlarda öngörülmesine karşın Türkiye'deki uygulamalarda liman devleti kontrolü sırasında eksiklik bulunduğu kontrollerle ilgili tüm maliyetlerin gemi sahiplerine ya da işletmecisine ödettilmesi uygulamasının olmaması büyük bir eksikliktir. Denizcilik Müsteşarlığı 2000 yılı Ocak-Haziran döneminde 251 gemide liman devleti kontrolü yapmıştır. Bu kontrollerin 46'sında eksiklik bulunmazken, 205 gemide çeşitli eksikliklere rastlanmıştır ve bunlardan 71'i önemli eksikliklerden dolayı seferden alkonmuştur. En fazla kontrol edilen bayrak devletleri sırasıyla 33 gemi ile Rusya Federasyonu, 31 gemi ile Malta ve Suriye, 23 gemi ile Kamboçya, 21 gemi ile Panama ve 19 gemi ile Ukrayna'dır.

18. Denizcilik Müsteşarlığı, Türk Loydu Vakfına ve Uluslararası Klas Kuruluşları Birliği üyesi dokuz klas kuruluşuna sertifika düzenleme yetkisi vermiştir. Denizcilik Müsteşarlığı, yetki verdiği klas kuruluşlarının uygun kalitede çalışma yaptığından emin olacak kalite kontrol sistemini henüz oluşturmamıştır. Klas kuruluşlarına yetki verilmesi, buna karşılık bu yetkinin nasıl kullanıldığının kontrol edilmemesi bu faaliyetlerin istenilen sonuçları verecek şekilde yürütülmesini olumsuz şekilde etkileyen önemli bir risk unsurudur.

19. Denizcilik Müsteşarlığı, sörvey ve kontrollerin yeterli kalitede olmasını sağlayacak rehberlere ve elkitaplarına sahip değildir. Sörvey ve kontrolleri yapacak görevlilerin rol ve sorumluluğunun ayrıntılı olarak tanımlandığı rehberlerin ve bu görevlilerin

çalışmaları sırasında kullanacakları kontrol listelerinin olmaması sörvey ve kontrollerin yeterli kalitede olmasını engelleyen önemli bir risktir. Öte yandan sörvey ve kontrollerle ilgili sonuçların sistematik ve standart bir şekilde kaydedilmemesi ve bilgilerin bilgisayarlı ortama aktarılmaması yüzünden bu bilgiler önemli bir geri bildirim aracı olma özelliğini kaybetmektedir.

20. Sörvey ve kontrollerin kalitesini etkileyen bir başka önemli faktör bu çalışmaları yapan görevlilerin uygun bilgi ve becerilere sahip olmasıdır. Denizcilik Müsteşarlığı bu görevleri yürüten personel için yeterli meslek içi eğitim programları düzenlememekle beraber son günlerde eğitim konusunda Avrupa Birliği nezdinde girişimler başlatmıştır. Öte yandan bu personele yeterli ücret ödenmemesi yüzünden uygun niteliklere sahip personel istihdamında güçlük çekilmektedir.

Atık kabul tesisleri ile ilgili olarak:

21. Gemilerden kaynaklanan deniz kirliliğinin başlıca nedeni gemilerin atıklarını denize boşaltmalarıdır. Gemiler, kirlletici atıklarından kurtulmak için ya atıkları denize boşaltmakta ya da işleme tabi tutarak (yakma, ayırma v.s.) kalanları yok etmekte veya atıkları seyir esnasında depolayarak, limanlardaki atık kabul tesislerine boşaltmaktadırlar. Bu nedenle, denizlerin gemiler tarafından kirlletilmesini önlemenin en etkin yolu, gemilerin atıklarını seyir süresince depolamaları ve bu atıkları limanlardaki kabul tesislerine boşaltmalarıdır.

22. MARPOL'e göre gemiler, denize boşaltılması yasak olan atıkları ve atıklarının işlem görmesi sonucu kalan kalıntıları depolamak zorundadır. Bu kuralların uygulanabilmesi için limanlarda gemilerde oluşan atık ve kalıntıları, gecikmeye neden olmayacak şekilde alacak katı ve sıvı kabul tesislerinin olması gerekir. Ülkemizde atık kabul tesisleri konusunda yeterli bir ulusal politika oluşturulmadığından çeşitli kurum, kuruluş ve şirketlerce

işletilen limanlarda yeterli atık kabul tesisi yoktur. Başta özel limanlar olmak üzere limanların çoğunda hiçbir atık kabul tesisi bulunmamaktadır.

23. Limanları işleten yönetimlerin MARPOL’ün gereklerine göre atık kabul tesisleri oluşturmaları gerekmektedir. Ülkemizdeki atık kabul tesislerinin büyük bir bölümü sintine ve balast suyunun alınmasına yöneliktir. Katı atıkları yok etme ve öğütme tesisleri ise yok denecek kadar azdır. Limanlarda yaptığımız incelemede; arıtma sistemlerinin çalıştırılmadığı görülmüştür. Arıtma yapılmadığı için sintine suları dinlendirme yöntemi ile ayrıştırılmaktadır. Bu nedenle ayrıştırılmak üzere gemilerden alınan sintine sularının toplanacağı tanklar kapasite bakımından yetersiz kalmakta ve bu yetersizlik istenmeyen sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Tankların kapasitesinin düşük olması nedeniyle , kabul ücreti veren fakat atığını veremeyen gemilerin atıklarını denize boşaltması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Kirliliğin önlenmesi, izlenmesi, temizlenmesi ve kirletenlerin cezalandırılması ile ilgili olarak:

24. Kirlilikle etkili bir şekilde mücadele edilebilmesi için yeterli ve uygulanabilir ulusal acil durum planına sahip olmak gerekir. Taraf olduğumuz “Akdeniz’in ve Karadeniz’in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesi” eki protokollerinden olan Acil Durum Protokolleri uygulamaya konulamamıştır. Çevre Bakanlığınca acil durum planı esasları hazırlanmış olmasına rağmen uluslararası düzenlemelerin öngördüğü nitelikte ulusal acil durum planına sahip olduğumuz söylenemez.

25. Gemilerden kaynaklanan kirlilikle mücadelede, izleme ve cezalandırma son derece önemlidir. Ulusal düzenlemelere göre bu görev büyükşehir belediyeleri, mülki idare amirlikleri ve Sahil Güvenlik Komutanlığına verilmiştir. Gerek merkezde gerekse

yerinde yapılan incelemelerde başta mülki idare amirlikleri olmak üzere büyükşehir belediyelerinin izlemeyi yapacak yeterli araç, gereç ve nitelikli personelle donatılmadığı görülmüştür. Sahil Güvenlik Komutanlığının elinde bulunan imkanların ise artırılması gerekmektedir.

26. İzleme görevi verilen kurumlar arasında koordinasyon ve bilgi akışı kirlilikle mücadele açısından son derece önemli olmasına rağmen kurumlar arası koordinasyon ve bilgi paylaşımı yok denecek düzeydedir. Çevre Bakanlığı, koordinasyon ve bilgi akışı sağlama konusunda kilit role sahip olmasına rağmen bu fonksiyonunu yeterince yerine getirememektedir.

27. Mevcut ceza sistemi bugünkü yapısıyla kirlilikle mücadele konusunda birçok eksiklik içermektedir. Kirlilikle mücadelede asıl olan kirliliğin oluşmasını engelleyici düzenlemelerin getirilmesidir. Ceza sistemi, önleyici olma yaklaşımı yerine kirlilik olduktan sonra cezalandırma yaklaşımıyla oluşturulmuştur. Cezalar, gemilerin grostonuna göre verildiğinden kirliliğin çeşidi, boyutu, kirlitenin kastı veya iyi niyeti gibi unsurlar göz önünde bulundurulmamaktadır. Gemilere verilen cezalar adil ve önleyici nitelikte değildir.

28. Gerek izleme gerekse cezalandırma konusunda görev verilmiş olan kurumların yetki alanlarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi gerekirken bu konuda önemli boşluklar bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kara sınırlarının tespiti konusunda yeterli düzenlemeler bulunmasına karşılık deniz sınırlarının ve deniz alanlarının tespiti konusu açıkça düzenlenmediğinden çeşitli sorunlar doğmaktadır.

29. İzleme görevi olan kurumlar, bu görevlerini havadan, karadan ve denizden sürekli ve etkin bir biçimde yapmak durumundadır. İzleme için yeterli araçlara sahip olunmadığı için kirleticileri etkili bir şekilde izlemek ve ceza vermek mümkün olmamaktadır. Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın elinde bulunan ve sayısı son derece

yetersiz hava araçları dışında hiçbir kurumun elinde havadan izleme yapmaya uygun araç bulunmamaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelerin ve mülki amirliklerin denizden izleme yapacak olanakları ise son derece yetersizdir.

Öneriler

1. Kirliliği önleme ve kirlilikle mücadele etme konusunda yeterli bir ulusal politikaya sahip olmak için kirliliğin bütün temel unsurlarını kapsayan, uluslararası sözleşmeler ve kurallarla uyumlu politika araçlarına ihtiyaç vardır. Çevre Bakanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı uygun politika araçlarına sahip olunup olunmadığını değerlendirerek yeni inisiyatifler geliştirmelidir.
2. Kirliliği önleme ve kirlilikle mücadele konusunda görevi olan çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır. İstenilen sonuçların elde edilebilmesi için ilgili kurumlar arasında etkili işbirliklerinin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Kurumlar arasında iyi bir işbirliği ve koordinasyon sağlanmadığı takdirde istenilen sonuçlar elde edilmesi mümkün olmayacaktır.
3. Sonuç odaklı işbirliklerinin kurulması için her kurum, faaliyetini stratejik planları kapsamında belirledikleri amaç ve hedefleri doğrultusunda yürütmelidir. Gemilerin denizleri ve limanları kirlletmesini önleme ve kirlilikle mücadele konusunda görevi olan hiçbir kurum geliştirdikleri stratejik plan çerçevesinde belirlenmiş amaç ve hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştirmediğini değerlendirmemektedir. Kurumların; amaç ve hedeflerini belirleyip, bunları yıllık hedeflere dönüştürmesine, performans göstergeleri seti oluşturup, hedeflerine ne ölçüde ulaştıklarını ölçmeye ihtiyacı vardır.
4. Denizcilik Müsteşarlığı, sörvey ve liman devleti kontrolü yapmakla yetinmemeli bayrak devleti kontrolü yapmayı da amaçlamalıdır. Bu görevlerin etkili bir şekilde yapılabilmesi için

Denizcilik Müsteşarlığı yeterli araç gerece sahip olmalı ve yeterli sayı ve nitelikte personeli istihdam etmelidir.

5. Denizcilik Müsteşarlığı, bayrak devleti kontrolünü ve sörveyleri daha etkili bir şekilde yapabilmek için bilgisayar ortamında veri ve bilgilerin üretilmesine önem vermeli ve güvenilir, güncel, geçerli bilgilere dayalı olarak yapacağı sörvey ve kontrolleri planlamalıdır.

6. Denizcilik Müsteşarlığı, liman devleti kontrollerinde kendi hedefini belirlemeli ve hedefine ne ölçüde ulaştığını yıl sonunda değerlendirmelidir.

7. Liman devleti kontrolünde uygunsuzluklar bulunduğu kontrollerle ilgili tüm maliyetlerin gemi sahiplerine ödettilmesi için Akdeniz Memorandumu' nun ilgili hükümleri işletilmelidir.

8. Denizcilik Müsteşarlığı, yetki devrettiği klas kuruluşları üzerinde daha etkili kontrol sistemi oluşturmalıdır.

9. Denizcilik Müsteşarlığı, sörvey ve kontrollerin kalitesinden emin olunmasını sağlayacak el kitapları, rehberler ve kontrol listeleri oluşturmalıdır.

10. Denizcilik Müsteşarlığı, sörvey ve kontrollerin daha başarılı bir şekilde yürütülmesi için bu görevleri yapan personelin meslek içi eğitimlerine önem vermelidir.

11. Uluslararası sözleşmelerin öngördüğü nitelikte atık kabul tesislerinin oluşturulmasından kimin sorumlu olduğu belli değildir. Ulusal mevzuatın bu eksikliği en kısa sürede giderilmelidir.

12. Uluslararası sözleşmelerin öngördüğü kapasiteye sahip atık kabul tesislerinin oluşturulmasına ve limanların atık yönetim planlarına göre idare edilmesine önem verilmelidir.

13. Kirlilikle etkin mücadeleyi sağlayacak bütün ilgili kurum ve kuruluşların rol aldığı, farklı senaryolara göre hazırlanan ve tatbikatlarla desteklenen, yeterli ve uygulanabilir ulusal acil durum planının oluşturulması gerekmektedir. Bu plana uygun olarak başta İstanbul olmak üzere yerel ölçekte de aynı özellikleri içeren acil durum planlarının hayata geçirilmesine çalışılmalıdır.

14. İzleme ve cezalandırma görevi verilen kurum ve kuruluşların yetki alanları açık ve net olarak belirlenmeli, büyükşehir belediyelerinin deniz sınırlarının tespitine ilişkin boşluk giderilmelidir.

15. Denizleri kirletenlere verilen para cezalarının mahkemelerce iptal edilmemesi için alınan numunelerin uygun laboratuarlarda analiz edilmesi gerekmektedir. Bunun için başta Sahil Güvenlik Komutanlığı olmak üzere izleme ve cezalandırma konusunda görevli kurumların numuneleri analiz ettirebilecekleri laboratuvar imkanlarına kavuşturulmaları gerekir.

16. Cezalar, gemilerin gereksiz gecikmelerine neden olmayacak tarzda adil ve önleyici yaklaşımla yeniden ele alınıp düzenlenmelidir.

17. Kirlilik sonrası temizleme faaliyetlerinden hangi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu açıkça belirlenerek bu konudaki boşluk giderilmelidir. Sorumlu kurum ve kuruluşlar temizlik faaliyetini etkili şekilde gerçekleştirecek araç, gereç ve imkanlarla donatılmalıdır.”