



SAYIŞTAY DERGİSİ

Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi

Yolsuzlukla Mücadele Eden Ululararası Örgütler

Yönetişim ve Kamu Yönetiminde Kalite

Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Uygulaması

Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri

Kamu İhale Kanunundaki Değişiklikler

Sosyal Sigortalar Kanunundaki Değişiklikler

Mali Denetimde Önemlilik

2002 Yılı Hazine İşlemleri Raporu

Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu

SAYIŞTAY KARARLARI

TEMMUZ - ARALIK 2003

SAYI : 50-51

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

Yayın Kurulu Başkanı : **M. İsmail ÇULHACI**
Uzman Denetçi

Yazı İşleri Müdürü : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Başdenetçi

Yayın Kurulu : **M. İsmail ÇULHACI**
Uzman Denetçi

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Orhan YAŞA
Başdenetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Başdenetçi

İbrahim ÇELİKTAŞ
Başdenetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Bilgisayar İşletmeni

Dizgi ve Sayfa Düzeni : Araştırma ve Tasnif Grubu

Baskı : Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

İsteme Adresi : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat/ANKARA

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 50-51	TEMMUZ-ARALIK 2003

İÇİNDEKİLER

- 3 Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi**
EROL AKBULUT
Sayıştay Uzman Denetçisi / Genel Sekreter Yardımcısı
- 17 Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler**
M. Hakan ÖZBARAN
Sayıştay Başdenetçisi
- 35 Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite**
Yrd. Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR
Selçuk Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi
Esra B. SİPAHİ
Selçuk Üniversitesi İİBF Araştırma Görevlisi
- 67 Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması**
Kutluhan YILMAZ
Devlet Planlama Teşkilatı Uzman Yardımcısı
- 87 Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri**
Tolga DEMİRBAŞ
Uludağ Üniversitesi Araştırma Görevlisi
- 103 Kamu İhale Kanunu Değişikliklerinin İhale Usulleri Açısından Değerlendirilmesi**
İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Başdenetçisi

121 Sosyal Sigortalar Kanununda Yapılan Değişiklikler

Mehmet ÖZDEMİR

SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

141 Mali Denetimde Önemlilik

Çeviren: Berna DİNÇ

Sayıştay Denetçisi

153 SAYIŞTAY RAPORLARI

155 2002 Yılı Hazine İşlemleri Raporu (Özet)

177 Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu (Özet)

187 SAYIŞTAY KARARLARI

189 Genel Kurul Kararları

193 Temyiz Kurulu Kararları

SAYIŞTAY DENETİMİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ İŞLEVİ*

Erol AKBULUT
Sayıştay Uzman Denetçisi
Genel Sekreter Yardımcısı

1. GİRİŞ

Gerçekte halka ait olan kamu kaynaklarının iyi kullanılmaması, bunlardan özel çıkar sağlanması, bugün hemen her toplumun öncelikli bir sorunu haline gelmiştir. Kamu yönetimindeki yolsuzluk ve kötü yönetim nedeniyle “temiz toplum” herkesin özlemi olmuştur. Bu özlemin giderilmesinde toplumun her kesimine, her kurum ve kuruluşa büyük görevler düştüğü kuşkusuzdur. Bu çerçevede çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi de büyüktür.

Yolsuzlukların, denetim mekanizmalarının gelişmediği veya etkin kılınmadığı sistemlerde daha yaygın olarak görüldüğü bir gerçektir. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede denetim kurumlarının faaliyetleri hayati bir öneme sahiptir.

Yolsuzlukla mücadelede doğrudan üstlendiği işlevlerin yanı sıra, yürüttüğü denetimler aracılığıyla kamu yönetiminde hesap verebilirliğe, saydamlığa, verimli, etkin ve tutumlu olmayan ve yolsuzluklara ortam hazırlayan sistemlerin iyileştirilmesine yaptığı katkılar nedeniyle Sayıştay denetiminin ayrı bir yeri olduğuna inanıyoruz. Kamu yönetiminde ve özellikle kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları çerçevesinde bu rolünün daha da güçleneceği açıktır. Bu nedenle yolsuzluklarla mücadelede Sayıştay denetimin işlevselliğine geçmeden önce, Sayıştay denetimi hakkında kısa bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır.

* Sn. Erol AKBULUT tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nde 19-22 Aralık 2003 tarihinde düzenlenen “Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı”nda tebliğ olarak sunulmuştur.

2. DEMOKRATİK YÖNETİM VE SAYIŞTAY

Parlamente demokrasinin doğuşu ile birlikte siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamak, parlamentoların en önemli işlevini oluşturmuştur. Hatta, bilindiği üzere, Parlamento kurumu başlangıçta yürütme iktidarının denetlenmesi ve sınırlandırılması ihtiyacının bir ürünü olarak teşekkül etmiştir. Tarihte ilk kez İngiltere’de oluşturulan Parlamantonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur. Parlamento, uzun süre denetim işlevini kendi imkanları ile yerine getirmeye çalışmış, ancak giderek artan ve karmaşıklaşan mali işlemlerin denetimi zamanla uzmanlık gerektiren bir iş olarak değerlendirilmiş ve bu işlevi üstlenmek üzere, hemen her ülkede, ülkemizde Sayıştay olarak bildiğimiz yüksek denetim kurumları ihdas edilmiştir.

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamantonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturması, denetim fonksiyonunun zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamantonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır.

Günümüzde Sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştay’ın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini Sayıştay’lar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.

3. SAYIŞTAY DENETİMİNİN NİTELİKLERİ

Uluslararası literatürde daha çok “yüksek denetim” olarak adlandırılan Sayıştay denetimi, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui

generis" bir devlet faaliyetidir.

- Yüksek denetim Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamenteoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.

- Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.

- Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.

- Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Yüksek denetimin önemli bir özelliği ise, sürekli gelişme halinde olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyılda bu denetimin kapsamında, metodolojisinde, uygulanan yöntem ve tekniklerde, amaç ve niteliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

Ayrıca yüksek denetim uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası örgütlülüğe (INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir.

Dolayısı ile yüksek denetim olgusu, teorisi, standartları ve metodolojisi ile evrensel bir nitelik kazanmış, uygulama açısından da, (çevresel sorunların, uluslararası projelerin, dış kredilerin vb. denetiminde) birden fazla ülkenin yüksek denetim kurumlarının ortaklaşa ya da eşgüdümlü olarak yürüttükleri denetim çalışmaları aracılığıyla uluslararası bir boyut kazanmıştır.

4. SAYIŞTAY DENETİMİNİN ÖNEMİ VE FONKSİYONLARI

Bilindiği gibi demokrasinin özü, yönetimin halk adına olması ve halka karşı sorumlu bulunmasıdır. Günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri hakkında halkın her kesiminin doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlamenteonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Bu işlevi genellikle bağımsız yüksek denetim kurumları olarak Sayıştaylar yürütmektedir.

Bu nedenledir ki yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının

gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır. Yurttaşların kendilerinden vergi ve sair mali yükümlülük olarak toplanan paraların ne şekilde harcandığını bilme istekleri, daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, kamuda saydamlaşma arayışı, Sayıştayları demokratik rejimin vazgeçilmez kurumları haline getirmiştir.

Bu süreçte yüksek denetimin demokratik niteliği ile birlikte, kapsamında, amaçlarında ve metodolojisinde de önemli gelişmeler gerçekleşmiştir. Denetlenen plan, program ve projelerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri açısından incelenmesinin yanı sıra, bunların dışsal çıktılarının da değerlendirme konusu yapılması, örneğin çevresel sonuçlarının, toplumsal gönenç etkilerinin, uzun vadeli ulusal çıkarlar açısından yansımalarının saptanması, alternatif tercihler geliştirilmesi, olumsuzlukları önlemeye yönelik politikalar geliştirilmesinin sağlanması gibi birçok yeni işlev, günümüzdeki yüksek denetim faaliyetlerinin kapsamını önceki dönemlerle karşılaştıramayacak derecede genişletmiş ve farklılaştırmıştır. Denetim konuları da yeni boyutlar kazanmış, özelleştirmelerin denetimi, çevre denetimleri ve çevreye duyarlı sürdürülebilir kalkınmaya uygunluğun denetlenmesi, denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

Türk Sayıştayını olarak görevlerimiz, Anayasamızın 160. maddesinde; “Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” olarak belirlenmiştir.

Sayıştay, genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra, bunlara bağlı döner sermayeli işletmeleri, fonların bir bölümünü, il özel idareleri ve belediyeleri ve kanunlarında yer alan hükümler gereğince farklı bütçe rejimlerine tabi diğer bazı kurum ve kuruluşları denetlemektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, Özelleştirme İdaresinin özelleştirme işlemleri, fonların bir bölümü ile bazı özerk idareler ise, Sayıştay denetimine tabi değildir.

Sayıştay, denetimine tabi kurumların cari, yatırım ve transfer harcamalarını denetlediği gibi, bu kurumların bütün gelirlerini ve taşınmazlar dahil mallarını, ikraz, istikraz, kredi ve avans işlemlerini de denetlemektedir.

1862 yılında hem Meclis-i Mebusan’dan, hem de hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak kurulan Sayıştay, 1876 tarihli Kanun-u Esasi ile Anayasal bir kurum niteliği kazanmış ve bu tarihten

itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclis'e sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yasama ve yürütme erklerinin birlikte TBMM bünyesinde yer almış olmasının da etkisiyle, TBMM-Sayıştay ilişkileri çok canlı bir seyir izlemiş; bu dönemde her üç ayda bir Meclis'e sunulan raporlar, TBMM'nin 20 üyeden oluşan "Divan-ı Muhasebat Komisyonu" tarafından incelenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Parlamentonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına gösterdiği ilgi sonraki dönemlerde devam etmemiş, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz etkilemiştir. TBMM bünyesinde var olan Sayıştay Komisyonu'nun 1973 yılında kabul edilen İç Tüzükle kaldırılmış olması da, bunda önemli rol oynamıştır.

1990'lı yıllarda, özellikle performans denetimi yetkisinin verilmesi ile, Sayıştay'ın raporlama işlevi yeniden ağırlık kazanmaya başlamıştır. Avrupa Birliği 7. Uyum Paketi çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerle, bütün gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi, TBMM'nin Sayıştay'dan denetim için talepte bulunması olanağının sağlanmış olması, Sayıştay'ın varlık nedenini oluşturan Parlamentonun denetim işlevine katkıda bulunması fonksiyonunu daha da güçlendirecektir.

(07.02.2004 tarihinde yürürlüğe girecek olan bu düzenlemenin 7'nci maddesi ile 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen ek 12'nci madde hükmü uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Sayıştay'ın talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Cumhurbaşkanlığı hariç tüm kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü hesap ve işlemleri ile kamu kaynak ve imkanlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemleri denetleyebileceği esası getirilmektedir.

Bu göreve ilişkin çalışmalar Kanunun yürürlüğe gireceği tarihten ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığından Gelen Denetim Taleplerinin Sayıştayca Karşılmasına İlişkin Yönetmelik" in Sayıştay Genel Kurulunca kabul edilmesinden sonra başlayacaktır.)

Sayıştay'ın TBMM'ne sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla

bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay'ın, Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşü de eklenmektedir.

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasında yer almaktadır.

Türk Sayıştayı olarak 1996 yılında başladığımız performans denetiminde önemli mesafeler almış bulunmaktayız. Avrupa Birliği üyesi ülkelerle eşzamanlı ve koordineli olarak gerçekleştirdiğimiz ilk çevre denetimini, yenileri izlemiştir. Risk denetimi alanında da çeşitli denetimler sürdürülmüş ve bunlardan bazılarının sonuçları Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne de raporlanmıştır.

Bu denetim ve raporlar, ilgili kurumların faaliyetlerini performans ölçütlerine göre yürütmelerini teşvik etmiş, dolayısıyla ekonomik ve mali kayıp ve kaçakların en aza indirgenmesine yardımcı olduğu gibi, yönetim süreçlerinin çağdaş gereklilere uygun, iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanmasına da katkı sağlamıştır.

Ayrıca Sayıştay Kanununun 65'nci maddesinde; Sayıştay'a gönderilmiş olan tahakkuk belgelerinin ve harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal delillerin tespit edilerek durumun Birinci Başkanlığa bildirileceği; Birinci Başkanın görevlendireceği hesap mahkemesince kamu davası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde işlemler evrak ve hesabın gereği yerine getirilmek üzere toplanan ilk delillerle birlikte sorumluların bağlı olduğu daireye ve Cumhuriyet Savcılığına verileceği hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bu hükmün varlığı ve fiilen işletilmesi de, kamu yöneticilerinin yasadışı yollara sapmalarının önünde önemli bir caydırıcı güç oluşturmaktadır.

5. YOLSUZLUK OLGUSU, ETKİLERİ VE SONUÇLARI

En basit şekliyle, *“kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması”* olarak tanımlanan yolsuzluk, toplumları içten içe kemiren, ülkelerin sosyal, siyasal

ve ekonomik yapılarını dumura uğratan, toplumdaki güven duygusunu, moral değerleri ve motivasyonu sarsan habis bir ur niteliğindedir.

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yasalar devletin ve toplumsal düzenin temelidir. Yolsuzluk, bunları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk, toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkumdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.

Son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde ardı ardına yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizlerin kaynağında yolsuzluk ve çürümüşlüğün olduğu bilinmektedir. Keza ülkemizde de çok uzun yıllar boyu süregelen kronik bütçe açıkları ve enflasyonun, devasa boyutlara ulaşan iç ve dış borç stokunun ve krizleri körükleyen kötü yönetimin temelinde, yolsuzlukların çok önemli bir yere sahip olduğu inkar edilemez.

Kamusal alandaki kötü yönetimin ve ahlak (etik) dışı uygulamaların kamu düzeni, sosyal refah ve kalkınma politikaları, toplumsal moral ve motivasyon ve genel olarak demokratik ilke ve kuralların (eşitlik, özgürlük, insan haklarına saygı vb.) hayata geçirilmesi açısından doğuracağı sakıncalar saymakla bitmez. Bu çerçevede bağımsız ve etkin bir dış denetimin kamu çalışanlarında dürüstlük, doğruluk, haktanırlık gibi değerlerin geçerli kılınmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önüne geçirmelerinin engellenmesinde, ilkel ve kurallara dayalı bir yönetim sisteminin geliştirilmesinde ve kamu kesiminde kendine özgü bir etik anlayışının oluşturulmasında önemli katkısı yadsınamaz.

Bugün kamuoyunda, kamu kurum ve kuruluşlarının düzensizlik, verimsizlik, israf ve yolsuzluklar içinde olduğuna dair yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Ülkemiz ile ilgili yapılan araştırmalar da bu olumsuz kanaati doğrulamaktadır. Maalesef yolsuzluk konusunda yapılan temiz ülkeler sıralamasında 133 ülke arasında 77. sırada bulunmaktadır.

Çağdaş dünyada Türkiye saygın bir yer edinmek istiyorsa, son yüzyılın en kötü mirası olarak nitelenen yolsuzluk olgusuna karşı ciddi bir mücadeleyi başlatmak ve temiz toplum amacını belli ölçülerde gerçekleştirmiş uygar ülkeler arasına katılmayı amaçlamak zorundadır. Bu, elbette zorlu ve uzun bir süreçte mümkün olabilecektir. Ancak mücadele zorluğu ona başlamayı geciktirmek, savaştırmak için mazeret olmamalıdır. Bu mücadelede sadece denetime ve

Sayıştay’a değil, başta kamu yönetimi olmak üzere toplumun tüm kesimlerine, en sade vatandaşından toplumu temsil eden sivil-resmi tüm organizasyonlara büyük görevler düşmektedir.

6. HESAP VERME SORUMLULUĞU, ŞEFFAFLIK VE SAYIŞTAY DENETİMİ

Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığının, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir.

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistemde, kamu kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlarla kullanıldığı konusunda halka bilgi sunulduğundan, yöneticilerin ellerindeki yetkileri kamu yararına aykırı, kendi çıkarlarını gözeterek kullanmaları oldukça güçleşir. Dolayısıyla saydamlık, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını özendirdiği gibi, yolsuzlukların kaynaklarını da kurutmaktadır.

Saydamlığın en önemli unsurlarından birisi ise, vatandaşın bilgi edinme özgürlüğüdür. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde, şeffaflık ve hesap verme zorunluluğunun bulunması, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirilen politikaları ve sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilgilere vatandaşın ulaşabilmesine imkan tanımaktadır.

Kamu yönetimine, özellikle de kamu maliyesine ilişkin en objektif, tarafsız ve kümülatif bilgiler ise, bağımsız yüksek denetim raporlarının konusunu oluşturur. Raporlarıyla hesap verme sürecine inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandıran yüksek denetim, hesap verme zincirinin önemli bir halkasını oluşturur, demokrasinin pekişmesinde aktif bir rol oynar.

Nitekim günümüz çağdaş dünyasında, Parlamenteoya olduğu kadar, medyaya ve kamuoyuna bilgi vermek, Sayıştaylar için bir hak değil, bir sorumluluk olarak değerlendirilmektedir. Türk Sayıştayı da, TBMM’ne sunduğu

denetim raporlarını, yanı sıra araştırma vb. raporlarını aynı zamanda internette yayınlarak, kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.

7. KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZ VE YOLSUZLUKLAR

Ülkemizdeki yolsuzlukların en önemli nedenlerinden birisi, mali sistemde bütünlüğün sağlanamamış olmasıdır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderleri bütçe disiplini dışında tutulmuştur. Kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi olduğu halde hesap vermekle yükümlü tutulmayan, gelir ve giderleri konsolide edilmeyen, iç kontrollere sahip olmayan ve bağımsız dış denetim organlarınca denetlenmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı, sürekli yolsuzluk iddialarına neden olmakta ve kamuda güven olgusunu zedelemektedir.

1980'li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanların oluşmasına yol açmıştır.

Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın bir şekilde bütçe disiplini dışına kaçma yönünde uygulamalar görülmektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşlar, kurdukları dernek ve vakıflar ile kamu hizmetlerini yerine getirme yoluna gitmektedirler. Birçoğunda devlete ait personel çalıştırılan ve devlete ait bina ve malzemeleri kullanan bu vakıf ve dernekler yapılan hizmetlerin karşılığı olarak bağış adı altında gelir toplamaktadır. Toplanan bu gelirler çoğu zaman çok büyük rakamlara ulaşmakta ve hiçbir kontrole tabi olmadan harcanmaktadır. Devlet içinde denetimden uzak bu tür oluşumlar, yolsuzluklara açık alanlar haline gelmişlerdir.

Bütçedeki parçalanmışlık Sayıştay'ın denetimlerinde bütünselliği yakalayamamasına yol açmaktadır. Sayıştay'ın Anayasal görev alanı, çeşitli yasalarla sınırlandırılmıştır. Başlangıçta kamu mali yönetimini ilgilendiren hemen tüm alan ve kurumlar Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmuşken, zamanla mali sistemdeki bölünme ve dağılmalar Sayıştay'ın denetim alanı dışında geniş bir denetimsiz alan oluşturmuştur. Sayıştay'ın denetim yetkisine bu şekilde getirilen kısıtlamalar Sayıştay'ın amaç ve işlevlerini gereği gibi yerine getirmesinde önemli bir engel oluşturmaktadır. Özellikle, Sayıştay denetiminin tüm kamu kesimini kavramaktan uzak olması, mali raporlama faaliyetinin etkinlik kazanmasına olanak tanımamaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, Sayıştay'ın en önemli işlevlerinden birisi, kamu kesiminde çalışanların bireysel çıkarlarını genel çıkarın önüne geçirmeleri eğilimine, bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı “caydırıcılık” rolü oynamasıdır. Kurumların Sayıştay denetimi dışına çıkarılması suretiyle caydırıcılık faktörünün kaldırılması, kamusal alandaki ahlaki yozlaşmayı ve çürümüşlüğü teşvik edici bir rol oynamaktadır. Nitekim kamuoyuna yansıyan büyük yolsuzluk olaylarının büyük ölçüde Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış alanlarda kendini göstermesi, bu mesajı açık bir şekilde vermektedir.

Diğer taraftan yasal düzenlemelerle Sayıştay'ın doğal denetim alanına getirilen sınırlamalar, aslında parlamenter denetime ve dolayısıyla halkın kamu kaynaklarının kullanımı üzerindeki denetim yetkisine, dolayısıyla da yönetimin demokratik niteliğine getirilmiş bir kısıtlamadır.

8. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇABALARININ YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİNDEKİ KATKISI

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Sayıştay'ın denetim alanına getirilmiş olan kısıtlamaları büyük ölçüde kaldıran, bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan ve genel kabul görmüş muhasebe, iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir mali yönetim sistemi getirmeyi amaçlayan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu sistemi saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans değerlendirmesi gibi çağdaş ilkeler üzerine kurarak, kamu mali yönetiminde israfı, verimsizliği, etkin olmayan uygulamalara son vermeyi hedeflemektedir.

Yasalaşma süreci henüz tamamlanmamış olan bu Kanun'un yürürlüğe girmesiyle kamunun gelir ve giderlerinin tamamına yakın bölümü bütçe kapsamına alınmış olacak, dolayısıyla Sayıştay denetimi altına da alınmış olacaktır. Keza günümüzde Sayıştay denetimi dışında yer alan sosyal güvenlik kuruluşları, bağımsız idari otoriteler vb. kamu kurumları da Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Performans denetimine yaptığı vurgu da, kamu kesiminde iyi yönetim ilkelerine bağlılık ve dolayısıyla yolsuzluk vb. sapmaların asgariye indirilmesi için ihtiyaç duyulan zeminin hazırlanmasına olanak tanıyacaktır.

9. SAYIŞTAY DENETİMİNİN YOLSUZLUKLAR KARŞISINDAKİ İŞLEVSELLİĞİ

Sayıştay'ın denetim ve yargılama faaliyetleri, yolsuzlukla mücadele açısından ikili bir işleve sahiptir. Birincisi, yapılan yolsuzlukları ortaya çıkararak faillerinin cezalandırılmasını sağlamak, ayrıca bunların ve benzerlerinin

tekerr¼r¼ne fırsat vermeyecek ¼nlemlerin alınmasını sağlayarak etkin bir caydırıcı rol oynamak; ikincisi ise yolsuzluğu ¼nleyecek tedbirlerin daha ¼nceden alınmasını sağlamaktır. Genel olarak hata ve suiistimallerin tespiti klasik mali denetim ile, ¼nleyici tedbirlerin alınmasını ise daha ¼ok risk denetimi ve performans denetimi ile ger¼ekleřtirilmeye ¼alıřmaktadır.

Performans denetimi, esas itibariyle kamu kaynakları ¼zerinde tasarruf yetkisi bulunanların hesap verme sorumluluğu ¼zerine kurulmuştur. Kamu kaynaklarını toplayan harcayan veya saklayanların hesap vermekle sorumlu tutulmaları, yolsuzlukla m¼cadele amacını da taşıyan en ¼nemli tedbirlerden biridir.

Risk denetimi ile i¼ kontrol mekanizmalarının iyi kurulup kurulmadığı, mevcut kontrol sisteminin hukuka uygunluğu sağlamaya ve usuls¼zl¼kleri ve yolsuzlukları ¼nlemeye yeterli olup olmadığı tespit edilmeye ¼alıřılmaktadır.

Uygulama sonrası yapılan gerek mali ve gerekse performans denetimleri aracılığıyla, kamu mali sisteminde hesap verilebilirliğin, mali mevzuatın uygulanmasında yeknesaklığın, israf edilen kaynakların geri kazanımının, yersiz ve fazladan yapılan ¼demelerin geri tahsilinin ve verimsiz ve etkin olmayan uygulamalara son verilmesinin sağlanması ¼nemli mesafeler katetmiştir.

Sayıştay, y¼r¼tmekte olduğu risk ve performans denetimleri aracılığıyla, ¼eřitli alanlarda y¼r¼t¼len faaliyetlerin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri ¼er¼evesinde değerlendirilerek, sonu¼larını TBMM'ne raporlamakta, b¼ylece daha global bir bakış a¼ısı ile sistem ve s¼re¼lerin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktadır. B¼t¼enin uygulama sonu¼larına ilişkin değerlendirmeleri i¼eren genel uygunluk bildirimleri ve eki raporlar aracılığıyla da parlamenter denetim mekanizmasının işlerliğine ¼nemli katkılar sağlamaktadır.

Sayıştay, bug¼ne kadar y¼r¼tt¼ę¼ ¼n denetimlerle de, ¼zellikle s¼zleřmelerin tescili sırasında, yolsuzluk ve usuls¼zl¼klerin uygulama aşamasına ge¼meden ¼nlenmesinde ¼nemli bir işlev g¼rm¼řt¼r.

Keza denetimler esnasında karşılaşılan ve su¼ teşkil eden fiillerin adli yargı mercilerince kovuşturulmasının sağlanması amacıyla Cumhuriyet Savcılıklarına intikalinin sağlanması da, yolsuzlukla m¼cadelede ¼nemli bir etki doğurmaktadır.

Sayıştay denetiminin asıl işlevi, caydırıcılıktır. Yolsuzluklarla m¼cadelede de doğrudan yaptırım uygulamaktan daha ¼ok ¼nleyici rol¼ ¼ne çıkmaktadır. Ne var ki, denetim alanının sınırlandırılmış olması başta olmak ¼zere bir¼ok fakt¼r,

Sayıştay denetiminin etkinliğini sınırlandırmakta ve kamuoyunun beklentilerini gereği gibi karşılayamamasına neden olmaktadır.

10. SAYIŞTAY DENETİMİNİN GÜÇLENDİRİLMESİNİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE AÇISINDAN ÖNEMİ

Sayıştay denetiminin uluslararası standartlara uygun şekilde geliştirilmesi ve kapsamının genişletilmesi, hem “*Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*”nın, hem de “*Kamu Harcama Yönetimi Reformu*”nun temel hedeflerinden biridir. Son dönemlerde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve diğer ilgili düzenlemeler, Sayıştay denetiminin önünde öteden beri var olan engellerin kaldırılmasında en önemli adımı oluşturmuştur.

Gerçekleştirilen bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile, Sayıştay, bir yüksek denetim kurumu olarak gerekli her türlü yetki ve donanımına sahip olacak ve bu konudaki ağır sorumluluğunu da layıkı vechile yerine getirmeye çalışacaktır.

Bu amaçla kurumumuzun iç yapılanmasında da köklü değişikliklere gidilecek, eksikliklerimizin giderilmesi amacıyla, başta denetim personelinin uluslararası standartlarda hizmet içi ve hizmet dışı eğitimleri olmak üzere, teknolojik donanımın güçlendirilmesi, denetime teknik destek sağlayacak birimlerin sayı ve yetkinliklerinin artırılması, denetim gruplarının çağdaş denetimin gerekleri çerçevesinde yeniden dizaynı gibi alanlarda kapsamlı çalışmalara başlanılmış bulunmaktadır.

11. SONUÇ

Özetlemek gerekirse, Sayıştay, yaygın ve kapsamlı denetimleri ile ve yargılama faaliyetleri ile yolsuzluklara karşı etkin bir caydırma işlevi görmekte, denetim ve incelemeleri sonucu hazırladığı raporları Parlamenteoya ve kamuoyunun bilgisine sunarak kamu yönetiminde etik değerlerin kökleşmesine, daha kaliteli ve yolsuzluk riski asgariye indirgenmiş sistem ve süreçlerin tesisine katkıda bulunmaktadır.

Kamu Harcama Yönetimi Reformunun tamamlanması ve ilgili yasal düzenlemelerin yürürlüğe konulması ile bu işlevini daha yetkin bir şekilde yerine getireceği açıktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Bayar, Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3.
- Berkman, A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvet**, TODAİE, Ankara, 1983.
- Dye, Kenneth M., **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore, 1996.
- Eryılmaz, Bilal, “Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **TİD**, Y: 66, S: 402.
- Geist, Benjamin, "State Audit: An Introduction", **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel), 1981.
- Gönül, M. Vecdi, “Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştay Denetimi”, **Yeni Türkiye**, Sayı 13, Yıl 1997.
- Işık, Hikmet ve Akbulut, Erol, "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 17 (Nisan-Haziran 1995).
- İnan, Atilla, **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara, 1992.
- Köse, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33 (Nisan-Haziran 1999).
- Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2000.
- Özbaran, M. Hakan, **Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi**, www.sayistay.gov.tr
- Özsemerci, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri**, Sayıştay Yayınları, Ankara 2003.

YOLSUZLUK VE BU ALANDA MÜCADELE EDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER VE BİRİMLER

M. Hakan ÖZBARAN
Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

Bu makalede, öncelikle, yolsuzluk kavramındaki gelişmeler özetlenerek temel misyonu yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele etmek olan uluslararası örgütler ve birimler, bu örgüt ve birimlerin kuruluş yapıları, çalışma anlayışları ve ana faaliyetleri hakkında kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır. Daha sonra doğrudan yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele amacıyla kurulmayan ancak kuruluş gayeleri paralelinde yaptıkları çalışmalarla yolsuzlukla mücadeleye destek veren örgütler ve birimler sıralanacaktır. Son bölümde ise bu mücadele genel olarak değerlendirilerek çıkarılması gereken derslerin neler olabileceği vurgulanacaktır.

1. YOLSUZLUK KAVRAMI

Toplumsal yaşamın son yirmi yıldaki en büyük “kanseri” olarak nitelendirebileceğimiz yolsuzluk hakkında bugüne kadar yazılmamış pek az şey kalmış ve çok değişik bilimsel tanımlar yapılmıştır. Son döneme kadar yolsuzluk, yaygın biçimde, *“kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması”* olarak tanımlanıyordu. Yolsuzluğun dinamiklerini açıklayan yalın bir formüle göre ;

$$\text{Yolsuzluk} = \text{Tekelci Güç} + \text{Takdir Yetkisi} - \text{Hesapverme Sorumluluğu}$$

Yukarıda ifade edilen modeldeki “tekelci güç” ve “takdir yetkisi” kavramları, temelde, kamu yetkisini elinde bulunduran görevliyi temsil etmekteydi. Ancak ortaya çıkan gelişmeler yolsuzluk olgusunun tek başına “kamu gücüyle” açıklanamayacağı bir aşamaya gelmiştir. Kamu gücüyle sınırlı olmayan daha geniş bir tanıma göre yolsuzluk, *“herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması”* dır.

Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü’nün bir raporunda yolsuzluk, *“kamu ve özel sektör kuruluşlarının karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma”* şeklinde tanımlanmıştır.

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden sadece 4 Ocak 1999 tarihli “Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi”nde (Civil Law Convention on Corruption) tanımlanmıştır. Bu Sözleşme’nin ikinci maddesine göre yolsuzluk, *“doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi”*dir.

9-11 Aralık 2003 tarihlerinde Meksika’nın Merida kentinde imzaya açılan “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nde (United Nations Convention Against Corruption), ülkemiz heyetinin yoğun çabalarıyla, onbir suç arasında “özel sektörde zimmet” suçu da, ilk defa, yolsuzluk çeşitleri arasında sayılmıştır. Sözü edilen sözleşmeye ve benzeri gelişmelere paralel olarak yolsuzluğun tanımı, *“emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı”* şeklinde kabul görmektedir.

Kavramsal açıdan karmaşık bir mesele olan yolsuzluğun tespit edilmesinde de güçlükler bulunmaktadır. Zira işin doğası gereği, yolsuzluk, varlığını gizlemek amacıyla planlanmış tüm dinamikleri bünyesinde barındırır. Kasıt taşımayan bir usulsüzlüğü yakalamada etkili sonuçlar doğuran yöntemler, kasıtlı, gizlenmiş olayları (yolsuzlukları) tespit etmede etkisiz kalmaktadır.

Son 20 yıllık dönemde Türkiye’de olduğu gibi dünyanın pek çok ülkesinde (özellikle gelişmekte olan ülkelerde) yolsuzluk olayları artmış ve ekonomik boyutları korkunç rakamlara ulaşmıştır. Her türlü lisans işleminde, kamu ihalelerinde, uluslararası ticari faaliyetlerde ve rutin pek çok işlemde, adı her ne olursa olsun, yasalara uygun düşmeyen bazı ödemelerin yapılması neredeyse olağan hale gelmiştir. Yolsuzluğun düşük rakamlardan ve ulusal alanlardan çok büyük rakamlara ve uluslararası boyutlara sıçraması, yatırımları etkilemesi, kalkınmaya harcanması gereken kaynakları sekteye uğratması, yasalara aykırılığı özendirmesi, doğrudan ya da dolaylı olarak insan haklarını zedelemesi ve belki de saydıklarımızın tümünden daha önemlisi, az gelişmiş ülkelerin “yoksul” insanlarına onarılamayacak zararlar vermesi nedenleriyle, uluslararası kuruluşların bu konudaki çalışmaları hızlanmıştır.

Yolsuzluk sorunun ortaya konulmasında, çözüme yönelik stratejilerin saptanmasında ve eylem planlarının uygulanmasında uluslararası kuruluşların katkıları göz ardı edilemez. Uluslararası kuruluşlar, gerek yayımladıkları sözleşmeler, bildiriler ve strateji planlarıyla gerekse de oluşturdukları veya

oluşumuna katkıda bulundukları yeni örgütlenmelerle, yolsuzlukla mücadele alanında kilit rol oynamaktadırlar. Dünyada yolsuzluk fenomeninden kurtulmak amacıyla son 15-20 yıllık periyotta ciddi girişimlerde bulunan az sayıda başarılı ülke örneğinin ardında, ulusal çabaların yanında, uluslararası kuruluşların etkisi yadsınamaz bir gerçektir.

II- YOLSUZLUKLA DOĞRUDAN MÜCADELE EDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER VE BİRİMLER

A- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, “Çok-Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu”nu (Multidisciplinary Group on Corruption–GMC) oluşturmuş ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grup, 1 Mayıs 1999’da “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu”na (Group of States Against Corruption – GRECO) dönüşmüştür.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO’nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri ve eksiklikleri incelemekte; gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır.

GRECO’ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine üye olmamakla birlikte bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan ülkeler katılabilmektedir. Tam üyelik için aranan tek koşul GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır.

GRECO üyelerinin düzenli toplantılarına katılan ve oy hakkıyla yetkilendirilmiş daimi temsilcileri bulunmaktadır. Avrupa Konseyi’nin farklı birimleri de GRECO toplantılarına oy hakkı olmaksızın temsilci atayabilmektedir. GRECO Başkanı ve Başkan Yardımcısı, oy hakkı olan üyelerin temsilcileri arasından iki yıllığına seçilir ve bu görevleri yürütenlerin yeniden seçilme hakları bulunmaktadır. Başkan, GRECO’nun bütün çalışmalarını ve fonksiyonlarını yönetir ve bazı yetkilerini Başkan Yardımcısına devredebilir. Ayrıca GRECO farklı çalışma grupları oluşturmaya karar verebilir. GRECO’ya üyelik ve GRECO çalışmaları, 4-6 Ekim 1999’daki birinci toplantıda kabul edilen

ve en son Temmuz 2003 tarihinde gerçekleştirilen ondördüncü toplantıda bazı değişikliklere uğrayan çalışma kuralları içerisinde düzenlenmektedir.

GRECO'nun çalışma dili İngilizce ve Fransızcadır. Gerek görüldüğünde dışarıdan uzman çalıştırma imkanı bulunmaktadır.

Öncelikle değerlendirmeye tabi tutulacak ülkeye soru kağıtları gönderilir. Soru kağıtlarının cevaplandırılmasını müteakip asgari üç ay sonra farklı ülkelerden en az üç uzmandan oluşan ekip yerinde incelemeye gönderilir. Gerekli incelemeler yapıldıktan sonra ülkenin bu alandaki yetkili temsilcileriyle nihai bir toplantı yapılır ve bu toplantıda bulgular tartışılır.

Taslak halindeki Değerlendirme Raporu (Evaluation Report) değerlendirmeye tabi tutulan üye ülkeye gönderilir ve yirmibir gün içinde görüşlerini bildirmesi istenir. Gelen cevaplar çerçevesinde Değerlendirme Raporu uzmanlar tarafından yeniden gözden geçirilir.

Revize edilen taslak Rapor, değerlendirmeye tabi tutulan üye ülkenin temsilcilerinin ve uzmanların hazır bulunduğu genel bir toplantıda tartışılır. Toplantıda uzmanlar süreci ve bulguları özetlerken temsilciler de genel bir değerlendirme yaparlar. Bu toplantı aşamasının altı ay içinde tamamlanması ve bir sonuca varılması zorunludur. Değerlendirme Raporlarında, ülkenin yolsuzlukla mücadeleye yönelik birimleri, yasal yapısı ve sistemin aksayan yönleri belirtilir. Ayrıca, söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak GRECO'nun tavsiyeleri de Rapor'da yer alır.

Değerlendirme Raporu'nun ilgili ülkeye gönderilmesini müteakip ilgili ülke, Değerlendirme Raporunda yer alan tavsiyelerle ilgili bir Durum Raporu (Situation Report) hazırlar ve GRECO'ya gönderir. GRECO söz konusu Durum Raporunu inceler ve tavsiyelerinin ne kadarının yerine getirildiğini tespit eder. Ve bu tespitlerin yer aldığı bir Uygunluk Raporu (Compliance Report) hazırlanır. Bu Raporda ilgili tavsiyelerin yerine getirilip getirilmediği; “tamamen”, “kısmen” veya “hiç” şeklinde bir derecelendirme ile belirtilir.

Değerlendirme süreci ve bu sürecin sonunda hazırlanan Değerlendirme Raporu ve Uygunluk Raporu, kural olarak, gizlidir. Ancak GRECO, gerekli gördüğü takdirde, bu raporların bir özetini kamuoyuna sunabilir. Raporların tamamının yayımlanması ilgili ülkenin iznine tabidir.

İncelemeler sonucu tespit edilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla GRECO'nun ortaya koyduğu tavsiyelere uyulmaması durumunda, Başkan,

Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğinden, ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığı'na yazılı protesto gönderilmesini talep edebilmektedir.

Yukarıda bahsedilen raporlar dışında GRECO, tüm faaliyetleri ve çalışmaları hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu da hazırlar.

Aralık 2003 itibariyle GRECO'nun 35 üyesi bulunmaktadır. Bunlar: Almanya, Belçika, Bulgaristan, Estonya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İsveç, İzlanda, Kıbrıs Rum Kesimi, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan kurucu üyeler olmak üzere ABD, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Gürcistan, Hırvatistan, Hollanda, İngiltere, Letonya, Macaristan, Makedonya, Malta, Moldavya, Norveç, Polonya, Portekiz ve Sırbistan'dır.

GRECO, Aralık 2003 itibariyle, 34 üyesi (Sırbistan hariç) hakkında Değerlendirme Raporlarını, 10 üyesi için de Uygunluk Raporlarını tamamlamıştır.

Türkiye, 59'uncu Hükümetin Hükümet Programında yer almış olmasına rağmen henüz GRECO'ya üye değildir.¹

B- Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office - OLAF), Avrupa Komisyonu bünyesinde 1988 yılında kurulmuş olan "Sahteciliği Önleme Koordinasyon Birimi"nin (Unit for the Coordination of Fraud Prevention- UCLAF) Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, daha geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmuş şeklindedir.

OLAF, 28 Nisan 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu Kararıyla kurulmuş ve 1 Haziran 1999'da faaliyetine başlamıştır. OLAF, Komisyon bünyesinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmaktadır.

OLAF'ın temel görevi, sahtecilik, yolsuzluk ve diğer illegal faaliyetler karşısında Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını korumaktır. OLAF bu görevi hesapverebilir, şeffaf, tarafsız, profesyonel ve etkin bir şekilde yerine getirirken aynı zamanda Avrupa Birliği vatandaşlarına yüksek kalitede bir hizmet sunmayı ve insan haklarına ve özgürlüklerine saygılı olmayı da ilke edinmiştir.

OLAF, Avrupa Komisyonu içinde Genel Müdürlük olarak faaliyet göstermekle birlikte, inceleme görevini etkin bir şekilde yapabilmesi için bağımsız

¹ GRECO hakkında daha detaylı bilgi için www.greco.coe.int

yapısına özel önem atfedilmiş ve bağımsızlık amacıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yetkili makamları arasında yakın ve düzenli bir işbirliği sağlayarak faaliyetlerin koordinasyonunu sağlar. Yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele amacıyla üye ülkelere gereken her türlü desteği verir. Birliğin, bu konudaki stratejilerini oluşturmasında ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesinde katkılarda bulunur.

OLAF Genel Müdürü Avrupa Komisyonu tarafından gözetim komitesinin tavsiyesi ve Avrupa Parlamentosu ve Konseyine danışılarak 5 yıl için seçilmektedir. Bir defaya mahsus olmak üzere yeniden seçilme imkanı vardır. Kuruluş kanununda, soruşturma fonksiyonunun bağımsızlığını sağlamak amacıyla Genel Müdüre, hiçbir hükümet veya kurumdan emir almama veya böyle bir emri aramama yetkisi verilmiştir. Genel Müdür Komisyon tarafından bağımsızlığını tehlikeye düşürebilecek bir karar alındığına kanaat getirirse bunu Avrupa Mahkemesine kadar götürme hakkına sahiptir.

OLAF'ın temelde iki türlü soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Birliğin bünyesinde yer alan her türlü kurum ve kuruluştaki yaptığı **dahili soruşturmalardır**. Dahili soruşturmalar, yapılan işlem ve eylemlerin Birlik Antlaşmasına ve diğer Birlik mevzuatına uygunluk yönünden denetlenmesini kapsar. Dahili soruşturma Genel Müdür tarafından re'sen veya ilgili kurum ya da kuruluşun talebi üzerine açılabilir.

İkinci soruşturma türü, Birlik mevzuatının sahtecilikle mücadele konusunda Komisyona verdiği yetkilerin AB üyesi ülkelerde ve bu ülkelerin Birlik üyesi olmayan diğer ülkelerle imzaladıkları işbirliği anlaşmaları çerçevesinde verilen yetkilerin kullanıldığı **harici soruşturmalardır**. Bu soruşturmalar, Birliğin mali çıkarlarına zarar veren her türlü faaliyet ve sektörü kapsamaktadır. Harici soruşturma Genel Müdür tarafından resen veya ilgili devletin talebiyle açılabilir. Bugüne kadar Türkiye hakkında da dokuz adet harici soruşturma açılmıştır.

OLAF'ta 2003 sonu itibarıyla, 70'i harici uzman olmak üzere, toplam 332 personel görev yapmaktadır. Bunların yarıya yakını soruşturma yetkisine sahip müfettişlerdir. OLAF'ın esas işlevi, Soruşturma ve Operasyonlar Yürütme Kurulu altında oluşturulan üç müdürlük tarafından yerine getirilmektedir. Soruşturmaları fiili olarak yürüten birim Soruşturmalar ve Operasyonlar Müdürlüğüdür. Diğer iki müdürlük, istihbarat ve politika üretme ve yasal ilişkilerle görevlidir.

Soruşturmaların yürütülmesi Genel Müdürün görevidir. OLAF çalışanlarının görevlerini yapmaları için yazılı bir onay gerekmekte olup, soruşturma konusu da yazılı onayda gösterilir. Üye devletlerin ve kurumların görevlilerinin, soruşturmalar esnasında, OLAF çalışanlarına her türlü yardımı yapmaları yasal bir zorunluluktur.

OLAF tarafından yapılan soruşturmalarda, müfettişler; Birlik kurumlarındaki her türlü bilgiye bildirimde bulunmaksızın erişmeye, bunların birer örneğini almaya ve yok edilme tehlikeleri varsa el koymaya, Birlik kurumlarında çalışan görevlilerden sözlü bilgi istemeye yetkilidir. Soruşturmaya ilgisi olduğu tespit edilen kişiler hakkında gerekli bilgi ve belgeler kurumlarına iletilir.

Birlik bünyesinde bulunan tüm kurum ve kuruluşlar, yolsuzluk, sahtecilik veya diğer illegal faaliyetlerin ortaya çıkması durumunda OLAF’la temas kurmak zorundadırlar. Ancak bu durumda, konuyla ilgili her türlü dokümanın da OLAF’la paylaşılması gerekmektedir.

Soruşturmalar sonucunda elde edilen bilgilerin gizliliği esastır. Bu konuda gerekli tedbirleri almak Genel Müdürün sorumluluğundadır.

Kurumlar soruşturma sonunda tespit edilen yasadışı işlemler konusunda derhal bilgilendirilirler. Soruşturma sonucunda düzenlenen raporda onay, olayın ayrıntıları, varsa mali kayıp, soruşturma sonucundaki tespitler ve alınması gereken önlemler konusunda tavsiyeler yer alır.

Düzenlenen raporlar ilgili ülke yasal ve idari mevzuatındaki yeterli delilleri ortaya koymalıdır. Bu raporlar ilgili ülkenin soruşturma birimlerince düzenlenen raporlarla aynı değerdedir ve aynı değerlendirme usullerine tabidir. Harici soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlar ve buna ilişkin faydalı belgeler ilgili ülke resmi makamlarına gönderilir. Dahili soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlar ise ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilir. Kurumlar rapora ilişkin gerekli yasal önlemleri almak ve süresi içinde OLAF’ı bilgilendirmek zorundadırlar.

OLAF’ın soruşturma fonksiyonunu gerektiği gibi yerine getirip getirmediğini düzenli olarak denetlemek amacıyla konusunda uzman beş kişiden oluşan bir gözetim komitesi (Supervisory Committee) bulunmaktadır. Komite üyeleri, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonunun ortak kararıyla üç yıl için atanırlar ve ikinci kez seçilmeleri mümkündür.

Komite, gerek re’sen gerekse de Genel Müdürün talebiyle, soruşturmalara ve faaliyetlere yönelik olarak yaptığı incelemeler hakkında Genel

Müdüre bilgi verir. Komite bağımsız olarak çalışır ve hiçbir resmi makamdan veya kurum ve kuruluştan emir almaz. Kendi içinden bir başkan seçer ve yılda en az on kez toplanır. Komite kararlarını çoğunlukla alır.

OLAF Genel Müdürü çalışmalar hakkında komiteyi sürekli bilgilendirmek, dokuz ayı aşan soruşturmaların uzama nedenini ve planlanan bitirilme sürelerini bildirmek zorundadır. Ayrıca Genel Müdür, OLAF'ın tavsiyelerini yerine getirmeyen kurum ve kuruluşlar hakkında da Komite'ye bilgi verir.

Komite, yılda en az bir defa, faaliyetleri hakkında kapsamlı bir rapor hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca Komite, gerekli görürse, soruşturmalar ve alınan önlemler hakkında Avrupa Parlamentosu, Konseyi, Komisyonu ve Avrupa Birliği Sayıştay'ına rapor sunabilir.

OLAF Genel Müdürü, Ofis tarafından yapılan soruşturmalar sonucu elde edilen bilgi ve belgeler konusunda Avrupa Parlamentosu, Konseyi, Komisyonu ve Avrupa Birliği Sayıştay'ına, gizlilik hususlarına riayet ederek, bilgi vermekle yükümlüdür.

Yeni bir kurum olması nedeniyle OLAF, bir yandan mevzuat çerçevesinde görevlerini yerine getirmeye çalışırken diğer yandan da kendi yasal mevzuatını, soruşturma yöntemlerini ve geleneklerini oluşturmaya ve etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. OLAF'ın yapmış olduğu soruşturmalar sonucunda bir önceki Avrupa Komisyonu üyelerinin istifa etmek zorunda kalmaları OLAF'ın Birlik kurumları üzerinde ne derecede etkin olduğunu açıkça gözler önüne sermektedir.²

C- Malî Eylem Görev Grubu (FATF)

Kara para aklama ve terörist faaliyetlerin finansmanı ile mücadelede gereken tedbirlerin alınması amacıyla, 1989'da Paris'teki G-7 zirvesinde kurulan Mali Eylem Görev Grubu'na (Financial Action Task Force-FATF), 31 ülke ve iki bölgesel örgüt (Avrupa Komisyonu ve Körfez İşbirliği Konseyi) üyedir. Sekreteryaya hizmetleri İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından yerine getirilir ancak Mali Eylem Görev Grubu, OECD'ye bağlı bir örgüt değildir.

Başta finans sektörü olmak üzere kanun koyucu ve uygulayıcı kesimden katılan uzmanların oluşturduğu FATF, kara para aklamanın önlenmesine ilişkin

² OLAF hakkında daha detaylı bilgi için www.europa.eu.int/olaf

yasal ve düzenleyici reformları etkileyebilecek siyasi iradeye yardımcı olmak amacıyla dizayn edilmiş bir politika üretim merkezi görevini yürütmektedir. FATF'ın temel misyonu, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde politikalar üretmek ve bu politikaların hayata geçirilmesinde ülkelere destek olmaktır. FATF, bu misyonun açılımını her beş yılda bir yenilemektedir.

Faaliyetlerini özel amaçlı bağımsız bir grup (ad-hoc) olarak sürdürmekte olan FATF, raporlarını Maliye Bakanlarına, diğer ilgili Bakanlara ve üye ülke yetkililerine vermekte ve ayrıca OECD Bakanlar Konseyi G-7 zirvelerine sunmaktadır.

FATF'ın başkanlığını üye ülkelerin üst düzey yöneticilerinden biri gerçekleştirir ve görev süresi bir yılla sınırlıdır.

1990 Şubat ayında FATF'ın “hareket adımları” olarak nitelendirilebilecek olan ilk raporu 40 tavsiye ile birlikte açıklanmıştır. Öneriler;

1. Paranın aklanmasını önlemede ulusal hukuk sisteminin geliştirilmesi,
2. Malî sistemin rolünün güçlendirilmesi,
3. Uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi

ana başlıkları altında toplanmıştır. Bu ana başlıklar içinde yer alan 40 tavsiye dünyada, kara para ile mücadelenin uluslararası referansı olarak kabul edilmektedir.

FATF bünyesinde oluşturulan çalışma grupları düzenli olarak yaptıkları toplantılarda, amaçlarına ulaşmak gayesiyle yeni tavsiye kararları (geçmiş dönemde alınan 40 tavsiye kararına ek olarak) alınmasına gerek olup olmadığı hususunda çalışmalar ve araştırmalar yapmaktadır. Ayrıca, üye ülkelerde tavsiye kararlarının uygulanmasını, kendi içinden seçtiği ülke temsilcilerinden oluşan denetçilere mahallinde tetkik ettirmekte ve bunlar tarafından hazırlanan değerlendirme raporlarını tüm üye Devletlerin temsilcilerinin katıldıkları genel kurul toplantısında sunmakta ve bu raporlar diğer Devletlerin temsilcilerine açık olarak değerlendirilmekte ve onaylanmaktadır.

FATF, her yıl şubat ayında, kara para aklama ve terörist faaliyetler konusunda bir rapor hazırlar. Ayrıca Haziran ayında da kendi faaliyetleriyle ilgili bir yıllık raporu ilgili kurumlara ve kamuoyuna sunar.

Ayrıca FATF'ın öncülüğünde, bölgesel düzeyde aynı tip örgütler oluşturulmuştur. Bu örgütler FATF'la işbirliği halinde kara para aklamaya karşı etkili bir mücadele vermektedirler. Bu örgütler Karayipler Mali Eylem Görev

Grubu, Kara Para Aklama Asya- Pasifik Grubu, Afrika Kara Para Aklamayla Mücadele Grubu ve Güney Amerika Mali Eylem Grubudur.

2003 sonu itibariyle ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Güney Afrika Cumhuriyeti, Hollanda, Hong-Kong (Çin), İngiltere, İrlanda, İsveç, İspanya, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Portekiz, Rusya, Singapur, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan FATF üyesi ülkelerdir.³

D- Uluslararası Saydamlık Örgütü (TI)

Mayıs 1993 tarihinde kurulan ve merkezi Almanya'nın Berlin şehri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International-TI), yegane amacı yolsuzlukla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. TI'nın doksana yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Ülkemizde "Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği" TI'nın ulusal düzeydeki teşkilatıdır.

TI'nın temel misyonu, ulusal ve uluslararası güvenilirlik sistemlerini teşvik etmek ve güçlendirmek amacıyla bir global koalisyon oluşturarak, yolsuzlukla mücadele etmektir. Bu misyonunu gerçekleştirmek ve global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla TI, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik çalışmalar ve reform programları hazırlayan, çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek elde ettiği bulguları kamuoyuyla paylaşan bir örgüttür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir.

Direktörler Kurulu, TI'nın merkezi birimidir ve yıllık genel kurulda seçilir. Danışma Kurulu ve Uluslararası Sekreteryası birimleri de, diğer merkezi birimlerdir.

Bununla birlikte TI bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren "Ulusal Saydamlık Örgütleri" mevcuttur. Bu örgütler, hesapverme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılmasına yönelik çalışmalarda bulunarak, kamuoyu ve medya desteğiyle, ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele misyonunu yüklenmişlerdir.

TI, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir süreç olduğunu kabul etmektedir ve yolsuzlukla mücadelede tek tek (tekil) kazanımlar yerine uzun-dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmaları kısaca özetlemek gerekirse;

³ FATF hakkında daha detaylı bilgi için www.oecd.org/fatf

- **Yolsuzlukla mücadelede uluslararası ve ulusal çerçevenin çizilmesinde öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak.** TI, uluslararası alanda olduğu kadar ülke düzeyinde de bazı projeleri ve çalışmaları doğrudan hayata geçirmekte veya mali ve teknik açıdan destek sağlamaktadır. Ayrıca diğer organizasyonlar yanında, onbirincisi 25-28 Mayıs 2003 tarihinde Seul’de yapılan Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları serisinin aktif katılımcısıdır.

- **Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla “Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli” oluşturmak.** Ulusal Güvenilirlik Sistemi (National Integrity System) bir kontrollar ve dengeler sistemidir. Bu sistemi oluşturmanın en başarılı mekanizmalarından biri “Ulusal Güvenilirlik Atölye Çalışmaları”dır. Atölye çalışmaları, yolsuzlukla mücadelenin öznesinde yer alan aktörlerin (Yasama, Yürütme, Yargı, Sayıştay, Ombudsman, Kamu Kurumları, Medya, Sivil Toplum, Özel Sektör, Uluslararası Kuruluşlar) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, sebeplerini ve etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir “Eylem Planı” hazırlamasıdır. Bu eylem planında her aktörün sorumlulukları belirlenir ve 12-18 aylık bir süre içerisinde reformlar uygulamaya konulur. Reformların uygulamaya yansıyor yansımadağının izlenmesi ise bir sonraki aşamadır.

Bu yaklaşımın temelleri sanılanın aksine gelişmiş batı ülkelerinde ve ekonomilerinde değil, yolsuzluktan en ağır biçimde etkilenen Uganda ve Tanzanya gibi üçüncü dünya ülkeleri tarafından atılmış ve uygulanmıştır.

- **Her yıl “Yolsuzluk Algılama Endeksi” yayımlamak.** Bu endeks sayesinde uluslararası ticari işlemlerde ülkelerin yolsuzluk puanları tespit edilmektedir. Ülkemiz, 2003 yılı endeksinde, bir önceki yıla göre onüç sıra gerileyerek, 77’nci sırada yer almaktadır. Yine aynı yılın endeksine göre Finlandiya, İzlanda, Danimarka ve Yeni Zelanda yolsuzluğun en az görüldüğü ülkelerdir.

- **Her yıl “Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi” yayımlamak.** Bu endekste, kapitalist (gelişmiş) ülkelerin dünya çapında gerçekleştirdikleri yatırımlarda ve ticari ilişkilerde ne kadar rüşvet verdikleri belirlenmektedir. 2002 yılı endeksine göre Avustralya, İsveç ve İsviçre en fazla rüşvet veren ülkelerdir.

- **Yıllık olarak “Global Yolsuzluk Raporları” üretmek.** Bu raporların ilki 2001 yılında yayımlanmıştır. Raporlar bölgesel ve ülke düzeyinde gerçekleşen çarpıcı yolsuzluk olaylarının detaylarını, bunların kamuoyu üzerindeki etkilerini

ve ortaya çıkan sonuçlarını anlatmaktadır. Ayrıca iyi ve başarılı uygulama örnekleri ile birlikte yasal değişiklikler de raporun kapsamında yer almaktadır.

- **Eğitim faaliyetleri organize etmek.** ABD de dahil pek çok ülkede, yolsuzluk, demokrasi ve yoksulluk arasındaki bağın yeterince anlaşılabilmesi ve yolsuzlukla mücadele amacıyla, basın kampanyaları, seminerler, özel raporlar, konferanslar ve broşürler yoluyla eğitim faaliyetleri düzenler.

- **Dürüstlük ödülü vermek.** Yolsuzlukla bireysel ve kurumsal düzeyde verilen mücadele uygulamalarını desteklemek ve cesaretlendirmek amacıyla ödül verilmesine 2000 yılında başlanmıştır.

- **Elektronik Ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System-CORIS) veri tabanı oluşturmak.** 6000’den fazla kaynağın ikiyüz adet anahtar kelimeyle taranabildiği araştırma ve bilgi sistemi yolsuzlukla mücadele edenlere başarılı ve etkin bir hizmet sunmaktadır.

TI’nın yolsuzlukla mücadelede özellikle önem verdiği ve temel hedefi yolsuzluğu ‘yüksek riskli’ ve ‘düşük getirili’ bir girişim haline getirmek olan ve cezalandırmak yerine engellemeyi öne çıkaran “Ulusal Güvenilirlik Modeli”, tüm dünyada genel kabul görmüştür. Bu modelin tanıtıldığı “Kaynak Kitap- 2000 (TI Source Book - 2000)” yirmiye yakın dile tercüme edilmiştir.

Bir çok ülke, yolsuzluklarla mücadelede teknik destek sağlamak amacıyla, Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlara başvurmak yerine TI’yı tercih etmektedir. Onlara göre, bu konuda TI gibi bir kuruluşla çalışmak, yardımın çok sayıda siyasi koşullara bağlı olmaksızın elde edilmesine imkan sağlamaktadır.⁴

E- Uluslararası Suç Önleme Merkezi (CICIP)

Birleşmiş Milletler Uluslararası Suç Önleme Merkezi (United Nations Centre for International Crime Prevention– CICIP) 1997 yılında kurulmuş olan “Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Birimi” (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention) bünyesinde faaliyet göstermektedir. Merkez, suça yönelik yasal düzenlemelerin ve adalet sisteminin yenilenmesi ve suçların önlenmesinden sorumlu birimdir. Özellikle sınır aşan organize suçlarla mücadele, yolsuzluk, sahtecilik ve yasadışı insan ticareti konularına eğilmektedir.

⁴ TI hakkında daha detaylı bilgi için www.transparency.org

Genel Müdürlük biçiminde örgütlenen ve yaklaşık 25 profesyonel uzmanla çalışan CİCP, daha çok bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ağıyla işbirliği yapmaktadır. Yasaların işlerliğinin artırılması, adalet sisteminin güçlendirilmesi ve uygulanabilirliğinin artırılması ve sınır aşan organize suçların artan tehlikesi ile savaşılmaları konularında üye devletlerle birlikte çalışmaktadır. Ayrıca Merkez, yargı bağımsızlığı, suç mağdurlarının korunması, hapis cezalarına alternatif yaklaşımlar, mahkumların tedavileri, emniyet güçlerinin kullanımı, çok yönlü hukuki danışmanlık konularında genel kabul görmüş ilkeleri tanımlamakta ve geliştirmektedir.

Teknik işbirliği çalışmaları özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkeler üzerinde yoğunlaşan CİCP, “Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Sistemi Araştırma Enstitüsü” ile işbirliği içerisinde Şubat 1999’da “Yolsuzlukla Mücadele Global Programı”nı (Global Programme Against Corruption) başlatmıştır. Program ülkelerin yolsuzlukla mücadele rehberlerini ve araçlarını geliştirmekte ve aynı zamanda destek sağlamaktadır. Programda, yolsuzlukla mücadele eden ulusal bir örgütün nasıl oluşturulması gerektiği; yolsuzluk konularını soruşturmakla özel olarak görevli bir soruşturma biriminin fonksiyonlarının, metotlarının neler olabileceği hakkında genel prensipler ve bilgiler bulunmaktadır.

CİCP’nin yeni ortaya çıkan suç türleri ve bu suçlarla mücadele yöntemleri konularında da özgün çalışmaları devam etmektedir.⁵

F- Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paktı (SPAİ)

10 Haziran 1999’da Almanya’nın Köln şehrinde kurulan Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paktı (Stability Pact Anti Corruption Initiative for South Eastern Europe- SPAİ), yarattığı potansiyelle bölge içinde yolsuzlukla mücadele amacı taşımaktadır.

“Yolsuzluğun uluslararası boyutunun, organize suçların ve kara para aklamanın da yer aldığı sahtecilik ve yolsuzluk olaylarıyla mücadele etmenin zorunlu olduğu” ilkesinden hareket eden Girişim, 15-16 Şubat 2000 tarihinde “Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paktı Yolsuzluk Sözleşmesi”ni kabul etmiştir. Bu Sözleşmede, yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası enstrümanların benimsenmesi ve uygulanması gerektiği; iyi yönetişimin ve güvenilir bir kamu yönetiminin teşvik edilmesi zorunluluğu;

⁵ CİCP hakkında daha detaylı bilgi için www.uncjin.org/CICP/cicp.html

hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi; saydamlığın ve dürüstlüğün teşvik edilmesi ve tüm bunların yanında aktif bir sivil toplum için gereken tedbirlerin alınması konularına vurgu yapılmaktadır.

Sekreteryaya hizmetleri Avrupa Konseyi ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından gerçekleştirilen Girişimin üyeleri, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Yugoslavya Cumhuriyeti, Makedonya Cumhuriyeti, Moldavya ve Romanya'dır.⁶

F- Yolsuzlukla Mücadele Ağı (ACN)

Son on yıllık dönemde, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin ve yeni kurulan cumhuriyetlerin pazar ekonomisini benimsemeleriyle birlikte ortaya çıkan yeni durum, bir çok alanda olduğu gibi, yolsuzlukla mücadele alanında da kendisini göstermiş ve hükümetler, sivil toplum örgütleri ve bazı uluslararası kuruluşlar; OECD ve Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Kuruluşu'nun (USAID) desteğiyle bir araya gelerek 1998 yılında "Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı"nı (Anti-Corruption Network For Transition Economies- ACN) oluşturmuşlardır.

Hükümet dışı bir organizasyon olan ACN, politik, kurumsal ve ekonomik reformlar paralelinde, temelde kamu sektörü olmak üzere, her alandaki yolsuzluğu azaltmak amacıyla çeşitli stratejiler üretmektedir. Öncelikle bölgesel işbirliğini hedefleyen ACN, ülke bazında ve bölge dışında da ciddi çalışmalar sürdürmektedir.

OECD bünyesinde faaliyet gösteren Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OECD Anti-Corruption Unit), ACN'nin sekreteryaya hizmetlerini de yerine getirmektedir. ACN'nin İngilizce ve Rusça olarak yayımlanan aylık bir bülteni mevcuttur.

ACN, kurulduğu ilk dönemde daha ziyade kamusal ihalelerdeki yolsuzluklar üzerinde yoğunlaşıp bu konuyla ilgili seminerler ve araştırmalar yaparken, 2001 yılından itibaren, yolsuzlukla mücadele alanında daha kapsamlı dört ana konu üzerinde durmaktadır:

- Kamusal faaliyetlere yönelik etik değerler yaratmak,
- Kamu kurumlarıyla sivil toplum örgütleri arasında koalisyonlar oluşturmak,

⁶ SPAİ hakkında daha detaylı bilgi için www.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm

- Hukukun üstünlüğü prensibini güçlendirmek, ve
- İlgili ülkelerde uluslararası kuruluşların uygulamalarını izlemek.

Arnavutluk, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Ermenistan, Estonya, Gürcistan, Hırvatistan, Kazakistan, Kırgızistan, Letonya, Litvanya, Makedonya Cumhuriyeti, Moldavya, Özbekistan, Romanya, Rusya Federasyonu, Slovenya, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna ve Yugoslavya Cumhuriyeti Yolsuzlukla Mücadele Ağı'nı oluşturan ülkelerdir.⁷

G- Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele İnisiyatifi

1990'lı yılların sonlarında Asya ve Pasifik ülkelerinde görülen ağır ekonomik krizler, bölgedeki politik istikrarın ve ekonomik kalkınmanın engellenmesinde, diğer faktörlerle birlikte, yolsuzluk probleminin de ciddiyetini gözler önüne sermiş ve bu konuda çeşitli girişimler ortaya çıkmıştır.

Bu girişimlerden birisi de, 11-13 Aralık 2000 tarihinde Asya Kalkınma Bankası (ADB), OECD ve Güney Kore Hükümetince Seul'de organize edilen “Asya-Pasifik Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Konferansı”nda, 34'ü bölgeden olmak üzere 45 ülkenin katkılarıyla, “Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele İnisiyatifi”nin (Anti-Corruption Initiative For Asia-Pacific) oluşturulmasıdır. İnisiyatifin en dikkat çeken özelliği ise Asya kıtasında yolsuzlukla mücadele alanında kurulan ilk çok uluslu girişim olmasıdır.

İnisiyatifin temel hedefi, etkin mekanizmalar oluşturarak bölge ülkelerinin yolsuzlukla mücadele çabalarına destek olmak ve çözüme yönelik stratejiler üretmektir. İnisiyatife dahil olan 22 ülke (Avustralya, Bangladeş, Cook Adaları, Çin, Fiji, Filipinler, Güney Kore Cumhuriyeti, Hindistan, Hong Kong, Endonezya, Japonya, Kamboçya, Kazakistan, Kırgız Cumhuriyeti, Malezya, Moğolistan, Nepal, Pakistan, Papua Yeni Gine, Samoa, Singapur ve Vanuatu) Aralık 2001 tarihinde “Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı”nı kabul etmiştir.

Atölye çalışmaları, seminerler ve konferanslarla desteklenen Eylem Planı üç ana unsuru kapsamaktadır:

- Kamu yönetiminde şeffaflığı artırmak amacıyla yasal ve kurumsal çerçevenin geliştirilmesi,

⁷ ACN hakkında daha detaylı bilgi için www.anticorruptionnet.org

- Ticari işlemler de dahil olmak üzere güvenilirliğin ve rüşveti önleme faaliyetlerinin desteklenmesi,

- Yolsuzlukla mücadelede toplumun aktif desteğinin sağlanması.

Sekreteryâ hizmetleri OECD tarafından gerçekleştirilen ve Asya Kalkınma Bankasının da desteğini alan İnisiyatif, aralarında Türkiye'nin de dahil olduğu OECD'ye üye ülkelerle ortak çalışmalarda bulunmuştur.⁸

III- DOLAYLI OLARAK MÜCADELE EDEN ÖRGÜT VE BİRİMLER

Doğrudan yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele amacıyla kurulmayan ancak mevcudiyeti ve nihai hedefleri doğrultusunda bu tip konularda faaliyet gösteren örgütler ya da birimler de bulunmaktadır. Daha çok toplumsal bilinci artırma, karşılıklı işbirliğini geliştirme, çeşitli stratejiler ve eylem platformları oluşturma çalışmalarında bulunan, bazı durumlarda mali ve teknik destek sağlayan bu birimler de, yolsuzlukla mücadele açısından önemli rol oynamaktadırlar. Aşağıda bu tür örgütler ve birimlerden önde gelenleri sıralanmıştır:

- **İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Yolsuzlukla Mücadele Birimi**
(OECD Anti Corruption Unit)
- **Asya Kalkınma Bankası Yolsuzlukla Mücadele Birimi**
(Asian Development Bank Anti Corruption Unit)
- **Dünya Bankası Yolsuzlukla Mücadele Bilgi Merkezi**
(World Bank Anti Corruption Knowledge Resource Center)
- **Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Global Organizasyonu**
(Global Organization of Parliamentarians Against Corruption- GOPAC)
- **Uluslararası Ticaret Odası Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu**
(International Chamber of Commerce Commission on Anti-Corruption)
- **Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı Yolsuzlukla İlgili Uzmanlar Grubu**
(INTERPOL Group of Experts on Corruption – IGEC)
- **Amerikan Demokrasi Merkezi**
(American Center For Democracy- ACD)
- **Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Kuruluşu**
(United States Agency for International Development- USAID)
- **Uluslararası Para Fonu**

⁸ Girişim hakkında daha detaylı bilgi için www.oecd.org/daf/ASIAcom

(International Monetary Fund- IMF)

• **Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı**

(International Organization of Supreme Audit Institutions- INTOSAI)

• **Amerikan Devletleri Örgütü**

(The Organization of American States- OAS)

• **Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı- AGİT**

(Organization For Security And Co-Operation In Europe- OSCE)

IV- SONUÇ

Yolsuzlukla mücadele uzun soluklu, planlı ve kararlı olmayı gerektiren karmaşık bir süreçtir. Yalnızca ticari hayata yansıyan olumsuz etkileriyle değil, bunun yanı sıra demokratikleşme ve gelişmeye de negatif etkilerde bulunması nedeniyle yolsuzluk konusunda çok boyutlu ve topyekün bir mücadele kaçınılmaz hale gelmiştir.

Ekonomik açıdan bakıldığında dünyanın gittikçe küçüldüğü, uluslararası ticari ilişkilerin ulusal sınırların mevcudiyetini zorlayacak biçimde geliştiği ve ülkelerin birbirlerine olan ekonomik bağımlılıklarının arttığı olgusu, 21.yüzyılın yadsınamaz bir gerçeğidir. Bu süreçte ortaya çıkan yolsuz faaliyetlerle mücadele amacıyla ulusal normların, uluslararası düzenlemelerle desteklenmesi yoluna gidilmekte ve genel kabul gören standartların benimsenmesi ve uygulanması zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu zorunluluğun bir sonucu olarak oluşturulan uluslararası örgütler ve birimler, gerek ortaya koydukları belgelerle (yolsuzlukla mücadele sözleşmeleri, bildiriler, taahhütler, eylem planları vs.) gerekse de yaptıkları diğer çalışmalarla (inceleme ve soruşturmalar, raporlar, stratejik planlar vs.) yolsuzlukla topyekün mücadelenin farklı yönlerine vurgu yapmakta ve destek sağlamaktadırlar.

Elbette bu tür girişimlerin henüz istenilen ölçülerde başarıya ulaştığı söylenemez. Ancak yolsuzluğa bulaşmış bazı ülkelerin, kendi ulusal çabalarının yanında (sivil toplum kuruluşları ve medya dahil) uluslararası örgütlerin katkıları sayesinde, yolsuzlukla mücadele alanında önemli kazanımlar elde ettikleri de bir vakadır. Bu kazanımların altında yatan faktörlerin oluşturulmasında ve uluslararası düzeyde paylaşımında bahsedilen örgütlerin rolü yadsınamaz bir gerçektir.

Bununla birlikte yolsuzlukla mücadelede ciddi arayışlar içerisinde olan Türkiye'nin, uluslararası alanda faaliyet gösteren bu tür organizasyonlara daha aktif biçimde katılması; kabul edilen uluslararası sözleşmeleri ve belgeleri

onaylaması ve onaylanan bazı belgelerin ulusal düzeyde hayata geçirilmesi amacıyla ihtiyaç hasıl olan hukuksal düzenlemeleri bir an önce gerçekleştirmesi, demokratik gelişmişliğin ve siyasi kararlılığın bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca 59. Hükümetin programında yer almasına rağmen, yolsuzlukla mücadele alanında önemli bir örgüt konumuna gelen GRECO'ya halen üye olunmaması da, Avrupa Birliği adaylığı sürecini yaşayan ülkemiz açısından ciddi bir eksiklik olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- ÖZBARAN, M. Hakan, “Şeffaflık ve Hesapverme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü”, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 2001, Sayı: 43
- AKTAN, Coşkun Can, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, “Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri” Hazırlayan: Ankara, Hak-İş Yayınları, 2002
- Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu (10/9) Raporu, Kısım:1, www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE KAMU YÖNETİMİNDE KALİTE

Yrd. Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR
Selçuk Üniversitesi İİBF Öğretim Görevlisi

Esra B. SİPAHİ
Selçuk Üniversitesi İİBF Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bugün, küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaş dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır.

Bu gelişmeler, bireyin her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum da önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaçlarının daha az maliyetle ve daha iyi karşılanmasına yönelik şeffaf ve hesap verilebilir kamu hizmeti talepleri de hızla büyümektedir. Bu sebeple hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadırlar. Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaçlara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Böylece, hizmet üretiminin, kıt kaynakların sınırları çok fazla zorlanmadan sağlanması yolları tartışılmaya başlanmıştır. Bu da bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir. Artık günümüzde yönetim sadece siyasal iktidara ve bürokratlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir.

Bu anlamda yurttaşın yönetsel sürece katılımı için öngörülen model yönetim yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. Yönetişim, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu sayede yurttaş, geleneksel

yönetim yapısı, hiyerarşik karakteri, müdahaleci niteliği ve hantallaşmış bürokrasiyle hızlı değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamayan klasik yönetim anlayışından farklı olarak, yönetimi ve hizmet kalitesini sorgulayarak taleplerinin karşılanması sürecinde aktif rol oynayacak ve bu bağlamda, varolan kaliteye ilişkin sorunların çözümünde ve kalitenin artırılmasında etkili olacaktır.

Kalite yetersizliği sadece hizmet kalitesinde karşılaşılan sorunlardan ibaret değildir. Yönetimin meşruiyetiyle ilgili sorunlar, yargısal ve örgütsel eksiklikler de önemli kalite sorunlarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda gerek demokratik katılımcı boyutuyla, gerekse de ekonomik boyutuyla yönetim bu sorunların çözümüne bir alternatif bir öneri getirmektedir.

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE KALİTE SORUNLARI

A. Güncel Sorunlar

2000’li yıllarda Türkiye çok hızlı bir dönüşüm yaşamaktadır. Ancak, yönetsel yapı halen Tanzimat’tan gelen özelliklerini muhafaza etmektedir. 1923’te yeni bir rejim benimsenmesine rağmen, kamu yönetiminin felsefesi ve yapısı önemli bir değişikliğe uğramadan süregelmiştir. 1920’li yıllarda 13 milyon nüfuslu bir tarım toplumu olan Türkiye için kısmen geçerli sayılabilecek merkezîyetçi yapı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamasına gelen ve nüfusunun % 70’ten fazlası kentsel alanlarda yaşayan bir toplumsal yapıya artık dar gelmektedir.¹ Daniel Bell’in deyişiyle, “devlet küçük problemler için oldukça büyük kalırken, büyük sorunlar için ise oldukça küçük kalmaktadır”. Bu noktadan hareketle, geleneksel hükümet yapısının, hiyerarşik karakteri, hantal bürokrasi ve müdahaleci niteliğiyle, hızlı bir değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamadığı sonucuna varmak mümkündür.²

Bugün, idarenin yetersizliğinin, etkinsizliğinin, verimsizliğinin hatta hantallığının asıl sebebi, ülkemizdeki idari sistem karışıklığıdır.³ Günümüzün

¹ Musa Eken, “21. Yüzyıla Gिरerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 266

² Ali Kazancıgil, “Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge”, **International Social Science Journal**, No: 155, 1998, p. 69’dan aktaran, Mehmet Yüksel, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, **Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, s. 851

³ Rıdvan Yenişen, “Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 159

değişen ortam koşulları ve yönetsel gereksinimleri ışığında, bürokratik yapılanma çoğunlukla kırtasiyecilik, yabancılaşma, verimsizlik, doyumsuzluk gibi olumsuzlukların kaynağı olarak değerlendirilip, eleştirilmektedir.⁴ Türk kamu bürokrasisinde yönetsel reformu gerektiren başlıca nedenleri şöyle sıralamak mümkündür:

1. *Kamu bürokrasisinin merkezîyetçi ve statükocu niteliği*: Özellikle kamu yönetimi alanında karşı karşıya kalınan olumsuzluklar, genelde yoğun bir şekilde bu alanda görülen merkezîyetçiliğin sonucu olarak gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, bu alanda ön plana çıkarılan radikal reform önerilerinde, kamu yönetiminin aşırı merkezileşmesi noktasından hareket edilmektedir.⁵ Çünkü, Türkiye’de merkezden yönetilen “halkın katılımına ve denetimine tam anlamıyla kapalı bir sistem” işlemektedir. Toplumun tüm sorunları için tek bir karar mekanizması vardır.⁶

2. *Kırtasiyecilik*: Kırtasiyecilik, bürokrasi ve yönetim sistemimizin özelliği haline gelen gereksiz formalite ve işlemler olarak tanımlanabilir. Kırtasiyecilik, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarımı çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içinde uygulanan bir yönetim ilkesidir. Genellikle üstler, otoriteyi paylaşmamak için yetki devrine pek sıcak bakmazlar. Bu sebeple, üst düzey yöneticileri zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticinin en önemli sermayesi ve kıt kaynağının “zaman” olduğu düşünülürse, rutin işlerden vakit bulup da, örgütün hizmetlerini daha iyi değerlendirmek ve sağlıklı karar almak olanakları ortadan kalkar.⁷

3. *Örgütsel büyüme ve hantallaşma*: Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı bina, araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişlemesi demektir. Ancak, kamu kurumları da birer işletmedir. Bu işletmelerin hizmet yürüttükleri alanda verimli bir üretim yapabilmeleri için,

⁴ Demet Varoğlu, Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara, Aralık, 1995, s.11

⁵ M. Akif Özer, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Ambargo Koyan Bir Sorun: Merkezileşme”, **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl:2, Sayı:12, Ankara, Aralık 2000, s. 19

⁶ Ali Dinçer, “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, **Yeni Türkiye Dergisi**, **Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 219

⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam, İstanbul, 2002, s. 239

personel, bina, araç ve gereç bakımından belli bir büyüklüğü aşmamaları gerekir. Dünyanın tüm ülkelerindeki gelişme kamunun küçülmesi yönündedir. Ayrıca bürolarda ve hizmetin yürütülmesinde bilgisayara bağlı yeni teknikler kullanıldıkça yönetim birimleri küçülmektedir.

4. *Gizlilik ve dışa kapalılık*: Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder.⁸ Türkiye’de kamu bürokrasisi, “gizlilik” ve vatandaşa karşı “kapalılık” felsefesine göre örgütlenmiştir. Kanunlar, gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Bu durum, kamu kurumlarında yolsuzluk ve istisamlara ortam hazırlamakta ve vatandaş bürokrasi karşısında güçsüz duruma düşürmektedir.⁹

5. *Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma*: Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği veya devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Bu durum, bir taraftan işlerin ağır yürütmesine neden olurken; diğer taraftan kamu görevlilerinin bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yönelmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanmış, işler durma noktasına gelmiş, halk, işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek ya da aracı bulmak zorunda kalmıştır.¹⁰

6. *Siyasal yozlaşma ve çürüme*: Kamu bürokrasileri, nitelikleri gereği yozlaşma eğilimi ya da potansiyeli içeren mekanizmalardır. Kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı esnasında, hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu, bürokratların kural ve tekniklere sığınarak sorumluluktan kaçmaları, gizlilik ve resmi sır kavramı, bürokratik örgütlenmede

⁸ Musa Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994,s. 26

⁹ Şükrü Karatepe, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s.167

¹⁰ Ömer Dinçer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke, İstanbul, 1998, s. 295

nesnelliğin hayata geçirilememesi gibi nedenlerle yozlaşma ortaya çıkmaktadır.¹¹ Yönetimde yozlaşma olgusu; siyasallaşma, kabilecilik, aracı kullanımının ve rüşvet uygulamasının yaygınlığı şeklinde sınıflandırılmaktadır.¹² Son yıllarda, kamu kurumlarındaki yönetim sorunlarına ve ortaya çıkan rüşvet olaylarına oldukça fazla önem verilmektedir. Bu konular aynı zamanda kamu sektörünün kalitesine de dayanmaktadır. Kurumların yönetim biçimlerindeki kapalılık, verimsizliği ve rüşvetçiliği körüklemektedir.¹³ Politik amaçlar veya kısır geçici siyasal çıkarlar için bazı merciler de yürütmenin işleyişine müdahale ederek çalışma düzenini bozmaktadırlar.¹⁴

Keyfi tutum ve davranışlar, kendini astların üzerinde görme heves ve alışkanlığı, kamu yönetimi üzerinde devamlı bir baskı unsurudur.¹⁵ Devlet ne parlamenterin, ne bürokratin ne de vatandaşın tam desteğini alabilmiştir. Diğer bir ifade ile idarenin yapı ve işleyişinden bütün olarak memnun bir çoğunluk yazık ki mevcut değildir. Bu memnuniyetsizlik yönetimin iklimini bozmakta, iç huzur ve istikrar temin edilememektedir.¹⁶

Son yirmi yıldır, kamu sektöründe yaşanan ilgisizlik, yolsuzluk ve etkin olmayan yöntemlerden kaynaklanan olumsuzlukların giderilmesi amacıyla, küreselleşmenin de etkileriyle birlikte, kalkınmış, kalkınmakta olan ve geçiş halindeki ülkelerde kamu yönetimi reformları “yeni kamu yönetimi”(new public management) adıyla gündemi oluşturmaktadır.¹⁷ Bu anlayışın başlangıç noktası sayılan D. Osborne ve T. Geabler’in “Devleti Yeniden Keşfetme” adlı eserinde *yeni kamu yönetimi* yaklaşımı vatandaş ve yöneticiler arasında farklı bir etkileşim öngörmekte, özel sektör benzeri bir organizasyon kültürü ve piyasa teorisi esas

¹¹ M. Lütfi Şen, “Yönetimde Yozlaşma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke, İstanbul, 1998, s. 63-64

¹² Cemil Oktay, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. S.B.F. Yayını, İstanbul, 1983, s. 203-216

¹³ Vito Tanzi, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev: Özgür Saraç, www.canaktan.org, (17. 12. 2002)

¹⁴ Behiç Çelik, **Türk İdari Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)**, Kırıkkale Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Kırıkkale, 2000, s.13

¹⁵ Galip Demirel, “Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 222

¹⁶ Veysel Gani, “Yönetimde Yapılanma ve Çalışma İklimi” **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 207

¹⁷ Hamit Palabıyık, “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ve Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya, 2003, s. 233-234

alınmaktadır. Bu yaklaşımın beş temel ilkesi; küçülme, işletmecilik, adem-i merkezîyetçilik, bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme olarak ifade edilebilir.¹⁸ Kuşkusuz bu yeni anlayışta “etkin devlet” de yerini almaktadır. Etkin devlet; kamu hizmetlerini ve kamu yönetimini, hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturtabilen; hizmetlerin yürütülmesini halkın denetimine açık biçimde halkın katılımı ve katkısıyla, piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan; yaptığı düzenlemelere öncelikle kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan devlettir.¹⁹ Bu anlamda devletin önceliği, kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği olmalıdır. Devlet, hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik standartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapılar geliştirerek, sosyal güvenlik ağları ve sivil koruma sağlayarak, kalkınma için siyasi ve yasal bir çerçeve oluşturmakta; eşitlik, adalet ve barışın temelini kurmaktadır.

Etkin devlet olma yolunda kamu yönetiminde yapılacak reformun temel hedefleri, genel bir ifade ile yönetimde verimliliğin, etkinliğin sağlanması/ artırılması, rasyonel kaynak kullanımı, hizmet kalitesinin artırılmasıdır. Bu anlamda kamu yönetiminin kaliteye ilişkin sorunlarına değinmek yerinde olacaktır.

B. Kaliteye İlişkin Sorunlar

Yeni yönetim kültürünün en önemli unsurlarından biri kaliteye giderek daha fazla önem verilmesidir. Artık, daha fazla hizmet yerine daha kaliteli hizmet beklentisi gündeme gelmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalite sorunu, özel sektörün kalite sorunları konusunda odaklanmasından sonra oldukça önemli bir konu haline gelmiş ve kamusal hizmetlerin yurttaş beklentilerini sağlayacak kalitede sunulması için önemli çalışmalar başlatılmıştır. Küreselleşmenin sosyal ve ekonomik hayatı kuşatması, yönetimin hizmet sunum anlayışında değişim zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Herşeyden önce artan iletişim olanakları yurttaşların

¹⁸ Pınar Acar, “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 49-50

¹⁹ Nevzat Saygılıoğlu, Selçuk An, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002, s. 63

beklentilerini ve taleplerini değiştirmektedir.²⁰ Etkinlik ve yurttaşın yakın ya da yurttaş odaklı bir yönetim anlayışı, kamu hizmeti sunumunda en önemli kalite göstergelerindendir.²¹

Geleneksel anlayışta kalitenin belirlenmesinde tüketicilerin fazla bir söz hakkı yoktu. Kalite, arz yönlü bir anlayışın sonucu olarak hizmet sunucuları ve uzmanlar tarafından belirlenmekteydi. Arzın yerine talebin önem kazanması, özel sektörde ve kamu kesiminde müşteri yönelimli yaklaşım, kalitede tüketicilerin ağırlığını artırmış ve yeni bir kalite anlayışını gündeme getirmiştir.²²

Bu yeni anlayışta kamu görevlileri hizmetlerin kaliteli sunumunda kullanıcılara karşı doğrudan sorumlu tutulmaya çalışılmaktadır. İngiltere’de yürürlüğe konulan “Vatandaşlık Şartı” bu yeni yaklaşımlardan biridir. Bu anlayışta, kamu görevlileri hizmetlerin kaliteli sunumunda kullanıcılara karşı doğrudan sorumlu tutulmaya çalışılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak kamu kurumları bir kontrat hazırlamakta, onları yayınlamakta ve hizmet standartlarını net bir biçimde ortaya koymaya çalışmaktadırlar. Kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, çabukluk, nesnellik ve güvenilirlik ilkelerini getirmek için yürürlüğe konulan bu şartın genel amacı; kamu hizmetlerinin sunumunda kalite standardını yükseltmek, hizmetlerle ilgili şikayetlerin etkili bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak ve onları vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine göre belirlemektir.²³

Diğer bir yaklaşım da toplam kalite yönetimi anlayışıdır. Toplam kalite yönetimi Weberyen anlamdaki bürokrasinin demokrasi bakımından olumsuzluklarını gideren bir yönetsel devrim olarak kabul edilmektedir.²⁴ Bu yaklaşım, kalite düşüncesinin günümüzde vardığı son aşama olarak çağdaş bir yönetim anlayışı haline gelmiştir. Toplam kalite yönetimi, temelde yönetimin kendini kontrol etmesi anlayışına dayanır. Bu açıdan toplam kalite yönetimi,

²⁰ A. Ancarani, G. Capaldo, “Management of Standardised Public Services: A Comprehensive Approach to Quality Assessment”, **Managing Service Quality**, Volume 11, Nr. 5, 2001, p. 331

²¹ Dieter Grunow, “Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernähe und Effizienz”, **Kommunal Politik**, (Hrsg. R. Roth, H. Wollmann), Leske+Budrich, Opladen, 1994, p. 374

²² Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s. 263

²³ Al, **a.g.k.**, s. 266

²⁴ M. Akif Çukurçayır, Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Çizgi, Yıl: 1, Sayı: 1-2, Nisan-Ekim 2001, s. 99

yönetim düşüncesinde yakın zamanların bir devrimi olarak kabul edilebilir.²⁵ Bu yaklaşım, geleneksel, katı, hiyerarşik yönetim anlayışına meydan okumaktadır.²⁶ Müşteri odaklılık, üst yönetimin liderliği ve sorumluluğu, katılamalı yönetim yaklaşımı ve sürekli gelişme, hedeflerle yönetim unsurları ön plana çıkmakta, “kalite” bir kontrol aracı olmaktan öte, sürdürülebilir başarının anahtarı ve herkesin sorumluluğunda olan bir strateji silahı olarak ele alınmaktadır. Yönetim ve astlar arasında uyum, uzlaşma ve işbirliğiyle birlikte sıcak, yüzyüze ve çok yönlü ilişkiler geliştirilmiş, katı hiyerarşik örgütler, yatay, daha az kuralcı ve daha bağımsız örgütlere dönüşmüşlerdir.²⁷

Toplam kalite yönetimi, kamu hizmetlerinden faydalanan yurttaşları “dış müşteri”, sürecin katılımcılarını da “iç müşteri” olarak tanımlamaktadır. Bu ayırım ve müşteri gereksinimlerinin karşılanması hedefi, kamusal faaliyetleri piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüştürmektedir. Bu sayede kamu hizmetlerinin esasını oluşturan tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini düşük maliyet, kârlılık, verimlilik gibi ekonomik belirleyiciler alacaktır.²⁸ Aynı zamanda bu yaklaşım, yeni paradigmlar olan piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite ile yakın ilişkilidir.²⁹

Kamu yönetiminde “müşteri odaklılık” kavramını “yurttaş odaklılık” şeklinde de ifade edilmektedir. Çünkü, yurttaş odaklılıkta özel sektördeki bir müşteri değil, kamu hizmetlerinin alıcısı, denetleyicisi ve sunucusu olan yurttaş aklı gelmektedir. Yalnızca vergi verip yönetsel etkinliklerin izleyicisi konumunda olan edilgen yurttaş bir müşteriden ziyade kamu hizmetinden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, siyasal ve demokratik süreçlerin içinde yer alan ‘aktif yurttaş’ konumundadır.³⁰ Ancak, çalışmadaki ‘müşteri’ ifadesi ‘yurttaş odaklılık’ anlamında kullanılmaktadır.

²⁵ N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (4), 1998, s. 114

²⁶ Al, a.g.k., s. 266

²⁷ Musa Eken, Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliiliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliiliği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3 (2), 1998, s. 25

²⁸ Ayşegül Yılgör, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s. 12

²⁹ Al, a.g.k., s. 238-239

³⁰ M. Akif Çukurçayır, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi, Konya, 2003, s. 21

Bugün, kamu yönetimi sistemimizin kaliteye ilişkin sorunları ele alındığında, bu sorunların en önemlilerini *hizmet kalitesine* ilişkin olanlar oluşturmaktadır. Hizmet alıcısı konumundaki dış müşteri olan yurttaş, birçok kamu kuruluşundan kaliteli ve hızlı hizmet alamadığını dile getirmektedir. Yönetimde etkinliğin sağlanması ve kamu hizmetlerinin kalitesi; bürokrasinin işlerliği, kamu çalışanlarının siyasi baskılardan uzak olmaları ve hükümetin beyanlarına bağlı kalınması gibi unsurları içermektedir. Burada yapılan düzenlemelerin kalitesi, izlenen politikaların etkinliği ve hizmet sunumunda gösterilen performans çok önemli noktaları oluşturmaktadır.

Özellikle kamu yönetimindeki bürokratik yapının hantallığı nedeniyle, çoğu zaman tek bir iş niteliğindeki bir faaliyet çeşitli birimler arasında bölünmüş durumdadır. Dolayısıyla bu tür örnekler, işleri yavaşlatan, maliyeti artırıp hizmet kalitesini düşüren hantal bir bürokrasi yaratmaktadır. Aynı zamanda *örgütlenme* açısından konu ele alındığında, görev bilincinin yeterince gelişmemiş olması danışmaya ve uzmanlığa gereken ilginin gösterilmemesi, merkeziyetçi yönetim eğilimi, iletişimde aşırı bürokratik eğilimler, değişim ve gelişmelere zamanında uyum sağlayamayan bir yönetim anlayışı, eğitimsiz kalan personelin değişime karşı direnci gibi sorunlar da örgüt çalışanları yani “iç müşteriler” açısından çeşitli sorunları oluşturmaktadır.

Hukuki sorunlar da, kalite sorunu olarak ele alınması gereken bir konudur. Modern yönetimlerde, yönetim hukuka bağlı olup; hukukun üstünlüğü ve hukuka uygunluk, yönetimin her alanında ve düzeyinde, bütün eylem ve işlemlerinde sağlanması temel ve vazgeçilmez bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda devlet gücünü, ülkede hukuk devletini egemen kılmaktan ve etkin bir adalet kurumunun altyapısını üretmekten almaktadır. Ancak ülkemiz gibi gelişmekte olan birçok ülkede ortak sorun; yasama ve yargı gözetiminin yetersiz olmasıdır. Yasa koyucular bilgi sıkıntısı çekmektedirler. Yine yasalara duyulan saygı ve onları uygulamaya yönelik tutumlar oldukça gevşektir. Böyle bir “kanunsuzluk sendromu” devlet sistemindeki etkinsizliğin başlıca sebebinin oluşturmaktadır.³¹

Kaliteye ilişkin diğer bir sorun da *meşruiyet sorunudur*. Meşruiyet, halkın idareyi kabullenmesini ve açıkça belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin varlığını anlatan bir kavramdır.³² Kamu yönetiminin varlığını ve etkinliklerini meşru kılan en önemli iki etken, kamu yönetiminin varlığını ve etkinliklerini

³¹ Saygılıoğlu, Arı, **a.g.k.**, s. 111

³² Palabıyık, **a.g.k.**, s. 233-234

dayandırdığı yasalarla halkın yönetime duyduğu güvendir. Bu çerçevede, kamu yönetimine güveni sarsan nedenler, genel olarak yönetimin kamu yararına aykırı tutum, işlem ve eylemleridir.³³ Meşruiyet sorunu, yönetimle yurttaş arasındaki etkileşimi önemli bir soruna dönüştürmektedir. Siyasal sistem, yurttaş sadece sistem çıktılarının alıcısı olarak algılama eğilimindedir. Oysa, katılım, hukuk, mülkiyet ve işbölümü gibi toplumsal varlığın ve kamu düzeninin temeli olmaktadır. Gittikçe daha karmaşık yapıya bürünen bir toplumda, bireylerin güven ve şeffaflık beklentisi katılım olmadan yerine getirilemez.³⁴ Ülkemizde ise, demokratik rejimin meşruiyetini daha çok hızlı karar alabilme ve kamu düzenini sağlamadaki güçlükler etkilemektedir. Bunlara, adaletin işlememesi, siyasi ve ekonomik yolsuzlukların önlenememesini de eklemek mümkündür.³⁵

Kamu yönetimi sistemimizde varolan bu sorunların çeşitlendirilmesi ve genişletilmesi mümkündür. Nitekim, toplumlar geçmişten günümüze sürekli bir değişim içinde bulunmaktadır. Toplumun değişimi ile birlikte hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde çeşitli değişimler meydana gelmektedir.³⁶ Bu beklentilerin karşılanabilmesi, hizmet kalitesinin artırılabilmesi için özellikle kamu yönetimi alanında yeni yönetim yaklaşımları geliştirilmektedir. Bu yeni yönetim yaklaşımlarından belki de, en gündemde ve tartışmalı olanı da yönetim yaklaşımıdır.

II. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE YÖNETİM

A. Kavram

Varolan yönetim pratiklerinin yetersiz kalması üzerine, ortaya çıkan yeni arayışların uygulamada etkili olmaya başlamasıyla, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı ortaya çıkmıştır.³⁷ Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda 'good governance' olarak yer almıştır. Raporda yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992'de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler, "governance" terimi çerçevesinde 21.

³³ Saygılıoğlu, Arı, **a.g.k.**, s. 169

³⁴ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi, Konya, 2002, s. 45-46

³⁵ Saygılıoğlu, Arı, **a.g.k.**, s. 183

³⁶ M. Kemal Öke, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", **Mülkiye Dergisi**, C: XXVI, S: 235, Temmuz-Ağustos 2002, s. 97

³⁷ İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge, İstanbul, 1999, s. 239

yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler. Bu formül Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan “AB Yolunda İyi Yönetişim” adlı bir toplantıyla girmiştir. Formül, ilk olarak Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programında yer almıştır. Ardından da AKP 58. Hükümeti’nin Acil Eylem Planı’nda devlet reformunun adı olarak belirmiştir.³⁸

Yönetişim, hem küresel ve yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Özellikle farklı alanlardaki küresel etkilerle birlikte, yönetimin profesyonel politikacı ve yöneticilerce belirlenen teknik bir düzenleme ve uğraş alanı olmaktan çıkması, her şeyden önce toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüşmesi yönetim kavramının önemini artırmaktadır.³⁹

Kavram, birçok disiplinle birleştirilerek; ekonomik yönetim, siyasal yönetim, yönetsel yönetim, sistemsal yönetim, ekolojik yönetim, elektronik yönetim vb. farklı alanlarda kullanılmaktadır.⁴⁰ Bunların yanında, özellikle uluslararası etkinlikleri olan çok uluslu şirketlerin işleyişini düzenleyen firma ölçeğinde yönetimden (corporate governance) de söz etmek gerekir.

Yaklaşımın en büyük destek ekonomisi alanında ‘kurumcu iktisat yaklaşımı’yla gelirken, kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980’li yılların egemen bakış açısı olan ‘yeni kamu işletmeciliği’ akımı üzerinden sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik Weberyen örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları yönetişimin beslediği diğer bir kaynağı oluşturmuştur. Uluslararası ilişkiler alanı ise, yönetim bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan dördüncü alan olarak öne çıkmıştır.⁴¹ Aslında yönetim, küreselleşme sürecinin siyasal yanını düzene sokmak ve biçimlendirmek amacıyla geliştirilen bir kavramdır.⁴²

³⁸ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart 2003, s.7

³⁹ Çukurçayır, **Siyasal Katılma...**, s. XVI

⁴⁰ Markus Steadler, “Die Electronik Government Aktivitaeten der Deustchen Bundeslaender Versuch einer Vergleichenden Analyse mit Hilfe des Werkzeugs Net-readiness von Cisco Systems”, www.steadler.com, (12.02.2001)

⁴¹ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Kış-Bahar, 2003, s. 95-96

⁴²Deutscher Bundestag, “Was ist Global Governance”, **Drucksache 14/6910**, www.bundestag.de/gremien/welt/welt_zwischenbericht/zwb011_globgo.pdf, (09.03.2002)

TODAİE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğü, yönetim kavramını etkileşim temeline dayalı ve katılımı öne çıkan bir kavram olarak değerlendirmekte ve şu şekilde tanımlamaktadır: Yönetişim, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”dir.⁴³ Bu bağlamda yönetim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır.

Yönetişimin ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı mevcuttur. *Ekonomik yönetim*, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içermekte olup, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi, üzerinde etkileri bulunmaktadır. *Siyasi yönetim*, strateji oluşturmada karar alma sürecine ilişkindir. *İdari yönetim* ise, politikaların uygulandığı sistemi ifade eder. Bu üç unsur birlikte ele alındığında, ‘iyi yönetim’ siyasi ve sosyoekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlamaktadır.⁴⁴

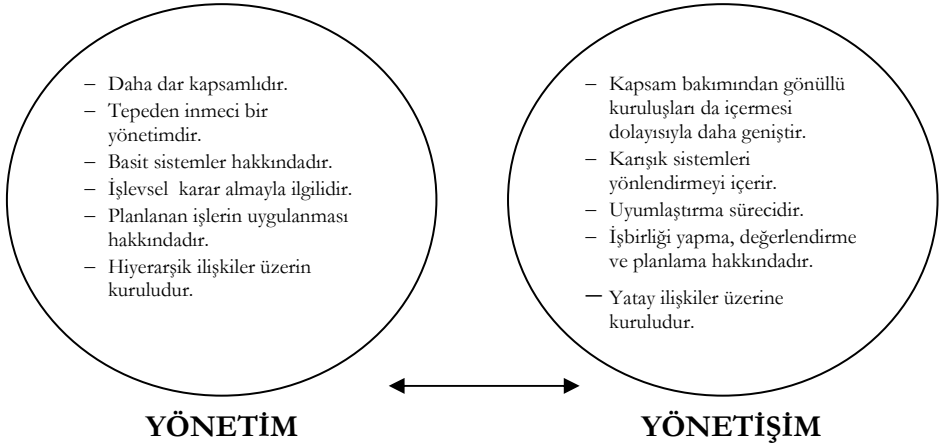
Bu yapıda hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki öngörülmektedir. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma etkinliklerini ifade etmektedir. Bu yönüyle heterarşi , kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası koordinasyonu, merkezsiz, çevre bağımlı sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri bulunan, işlevsel açıdan bağımsız olan sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütleme çabaları söz konudur. Bu bağlamda heterarşi, kişiler arası, örgütler arası ve sistemler arası olmak üzere üç farklı düzeyde ortaya çıkan heterarşiyi ifade etmektedir. Sonuç olarak denilebilir ki, devlet, doğrudan doğruya yönetme pozisyonundaki egemen aktör niteliğine sahip olmaksızın, karşılıklı bağımlılık konumunda bulunan aktörler arası etkileşimlerin çoğalması yoluyla, gerek hükümet çerçevesinden, gerekse de toplumsal tabandan gelen örgütler arası ilişki ağlarının toplamı olmaya başlamaktadır. İşte bu olguyu dile getirmek üzere de birlikte düzenleme (co-regulation), birlikte üretme (co-production) ve birlikte yönetme (co-management) gibi deyimler kullanılmaktadır.⁴⁵

⁴³ TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 274

⁴⁴ Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.I

⁴⁵ Yüksel, **a.g.k.**, s. 850

Şekil 1: Yönetim – Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması



Kaynak: Sohal Fitzpatrick, “Governance and Management in Large Australian Organisations”, **International Journal of Production Economics**, 75 (2002), s. 98; “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 435, Haziran 2002, s. 48-49

Yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör ortaklığını anlatır.⁴⁶ Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek yönetim kavramı, birçok farklı biçimde⁴⁷ tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak “karşılıklı yönetim”, “etkileşim içinde yönetim” şeklinde konumlanmaktadır ve bu açıdan “sivil toplum” ve “özyönetim” kavramlarıyla ilintilidir.⁴⁸

Yönetişim kavramı altında “yeni kamu yönetimi”nin temel unsurları yinelenmiştir. Bu kavram kapsamında Dünya Bankası, kamu sektöründe

⁴⁶ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, 2000, s. 6

⁴⁷ Yeni Yürütüm, İyi Yönetişim, Kuramsal Yönetim, Demokratik Kuramsal Yönetim, İyi Kuramsal Yönetim, Hükümsüz Yönetim..

⁴⁸ Özgür Uçkan, “E-devlet, E-demokrasi ve E-yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, www.stratigma.com, (20. 08. 2003)

verimliliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüse uygun ortamın yaratılması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi; kamu personel sayısının azaltılması yoluyla kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi; bütçenin denetimi, idarenin desantralizasyonu ve hükümet dışı örgütlenmelerin (NGO) daha fazla kullanılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymuştur. Ancak, bu önermelerden farklı olarak, kamuya karşı sorumluluk “hesap verebilirlik (accountability)”, “meşruiyetin sağlanması”, “yönetimde şeffaflık ve katılım”, yönetişimin temel unsurları olarak ele alınmış, bunların gerçekleşmesi ise sivil toplumun geliştirilmesine ve yetki devrine bağlanmıştır.⁴⁹

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin Türkiye Yönetişim Programı’nda; “yönetişim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde, politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımıdır. Yönetişim, vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar.⁵⁰ Yönetişim, devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektörle sivil toplumu da kapsar.⁵¹

Tüm bu tanımların sonucu olarak, yönetişimi tek başına yeni bir model, yeni bir akım olarak değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimi olarak ifade etmek mümkündür.⁵²

B. Yönetim Sorunlarının Çözümüne Yönetişimin Katkısı

1990’lı yıllarda serbest piyasa mekanizmalarının bir yanda zenginlik ve refah getirirken, diğer yandan da toplumsal alanda derin eşitsizlikler ortaya çıkardığı bu nedenle de toplumsal taleplerin karşılanmasında devletle piyasa arasında kurulacak rekabetçi ilişkilerin önemli olduğu kabul edilmiştir. Böylece, Anglo-Amerikan kapitalizminin gerileyişine ilişkin tartışmalar, yeni alternatif arayışlarına yol açmıştır. Bu alternatiflerin ilki, sermaye akımının yıkıcı etkilerine karşı mali kurumların etkili bir şekilde düzenlenmesi ve sermaye akımları üzerinde denetimin uygulanması gereğine işaret eder. İkincisi, yalnızca

⁴⁹ Selime Güzelsarı, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s. 128

⁵⁰ “Türkiye Yönetişim Programı”, www.un.org.tr, (29.03.2002)

⁵¹ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 107

⁵² Ertuğrul Gündoğan, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), İstanbul, Aralık 2002, s. 4

özelleştirmenin zenginlik getireceğini öngören neo-liberal ideoloji bir yana bırakılarak, yerine devletle özel sektör arasındaki ilişkileri genişletmeyi amaçlayan ‘pragmatik ortaklıklara’ yönelinmesi gerektiğini ileri süren anlayıştır. Üçüncüsü, dış mali yardımlara bağımlılıktan kaçınmak için, gerek kamu kesiminde, gerekse de özel kesimde yurt içi tasarruflar ve tüketimden alınan vergi gelirinin artırılmasıdır. Son olarak bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için daha güçlü demokrasi, daha doğrudan demokrasi ve daha etkin yurttaş katılımının biraraya getirilmesi gerekmektedir.⁵³

Bu bağlamda, son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör, gönüllü sektör, kâr-amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon vb. olarak isimlendirilen alternatif bir sektörün hızla geliştiği görülmektedir. Artık, günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem- yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır.⁵⁴ Bu noktada, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan yönetim anlayışı, aşırı merkeziyetçilik ve özel sektörün olası suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır. Bununla birlikte yönetim genel olarak, devletle sivil toplum arasında çok uzun zamandan beri süregelen dengede bir değişimi ifade eder. Sözkonusu değişim, özünü gönüllü grupların, hükümet dışı kuruluşların, topluluk girişimlerinin, karşılıklı işbirliği oluşumlarının, üçüncü sektör kuruluşlarının giderek artan rollerinde bulmaktadır.⁵⁵

Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan saydam yönetime, hantal yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaş dışarıda bırakan karar alma süreçlerinde katılımcı pratiklerin yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır.⁵⁶

Vatandaşların sadece ‘yönetilen’ olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilendiklerine göre, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak

⁵³ Selime Güzelsarı, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s. 118

⁵⁴ Al, **a.g.k.**, s. 167-168

⁵⁵ Yüksel, **a.g.k.**, s. 853

⁵⁶ Zerrin Toprak Karaman, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 126, Ankara, 2000, s. 42

algılandıkları bir ortamda iyi yönetim gerçekleşecektir. Bu bağlamda yönetim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir ‘aktif vatandaşlık’ kavramına vurgu yapar.⁵⁷ Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, “paydaş” (stakeholder) temel karar alıcı konumdadır.⁵⁸ Böylelikle klasik yurttaş tanımı da yerini toplumda çok yönlü ilişkiler ve iletişim içinde olan “ağdaş” (network member) tanımına bırakmaktadır.⁵⁹ Bir anlamda, bireyin evrensel ve yerel sorumlulukla donatılarak⁶⁰ tek kimlikli yurttaşların yerini çok kimlikli yurttaşlar almaya başlamaktadır. Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bir toplum kabulüne geçildiğinde, devlete düşen rol, onlara hizmet üretmenin dışında toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Burada, yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireyler ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak olan yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödev ve sorumluluklar yüklenmelerini sağlamak olacaktır. Böylelikle bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurallarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı göstereceklerdir.⁶¹ Ayrıca, bilinçli/profesyonel yurttaş, bu sayede yönetimi daha iyi denetleyerek, yönetimin keyfi uygulamalarının da önüne geçebilecektir. Bu da meşruluk sorununu ortadan kaldıracak gibi, aynı zamanda hukuksal sorunların da önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu paralelde, yönetim sorun çözme boyutuyla değerlendirilirse, yönetişimin temel unsurlarından olan vatandaşın ihtiyaçlarına cevap verilebilmesi, etkinliğin sağlanması, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin varolmasının yanında, sorunlarının bilincinde ve farkında olan yurttaşların etkin katılımının sağlanması yoluyla yönetsel kalitenin talepleri karşılayabilmesi, yurttaş memnuniyetini sağlayabilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu doğrultuda, yönetimde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, iyi işleyen bir hukuk sisteminin, yerinden yönetimin, yönetimde açıklığın, hesap verebilirliğin, güvenilirliğin, kalitenin, rekabet ve piyasa ekonomisiyle uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve küreselleşmeyle birlikte gelen teknolojik dönüşüme

⁵⁷ Yüksel, **a.g.k.**, s. 853

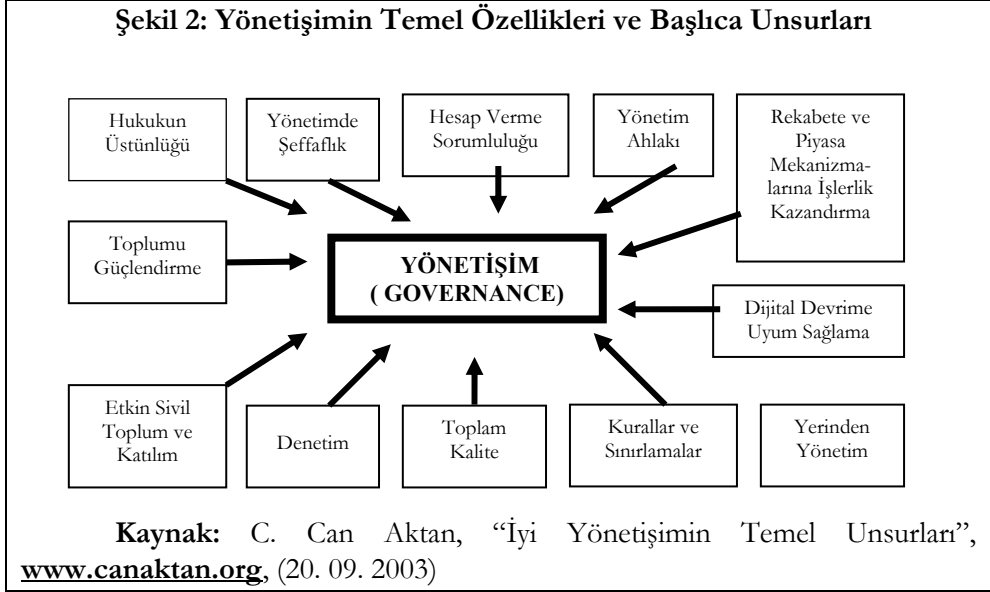
⁵⁸ Ersin Kalaycıoğlu, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak Rapor”, www.iula-emme.org, (24.05.2002)

⁵⁹ Göymen, **a.g.k.**, s. 6

⁶⁰ Tekeli, **a.g.k.**, s. 250

⁶¹ Sanal, **a.g.k.**, s. 50

uyum sağlayabilen bir siyasal ve ekonomik düzeni “iyi yönetim” olarak ifade etmek mümkündür.⁶²



C. Yönetişimin Unsurları ve Yönetimde Kalitenin İyileştirilmesi

İyi yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz temel unsurunu; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralamak mümkündür:

1. *Şeffaflık:* Devlette şeffaflığın sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için çok büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacaktır. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanacaktır. İyi yönetişimin kilit unsuru olan şeffaflık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamada açıklığı gerektirmektedir. Şeffaflık, mali piyasaların sorunsuz işlemesini sağlarken,

⁶² C. Can Aktan, “İyi Yönetişim”, www.canaktan.org, (20. 09. 2003)

hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştıracaktır.⁶³

İyi yönetişimin unsurlarını birbirinden bağımsız düşünmek olası değildir, çünkü tüm unsurlar birbiriyle ilişkilidir. Nitekim şeffaflık katılımı yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alacaktır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanacaktır.

2. *Hesap Verebilirlik*: Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli birtakım görevlerini yerine getirmelerini ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin diğer bir anlamı da, iktidardaki kimselerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verebilme gerekliliğidir.⁶⁴ Kamu yönetimlerinin eylemleri ve kararlarında açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmasıdır.⁶⁵ Devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesi mevcut olduğunda hesap verebilirlik daha da güçlenmektedir.

Yalnızca kamu kurumları değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kamuoyuna ve de kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır. Bir kurum ya da kuruluşun aldığı kararlardan ve üstlendiği faaliyetlerden etkilenebilecek olanlara karşı hesap verebilir olması gerekir.

3. *Katılım*: Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu yelpazede; tek taraflı bir ilişkiyi anlatan *bilgi aktarma*, vatandaşın görüş ve bilgisini sunduğu iki taraflı bir ilişkiyi anlatan *danışma* ve vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılımını öngören bir ortaklık ilişkisi anlamına gelen *aktif katılım* yer almaktadır.⁶⁶ Yönetişimle hedeflenen de bu

⁶³ Pelin Kuzey, “Şeffaflık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.1-2

⁶⁴ Nihal Samsun, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.18-31

⁶⁵ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 105

⁶⁶ Kösekahya, **a.g.k.**, s. 35

aktif katılım sürecidir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde farklı öncelikler bulunmakla birlikte asıl hedef, devleti vatandaşa daha yakın hale getirerek uygulanan politikaların meşruiyetini sağlamaktır. Bu da bireylerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün katılımı yoluyla sağlanabilir.

Erişilebilir bilgi, daha fazla şeffaflık, daha geniş katılım ve daha etkin karar vermeyi sağlamaktadır. Daha geniş katılım, etkin karar verme için gerekli bilgi değişimini temin edeceği gibi, bu kararların meşruiyetini de sağlamaktadır. Meşruiyet ise, etkin uygulama ve daha fazla katılımın teşvik edilmesi anlamına gelmektedir.

Yönetişimde, hizmet alanların işlerin oluşum sürecine katılmalarının gerekliliği üzerinde durulurken, kurum içi katılıma da büyük önem verilmektedir. Bu durumda kurum çalışanlarının da “iç müşteri” olarak algılanması ve onların taleplerine de yer verilmesi söz konusudur. Kurum içinde aşağıdan yukarıya işleyen ve teşvik edilen katılım sürecinde, her çalışanın işlerin yürütülmesi konusunda düşüncelerini açıklayabilmesi ve iletebilmesi, yeniliklere istekli ve hazırlıklı olunması, mekanizmanın iyi ve kaliteli iş üretme odaklı işlemesi gibi özellikler önemlidir. Bunun yanında performansların somut verilerle değerlendirilmesi, olanakların maddi manevi tatmin konusunda yeterince kullanılması gibi öncelikler de yönetişimin gereklerindendir.⁶⁷

4. Cevap Verebilirlik: Bu ilke, vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelir. Duyarlı politikacı ya da bürokrat ise, cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda vatandaşın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıda olmalıdır. Bunun temelini ise bilgi unsuru oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların sağlayacağı bilgi ve görüşler, politikalarda önemli göstergelerden biri olarak mutlaka dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede bilgi, ihtiyaçların tespiti ve anlaşılması, hizmetlerin sunumu ve geliştirilmesi ve hizmetten yararlananların memnuniyetlerinin değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tüm bu faaliyetlerden elde edilen bilgi birikimi sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının performansları hakkında bir değerlendirme yapabilmek de mümkün kılınmıştır.⁶⁸

⁶⁷ Gündoğan, **a.g.k.**, s. 5

⁶⁸ Acar, **a.g.k.**, s. 51-52

Bu bağlamda, kalitenin sürekliliği, bir yönetim felsefesi haline gelmesi ve sürecin sağlıklı işlemesi için farklı bilgi kaynaklarına gereksinim duyulacaktır. Bu bilgi kaynakları şunlar olabilir:⁶⁹

Yurttaş: Anketler, ilanlar, dilekçeler, öneriler, bireysel görüşmeler ve hedef gruplar.

Personel: Personelin değerlendirmeleri ve önerileri, personel anketleri, kalite atölyeleri.

Uzmanlar: Gözlem, belge denetimi, hedef kitlenin düşüncelerinin değerlendirilmesi.

Yönetimin toplumsal değişime hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini de dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel bir sorguya tabi tutmaya istekli olması bu noktada cevap verebilirliği anlatır.⁷⁰ Cevap veren yönetim ya da hükümet yaklaşımının temelinde yatan görüş “vatandaş önce gelir” sloganı ile özetlenmektedir. Slogan, vatandaş olarak hareket edenlerin topluma yönelik kaygılarını sergilemesi ve kısa dönem çıkarların ötesine geçerek diğer bireylere ilişkin hususlarda sorumluluk üstlenmeyi arzulamaları fikrinden doğmuştur.

5. Hukukun Üstünlüğü: Bu ilke, kurumların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir.

Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın bir anahtarıdır. Bu bağlamda etkin bir yönetim çerçevesinde yasalar; kapsam ve uygulama açısından genel olmalı, yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin, açık, erişilebilirliği tutarlı ve uyulabilir olmalı, şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasi iradedden bağımsız bir yargı mercii tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir.⁷¹

⁶⁹ Stratemann, Ingrid und Wottawa, **Bürger Als Kunden**, Campus Verlag, Frankfurt, 1995, s. 87

⁷⁰ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 105

⁷¹ Hakan Karabacak, “Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.63-65

6. *Etkinlik*: Bilindiği gibi etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların dile getirilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Etkin bir yönetimle ilgili yapılan çalışmalarda, etkinliği sağlayacak noktaların üç ekseninde olduğu sonucuna varılmıştır. Bunlar, vatandaşın toplumun sorunlarına çözüm getirme sürecine, performans veya çıktı ölçümüne ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Bu bağlamda kamu hizmetinin pasif tüketicilerini aktif bir tüketiciye ve sorumlu vatandaşa dönüştürmeye yönelik çaba gösterilmesi gerekir. Burada vatandaşın katılımı sadece bireylerin değil, sivil toplumun ve aynı zamanda özel sektörün de katılımını içermektedir.⁷²

7. *Eşitlik*: Eşitlik kavramı, günlük hayattaki, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla en geniş anlamda benzer olayların, benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.⁷³

Devletin özel sektörden farklı olarak, sosyal adaleti sağlama kaygısı vardır. Bu yüzden hizmet sunulan yurttaşlara eşit düzeyde, standartlaşmış ve beklentileri karşılayan bir kalitede hizmet sunmak son derece önemlidir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinde kalite sorunu ile ilgilenirken ekonomik, sosyal, siyasal ve yapısal çözümlerler yapmak hedeflere daha kolay ulaşmayı sağlayacaktır. Kamu hizmeti sunumunda bu çerçevede bir kalite düzeyinin yakalanması sosyal sorunların çözümüne de katkı yapacaktır.⁷⁴ Özellikle son yıllarda alevlenen küresel kalkınma üzerine yapılan tartışmalarda yönetişimin yoksula öncelik veren, kadınların konumunu geliştiren, çevrenin yaşamasını

⁷² Hülya Soylu, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 78-89

⁷³ M. Devrim Aşkın, “Eşitlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 94

⁷⁴ Ian Sanderson, “Evaluation, Learning and Effectiveness of Public Services-Towards a Quality of Public Service Model”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol.9, No.5-6, 1996, p. 98-99

sağlayan, istihdam ve diğer geçim yolları için gereken olanakları yaratan bir kalkınma anlayışını ortaya çıkardığı ifade edilebilir.⁷⁵

8. *Stratejik Vizyon*: Stratejik vizyon kavramı, liderlerde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal tabana dayanan uzun dönemli, geniş açılı bir anlayışın olmasını anlatır.⁷⁶ İyi yönetişimin temel taşlarından birini oluşturan stratejik planlama, hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi temel unsurların yanında, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine inşa edilmelidir.⁷⁷

Tüm bu açıklamalardan sonra; etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı ve modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanımı üzerinde etkin bir denetim ve hesap sorma düzeni, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapı gibi öğelerin etkin bir yönetişimin temelini oluşturduğu sonucuna varmak mümkündür.⁷⁸

D. Yerel Yönetişim ve Kalite

Yönetişim anlayışının önemli yapıtaşlarından biri de yerel yönetimlerdir.⁷⁹ Yerel yönetimlerin, vatandaşa daha yakın bulunmasından dolayı talepler konusunda daha fazla bilgi sahibi olduğu bilinen bir durumdur. Bu bakımdan desantralizasyon yönetim sürecine halkın daha dolaysız katılımını sağlar.⁸⁰ Yönetişimin bir unsuru olarak, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transferi anlamına gelen desantralizasyon⁸¹ diğer bir ifade ile yerindenlik, yönetişimin merkezle yerel arasında bir hiyerarşi öngörmemesi

⁷⁵ Aşkın, **a.g.k.**, s. 94

⁷⁶ Palabıyık, **a.g.k.**, s. 235

⁷⁷ U. Evin Özdemir, “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.125

⁷⁸ Yüksel, **a.g.k.**, s. 852

⁷⁹ M. Akif Çukurçayır, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Der: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, 2003, s. 268

⁸⁰ “Türkiye Yönetişim Programı”, www.un.org.tr, (29.03.2002)

⁸¹ Gamze Kösekahya, “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 37

açısından yerel düzeyde de benzer bir yönetim modeline ve çoklu aktör modeline kayılması bakımından önemlidir.⁸²

1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde desantralizasyonun kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş/entegre, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturma çabaları gözlenmiştir. Hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle- yerel yönetim uygulamaları- kalite geliştirmede önemli katkılar sağlamıştır. Bu gelişmeler, eski merkezi, kapalı ve hiyerarşik örgüt kültürünün yerine yeni desantralize, örgütsel çevreyi dikkate alan yeni bir yerel yönetim kültürünü de beraberinde getirmiştir. Ancak kavrama olumsuz bakanlar, özellikle yerel yönetimlerin yönetişimin bazı olumsuz etkileriyle karşıkışıya olduğunu ileri sürmektedirler. Buna göre, uluslararası sermayenin bu yeni yönetim felsefesini kullanarak, yerel otoritelerle işbirliğine gitmesi ve bu paralelde ulus-devletin aşınması söz konusudur. Ulusaşırı sermaye, yerel yönetimlerden kendilerini ulusdevletle bağlı ve onun bir parçası olarak görmemekte ve küresel alanda dolaşan sermayeyi kendi etki alanlarına çekebilmek için stratejiler geliştirmektedirler. Böylece, geleneksel devlet- yerel yönetim ilişkisine yerel yönetim, yerel sermaye ve yerel alanda etkili olan yerel sivil toplum kuruluşları ya da gönüllü kuruluşlar eklenmiştir.⁸³ Bu da ulusaşırı sermayenin çıkarlarının daha kısa yoldan ve daha çabuk yerine getirilmesi anlamına gelmektedir.⁸⁴ Bu yeni devlet-yerel yönetim ilişkisi devletin rolünü azaltırken, yerel ve uluslararası aktörlerin rolünü öne çıkarmakta ve sermayenin denetiminden de devleti uzaklaştırmaktadır.⁸⁵

Yerelleşme merkezi idarenin görev yükünü azaltarak temel fonksiyonlarına odaklanmasını sağlayabileceği gibi, iyi idare edilmediği takdirde merkezi idarenin makroekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve yerel düzeyde alınan kararların koordine edilememesi durumunda bölgesel farklılıkların daha da derinleşmesine yol açabilecektir. Buna karşılık alınması

⁸² Tarık Şengül, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 8 (3), Temmuz, 1999, s. 12

⁸³ Şengül, **a.g.k.**, 1999, s. 11-12

⁸⁴ Birgül A. Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 54

⁸⁵ Elif Yüçetürk, “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, s. 225

gereken en önemli önlem, devletin her düzeyi için kuralların açık olarak ortaya konarak, sorumlulukların belirlenmesidir.⁸⁶

Yönetişim yaklaşımının olumlu sonuçlar doğurabilmesi için, anayasal kurumların bu yaklaşımın gereklerine göre düzenlenmesi gerekir. Devletin görevi sadece hukuksallık, etkinlik ve plan gereksinimlerini karşılamak değil, aynı zamanda farklı grup ve bireyleri de siyasal birlik için ortak amaçlarda birleştirebilmektir. Bu da, sağlıklı, özenli ve uzun soluklu politikalar gerektirir. Toplumsal aktörleri öne çıkaran, karar alma süreçlerine dahil eden bir anayasal düzenleme zorunludur. Bireylerin beklentilerinin çeşitli örgütlerle ve entegrasyon yöntemleriyle karar alma mekanizmalarına yansması ancak bu yolla sağlanabilir. Anayasal kurumların yeniden düzenlenmesi işi de ulus-devletin görevidir, ki bu da ulus-devletin her türlü düzenlemede anahtar rolünün sürdüğünü gösterir. Ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda uluslararası aktörler ve yerel aktörlerden önce temel belirleyici olan ulus-devlettir.

E. Eleştiriler

Yönetişim kavramı, dışsal nitelikte, tepeden inmeci değil, hiyerarşilerin olmadığı yatay nitelikteki bir yönetim olgusuna işaret etmektedir. Böyle bir model içinde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin ve birimlerin tek taraflı yönlendirilmeleri ve etkileri değil, bir etkileşim süreci içinde gerçekleşen interaktif ilişkiler söz konusudur. Yine bu model içinde; sadece hükümet birimlerinin ve görevlilerinin değil, aynı zamanda hükümet dışı kuruluşların, özel ve gönüllü organizasyonların, bilim adamlarının, uzmanların ve yurttaşların katılımı söz konusudur. Ancak bu yaklaşım birçok bakımdan eleştiriye de açıktır.

İlk olarak, yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile, hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişki ve yatay işbölümü geçirilirken, yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan, siyaseten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceği konuları açıkta kalmaktadır.

Kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plana itilmektedir. Genel olanın pek dikkate alınmadığı bu modelin gerek vatandaşlar, gerekse de gruplar ve bölgeler arasında ortaya

⁸⁶ Kösekahya, **a.g.k.**, s. 38

çıkabilecek dengesizliklerle nasıl başedebileceği de bilinmemektedir. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirildiği, teknokratik yanı ağır basan bir süreç olarak düşünüldüğü görüşü hakimdir.⁸⁷

Ayrıca yönetim yaklaşımı ‘katılımcı ama anti-demokratik bir model’ olarak da değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre; katılım, devlet mekanizmalarına çeşitli unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması demekse bu model katılımcıdır, ancak katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelilik belirler. Bu görüşe göre; sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal, hem nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlar olarak değerlendirilmekte, bu nedenle de yönetim, ‘bir tarafta bürokrasi, öbür tarafta iki sandalyede sermayenin oturduğu bir model’ olarak nitelendirilmektedir. Bu paralelde sermayenin toplumu temsil edemeyeceği üzerinde durulmakta, yönetim bir ‘sermaye- burjuvazi diktatörlüğü’ olarak değerlendirilmektedir.⁸⁸ Bu yönüyle ‘yönetişim, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir.’⁸⁹

Diğer bir eleştiri noktasını da, ulus-devlete yönelik kaygılar oluşturmaktadır. Çünkü ulus-devlet bir yandan küresel kurumlarla bütünleşmekte, diğer taraftan ‘siyasal iktidarın dağıtılmasıyla’ yerel alana doğru ufanmakta, dolayısıyla iki yönlü bir ‘kan kaybı’ yaşamaktadır. Yönetişim, anti-devletçilik üzerine bina edilmektedir. Devletin aşırı güçlü olması, özgürlükleri sınırlandırmakta ve ekonominin hareket alanını daraltmaktadır. Bireysel tercihleri de sınırlandıran devletçi anlayış terkedilmeli, yerine kamusal hizmetler serbest piyasa kurallarına göre işleyen ‘toplum’a devredilmelidir. Topluma devredilmeyen yetkiler de ya yerel yönetimlere, ya da gönüllü kuruluşlara devredilerek, bireysel ve toplumsal özgürleşme sağlanmalıdır. Bunun dışında tartışmaların temelini ulusal ekonomiye yönelik kaygılar da meydana getirmektedir. Buna göre neoliberal politikalar beraberinde, ulusal otoritelerin ulusal çıkarların korunması konusunda özenli olmamaları sonucu önemli ekonomik kaynak transferleri yaşanmakta ve böylelikle bir ‘küresel sömür’ ortamı yaratılmaktadır. Böylelikle azgelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin banliyöleri haline gelmektedir.⁹⁰

⁸⁷ Yüksel, **a.g.k.**, s. 860

⁸⁸ Güler, “Devlette Reform...”, s. 9

⁸⁹ Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar...”, **a.g.k.**, s. 95

⁹⁰ Güler, **Yeni Sağ...**, s. 43

Ancak, olumsuz ve şüpheli bir yaklaşımla yönetişimi yalnızca küresel sermayenin kolay dolaşımını sağlayacak olan “yapısal uyarlanma” aracı olarak görmek yerine, geleceği yeniden şekillendirirken, ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren ve daha sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru ve faydalı olacaktır. Bu bağlamda, yönetişimin ulusal çıkarlara zarar vermeden uygulanmasını sağlamak hedeflenmelidir⁹¹

SONUÇ

Klasik devlet örgütü, giderek işlevselliğini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve verimsiz etkinliklerde bulunmaktadır. Buradan hareketle, devlet kimi zaman uygulama olanağı olmayan standartlar uygulamaya koymakta; ancak çoğu zaman bunları hayata geçirmek için gerekli araçlara sahip olamamakta veya toplumdaki çeşitli grupların bunlara uyumunu sağlayacak gerekli meşruiyetten yoksun bulunmaktadır. Kamu yönetimi örgütü giderek artan ve karmaşık bir hale gelen taleplere yanıt vermekte zorlanır hale gelmektedir. Etkin ve verimli olmayan yönetim ve kalite sorunları, bugün yönetim sistemimizde karşı karşıya olduğumuz sorunların temelini oluşturmaktadır. Gerek bu yönetsel sorunlar, gerekse dünyada küreselleşme ve teknolojik gelişmeyle birlikte esmeye başlayan değişim rüzgarları mevcut yönetim sisteminde bir yeniden yapılanma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinde kamu kuruluşlarının yanında özel sektöre, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası organizasyonlara da yer açan yönetişim yaklaşımı yönetim anlayışına yeni açılımlar sağlamaktadır.

Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon gibi unsurlardan oluşan yönetişimin, gerek sorunların çözümünde, gerekse yönetimde kalitenin artırılmasında önemli katkılar sağlayacağı açıktır. Bu kapsamda; hükümetin, kamu kurumlarının ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun açıkça kabul edilmesi, katılımcılığın, kamu kesimi ile toplum arasında diyalogu ve işbirliğini besleyecek etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi, yönetim ve karar alma sürecinin her aşamasında, belirsizliklerin azaltılması ve öngörülebilir yönetimin sağlanması, kamuda yapılan kaynak kullanım ve aktarımlarının toplumun bilgisine açılarak, yolsuzluklara geçit vermeyen şeffaf devlet anlayışının kamu yönetimine yerleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

⁹¹ Çukurçayır, “Çok Boyutlu...”, **a.g.k.**, s. 273

Yönetişimin iktidara sermayeyi ortak ederek küresel sermayeye hizmet ettiği, katılımcı olduğu fakat gerçek anlamda vatandaşın katılımına yer vermediği, bu yönüyle anti-demokratik olduğu, ulus-devletin ufulanmasına, hatta yok olmasına neden olduğu gibi pek çok eleştiri yapılmaktadır. Ancak, yönetime ilişkin olarak yapılan saptamalar, iyi, hesap verebilir, saydam, kabul edilebilir ve meşru bir yönetimin kurulabilmesi için yönetim yaklaşımının farklı boyutlarıyla uygulanmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. Yönetişim süreciyle birlikte yaşanan, küresel değişim ve dönüşümler, ulusal ve yerel etkileri iyi hesaplandığında önemli kazançlara dönüşebilecek olanaklar sunmaktadırlar.

KAYNAKÇA

- “Türkiye Yönetişim Programı”, <http://www.un.org.tr> , (29.03.2002)
- ACAR**, Pınar, “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 48-63
- AKTAN**, C. Can, “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, <http://www.canaktan.org>, (20. 09. 2003)
- AKTAN**, C. Can “İyi Yönetişim”, <http://www.canaktan.org>, (20. 09. 2003)
- AL**, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002
- ANCARANI**, A., G. Capaldo, “Management of Standardised Public Services: a Comprehensive Approach to Quality Assessment”, **Managing Service Quality**, Volume 11, Nr. 5, 2001, pp. 331-341
- AŞKIN**, M. Devrim, “Eşitlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 94-112
- BUNDESTAG**, Deustscher, “Was ist Global Governance”, **Drucksache 14/6910**, http://www.bundetag.de/gremien/welt/welt_zwischenbericht/zwb011_globgo.pdf, (09.03.2002)
- ÇELİK**, Behiç, **Türk İdari Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)**, Kırıkkale Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Kırıkkale, 2000
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, 2003, ss. 259-276
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi, Konya, 2002
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif, Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Çizgi, Yıl: 1, Sayı: 1-2, Nisan-Ekim 2001, ss. 89-109
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi, Konya, 2003

- DEMİREL**, Galip, “Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 222-225
- DİNÇER**, Ali, “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 219-221
- DİNÇER**, Ömer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998
- EKEN**, Musa “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994, ss. 24-35
- EKEN**, Musa, Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3(2), 1998, ss. 21-28
- EKEN**, Musa, “21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 266-272
- ERYILMAZ**, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam, İstanbul, 2002
- FITZPATRICK**, Sohal “Governance and Management in Large Australian Organisations”, **International Journal of Production Economics**, 75 (2002), ss. 97-112
- GANİ**, Veysel, “Yönetimde Yapılanma ve Çalışma İklimi” **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 206-207
- GÖYMEN**, Korel “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, 2000, ss. 3-13
- GRUNOW**, Dieter, “Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernahe und Effizienz”, **Kommunal Politik**, (Hrsg. R. Roth, H. Wollmann), Leske+Budrich, Opladen, 1994
- GÜLER**, Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996

- GÜLER**, Birgül Ayman, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart 2003, ss. 4-25
- GÜLER**, Birgül Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Kış-Bahar, 2003, ss. 93-116
- GÜNDOĞAN**, Ertuğrul, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), İstanbul, Aralık 2002, ss. 3-14
- GÜZELSARI**, Selime, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000
- KALAYCIOĞLU**, Ersin, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak Rapor”, <http://www.iula-emme.org> , (24.05.2002)
- KARABACAK**, Hakan, “Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 63-78
- KARAMAN**, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 126, Ankara, 2000, ss. 37-53
- KÖSEKAHYA**, Gamze, “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 34-48
- KUZEY**, Pelin, “Şeffaflık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss.1-18
- MALİYE BAKANLIĞI AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI**, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003
- OKTAY**, Cemil, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. S.B.F. Yayını, İstanbul, 1983
- ÖKE**, M. Kemal “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, **Mülkiye Dergisi**, C: XXVI, S: 235, Temmuz-Ağustos 2002, ss. 96-105

- ÖZDEMİR**, U. Evin, “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 113-127
- ÖZER**, M. Akif, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Ambargo Koyan Bir Sorun: Merkezileşme”, **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl:2, Sayı:12, Ankara, Aralık 2000, ss. 95-125
- ÖZTÜRK**, N. Kemal, Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (4), 1998, ss. 113-125
- PALABIYIK**, Hamit, “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ie yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya, 2003, ss. 225-278
- SAMSUN**, Nihal, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss.18-34
- SANAL**, Recep, “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 435, Haziran 2002, ss. 41-73
- SANDERSON**, Ian “Evaluation, Learning and Effectiveness of Public Services-Towards a Quality of Public Service Model”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol.9, No.5-6, 1996, pp. 90-108
- SAYGILIOĞLU**, Nevzat, Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002
- SOYLU**, Hülya, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 78-94
- STEADLER**, Markus, “Die Elektronik Government Aktivitaeten der Deustchen Bundeslaender Versuch einer Vergleichenden Analyse mit Hilfe des Werkzeugs Net-readiness von Cisco Systems” , <http://www.steadler.com>, (12.02.2001)

- STRATEMANN**, Ingrid, Wottawa, **Bürger Als Kunden**, Campus Verlag, Frankfurt, 1995
- ŞEN**, M. Lütfi “Yönetimde Yozlaşma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998
- ŞENGÜL**, Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 8 (3), Temmuz, 1999, ss. 3-19
- TANZI**, Vito, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, çev: Özgür Saraç, <http://www.canaktan.org>, (17. 12. 2002)
- TEKELİ**, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge, İstanbul, 1999
- TODAİE**, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- UÇKAN**, Özgür, “E-devlet, E-demokrasi ve E-yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, <http://www.stratigma.com>, (20. 08. 2003)
- VAROĞLU**, Demet, Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara, Aralık, 1995, s.11-24
- YENİŞEN**, Rıdvan, “Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, **Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 158-160
- YILGÖR**, Ayşegül, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, ss. 3-13
- YÜCETÜRK**, Elif, “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, ss.225-236

KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASI¹

Kutluhan YILMAZ
Devlet Planlama Teşkilatı
Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Değişimi anlama, yorumlama ve çözüm üretme sürecinde stratejik planlama son dönemde adını sıklıkla duymaya başladığımız bir kavram haline gelmiştir. Özü itibarıyla işletme biliminin çatısı altında incelen ve bir stratejik yönetim aracı olan bu yaklaşımın Türkiye’de kamu kuruluşlarında uygulanması düşünülmektedir. Bu süreci incelemeye geçmeden önce planlama, strateji, stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarını yakından tanımakta yarar vardır.

PLAN VE PLANLAMA KAVRAMI

Ayakta kalmaya, büyümeye çalışan işletmelerden değişen dünya koşullarında yeni yerini almaya çalışan ülkelere kadar tüm sistemler sürekli değişim halindedir. Peter Drucker değişim ve gelecekle ilgili olarak her zaman için çok daha önemli olanın hiç kimsenin öngöremediği ve öngöremeyeceği köklü değişimler olduğundan söz etmektedir: *“Değişimi kimse yönetemez ama değişimin önünde gidilebilir. Örneğin, 15 yıl öncesine gittiğimiz zaman kimin aklına cep telefonu geliyordu, o zaman cep telefonuna ihtiyacımız var mıydı? Elbette vardı, ama tüketici olarak bunun farkında değildik. Motorola bizim bilmediğimiz bu ihtiyacımızı anladı ve piyasaya cep telefonu sürdü. Tabi ki burada birtakım teknolojik gelişmelerin olgunlaşması da söz konusuydu. Önemli olan bu teknolojik gelişmelerle birlikte, değişimin yönelimini yakalamak ve ona göre davranmaktı ki Motorola bunu yaptı, değişimi yönetmedi onun önüne geçti.”* (Drucker, Peter F, Gelecek İçin Yönetim, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1996, s. 54)

Hızlı bir değişimin yaşandığı günümüzde, gelecekteki belirsizliklerin önlenmesi ve nüfus artışı, çarpık kentleşme, çevre kirliliği, eğitim ve sağlık

¹ Yazıda belirtilen görüşler yazarın kendi görüşleri olup Devlet Planlama Teşkilatı’nın resmi görüşlerini yansıtmamaktadır

alanında gerçekleştirilecek reformlar ile savunma konusunda düşüncesizce ve plansızca alınacak kararlar geleceğimizi tehlikeye sokmaktadır. Bazı kişiler ve gruplarca değişime karşı plansız yaklaşım savunulmaktadır. Planlamanın gelecek üzerinde birtakım değerler belirlediğini ileri süren plana karşı kişiler, plansızlığın daha kötü sonuçlar doğuracağını gözden kaçırmaktadırlar. (Toffler, Alvin, “Şok, Gelecek Korkusu”, Çev. A. Selami Sargut, İstanbul, 1996, s.378).

Plan, geniş anlamda tutulacak yol ve davranış biçimi olarak tanımlanırken; planlama amaçlar ile bunlara ulaştıracak araçların ve imkanların seçimi veya belirlenmesi şeklinde tanımlanır. (Özalp Şan, İşletme Politikası-Metin ve Örnek Olaylar, Ankara, 1975, s.21).

Plan, neyin, nasıl, niçin, ne zaman, nerede ve kim tarafından (5N-1K) yapılacağına karar verilmesine bağlı olarak şu faydaları sağlamaktadır:

- Zaman ve emek israfını önler.
- Yöneticilerin dikkatini amaç üzerine çeker.
- Çabaları ortaklaştırmaya imkan sağlar.
- Tüm imkanların amaca yönelip yönelmediğinin kontrolünü temin eder.
- Daha rasyonel kural ve ilkelerin geliştirilmesini sağlar.
- Yetki devrini kolaylaştırır.
- Denetimde kullanılacak standartları ortaya çıkarır.

Sadece bu yararlarından dolayı kötü bir planın, plansızlıktan daha iyi olacağı muhakkaktır. Eğer gidilecek yol belirlenmemiş ise, yani plan yoksa, her yol doğru olur. Oysa; gelecekte olabilecekler üzerinde yaklaşık bir düşünceye sahip olmak, hiç bir şey bilmemekten daha iyidir. (Çoban, Hasan, Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş, 1997, s.78). Ayrıca, kıt kaynakları kullanan kurumların nereye gideceklerini belirlemeleri, daha rasyonel kararların alınmasında etkili olacaktır.

Değişimin hızlandığı bir dünyada gelecek yıl yarın gibi yakındır. Bu gerçek hükümetteki ve diğer idari merkezlerdeki karar verme sorumluluğunu yüklenmiş kişilerce dikkate alınmalı ve bu kişilerin ufukları geniş olmalıdır. Daha uzak geleceğe ait planlamalar yapılması kişinin dogmatik, değişmez planlara bağlanması anlamına gelmez. Yönetimin ayrılmaz bir parçası olan planlama; esnek ve sürekli yenilenmeye açık olan bir stratejik planlama olmalıdır. (Steiner,

George Albert, “Strategic Planning: What Every Manager Must Know”, 1979, s.3).

STRATEJİ KAVRAMI VE STRATEJİK YÖNETİM

Strateji, bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri anlamda taşıdığı öneme borçludur. Askeri anlamda strateji, bir savaşta orduların girişecekleri hareketleri ve operasyonların tasarlanması ve yönetilmesi sanatıdır.

İşletme yönetiminde ise; strateji, işletmenin çeşitli fonksiyonları arasında meydana gelen karışıklıkları açıklığa kavuşturan, ekonomik bir ortamda işletmenin optimuma ulaşması için alınan seçimsel kararların bütünüdür.

Rekabete dayanan ekonomik bir sistem içinde ise strateji, her şeyden önce yeniliği, ilerlemeyi ve kurumun ya da devletin devamlı olarak çevreye intibakını veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan, meydana gelen değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracıdır (Çoban, Hasan, a.g.e., s.91). O halde stratejik planlama, işletmelerde bir stratejik yönetim aracı olarak nitelendirilebilir.

Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, işletme açısından rekabete dayanan hareketleri ve yöneticilerin işletmenin çalışmasında kullandıkları işletme yaklaşımlarının bütünü düzenini içeren bir yaklaşımdır.

İşletmenin stratejisi, işletmenin hedeflediği pazarda yer edinmesi, başarılı bir şekilde rekabet etmesi ve müşterilerini memnun edecek iyi işletme performansına ulaşmak için sahip olduğu “oyun planı”nı yönetmesidir. Bu yönüyle strateji, müşteri bağlılığı sağlamak ve rakipler üzerinde sürdürülebilir rekabet avantajı sağlamak için bir eylem planı yanında işleri yürütmek için de bir yol haritası sağlar.

Strateji olmadan, yöneticilerin, farklı eylem inisiyatiflerini tutarlı bir bütün içerisinde bir araya getirecek bir çerçeveleri olmadığı gibi, bölümler arası işlemleri bir takım çalışması içerisinde birleştirmeleri için bir planları da olamaz. İyi düşünülmüş bir stratejinin uygulaması yalnızca örgütsel başarı için kanıtlanmış bir reçete değil; aynı zamanda idari üstünlüğün en iyi testidir (Thompson, Arthur, Strickland , A. J., Strategic Management", University of Alabama, 1999, s.3).

Stratejik Yönetimin Beş Görevi

Strateji yapmak ve stratejiyi yürütmek süreci birbirleriyle ilgili olan beş idari görevi içerir. (Thompson, A. ve diğ., a.g.e, s.4).

Bu görevler:

1. İşletmeye uzun vadeli yönelim sağlayacak, örgütün amacı tespit edilmiş bir eylem anlayışıyla ve ne tür bir girişim olmaya çalıştığını belirleyecek bir biçimde gelecekteki iş tertibinin ne olacağının ve örgütün nereye yöneleceğinin stratejik vizyonunun oluşturulması,

2. Stratejik vizyonu, işletmenin erişebileceği belirli performans sonuçlarına dönüştürecek biçimde amaçların belirlenmesi,

3. Arzulanan sonuçlara ulaşmak için öncelikli bir strateji oluşturulması,

4. Seçilen stratejinin etkin ve etkili biçimde yürütülmesi,

5. Performansın değerlendirilmesi ve vizyon, uzun dönemli yönelim, amaçlar, strateji ya da yürütmede mevcut deneyim, değişen koşullar, yenilikler ve yeni fırsatlar ışığında düzenleyici uygulamalar başlatılmasıdır.

Stratejik Yönetim İşletmelere Ne Kazandırır?

Stratejik yönetim, öncelikle tepe yönetimin sorumluluk yükünü azaltır. Tepe yöneticiler karşılaşılan sorunları aşmak ve kime, hangi mal ve hizmetlerin sunulacağına dair stratejik kararlar almak durumundadırlar ve bunu bir şekilde yapmaktadırlar. Ancak büyük kuruluşlarda tepe yöneticilerin bir çeşit stratejik yönetim süreci olmadan bunu yapamayacakları kabullenilmektedir. Bu tür bir planlama yaklaşımı kamu kuruluşları için de geçerlidir.

Stratejik yönetim sayesinde yöneticiler, temel nitelikte ve örgüt için önemli olan soruları, öncelik ve aciliyetlerine göre, hızla sorup cevaplandırabilmektedir. Bu anahtar sorular şunlardır: (Byars, Lyloyd, Strategic Planning and Implementation, New York, 1987, s.10)

- Ne tür bir işteyiz?
- Geleceğe yönelik vizyonumuz nedir?
- Temel amaç, yön ve değerlerimiz nelerdir?
- En iyi neyi yaparız?
- Hedef kitlemiz kimlerden oluşur?
- Performansımız ne kadar iyidir? Yüksek kalite performansına sahip miyiz?
- Temel çıkarlarımızı tatmin edebiliyor muyuz?

- Hizmette, hedef grupta ya da kalitede hangi noktaya varmak istiyoruz?
- Değişen çevre bizi nasıl etkiliyor?
- Hangi fırsat ya da tehditleri kullanmak ya da hangilerinden kaçınmak durumundayız?
- Hangi zayıf noktalarımızı güçlendirmek durumundayız?
- Deneyimlerimizden gerekli dersleri çıkarabiliyor muyuz?

Bir yönetici için bu soruları cevaplamak daima zordur. Fakat bilgi destekli cevaplar başarı için bir gerekliliktir. Varsayımlar, hatta içgüdüler önemli kılavuzlardır ancak bunların çeşitlendirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetimin örgüte kazandırdığı diğer bir özellik de, karar almaya yeni bir dizi araçlar getirmesi ve bu sayede örgütü amaç ve hedeflerin belirlenmesine zorlamasıdır. Stratejik yönetim ayrıca, geleceği okumaya yardımcı olur ve bu sayede örgüt için gelecekteki fırsat ve zorluklar ortaya çıkarılabilir.

Stratejik yönetim bir yandan diğer yönetsel süreçlere rehberlik ederken, bir yandan da sistem yaklaşımlarının özünden yararlanır. Bu yaklaşımlarda örgüt bir çok parçadan oluşan bir sistem olarak görülür. Tepe yönetiminin örgütü bir bütün olarak algılaması, her bir parçayla ayrı ayrı uğraşmak yerine bunlar arasındaki karşılıklı ilişkilere bakarak değerlendirmesini sağlar.

Son olarak da, stratejik yönetim örgüt personeli ve davranışları üzerinde pozitif etki sağlar. Örneğin; örgüt çalışanları arasında iletişim gelişir ve büyük bir katılım ve ait olma duygusu oluşur (Byars, L., a.g.e., s.13).

Nihayetinde stratejik yönetim; örgütlerin amaçlarına ulaşmaya yönelik kararlar ile bu kararların uygulanmasını kapsamakta ve geleceğe yönelik faaliyetler dizisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle stratejik yönetim her türlü örgütün uygulaması gereken bir yönetim sürecidir.

STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlama örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır. (Bryson, John M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, 1995, s.4). Stratejik planlama ana hatlarıyla en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama, stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine vurgu gerektirir.

Stratejik planlama iletişim ve katılımı kolaylaştırır, muhalif ilgi ve değerleri barındırır, akıllı ve makul olarak analitik karar vermeyi ve başarılı bir icrayı sağlar. (Thompson, A. ve diğ., a.g.e, s.2-3)

Bugün bir çok ülkede kamu yönetimleri kriz içinde olup, bunların üstlendikleri fonksiyonları sorgulama yönünde gittikçe artan bir kamuoyu oluşmaktadır. Krize neden olan sorunlar hukuksal, yapısal, ve yönetsel bozukluk ve eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Özellikle yönetsel olanlar bu sorunlar içerisinde en büyük paya sahiptir. İşte stratejik planlama öncelikle iyi yönetimi hedefler. Stratejik planlama sayesinde yöneticilerin edineceği “stratejik düşünme ve davranma” özelliği sayesinde kamu yönetimi sayısız yararlar elde edecektir. Stratejik planlamanın kamu yönetimi için sağlayacağı yararları kısaca şöyle sıralayabiliriz: (Can, Tacettin, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama”, GÜİBF Tez Çalışması,1996)

- Misyona dayalı kamu yönetimi gelişecektir;
- İç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yöneticilerin sayısı artacaktır;
- Girişimci ve rekabetçi unsurlar ön plana çıkacak, böylece kamu yönetimleri daha çok müşteriye yönelik olacaklardır.
- Kurumlar sahip olacakları “vizyon” sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanacaklardır.

Stratejik Planlama Kamuda ve Kar Amacı Gütmeyen Örgütlerde Diğer Örgütlere Göre Neden Daha Önemlidir?

Bu yüzyılda stratejik planlama üzerine yapılan birçok çalışma kar amacı güden örgütler üzerine odaklanmıştır. 1980’li yılların başlarına kadar kamu sektöründeki stratejik planlama öncelikle askeri örgütlerde ve başlıca devlet idaresinin yürütülmesinde uygulanmıştır (Bryson, John M., a.g.e, s.5).

Ülkemizin ve uluslararası düzenin değişen değerlerine uygun bir kamu yönetimi sağlayamama bir sorun olarak toplumun her kesimi tarafından hissedilmektedir. Bir yandan geçmişin alışkanlıkları, yol ve yöntemleri devlet yönetiminin açmazını oluştururken, diğer yandan toplumun çeşitli kesimlerini tatmin etmeyen çözümlerin yarattığı değişim baskısı yoğunluğunu gittikçe arttırmaktadır. Devletin demokratik bir düzende varlığını daha etkili bir biçimde

sürdürebilmesi ekonomik sorunların halledilmesinin yanında, kamu yönetiminin **etkililik, sürekli değişim ve yenilik** eksenine oturtulmasına bağlıdır.

Modern devletin her ne kadar bütün sorunların çözümünü üstlenmesi mümkün olmasa da, toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel ve bilimsel kaynakların eşgüdümünü sağlamak zorunluluğu vardır.

Bu sorumluluk kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Özel sektör kuruluşlarının yönetiminde veya yönetim biliminin gelişmesine katkıda bulunmak üzere yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkan görüş ve modeller, kamunun kendine özgü çerçevesi içerisinde uygulanmaya çalışılmaktadır. Bunlardan biri olan “stratejik düşünme” ve ürünü olan “stratejik planlama” uygulaması kamu yönetiminde giderek yaygınlaşmakta ve yeni yeni alanlarda uygulanma imkânına kavuşmaktadır (Can, Tacettin, a.g.e, s.2).

Kamu kuruluşları ve kâr amacı gütmeyen örgüt ortamları son yıllarda sadece gittikçe belirsizleşen bir hale gelmekle kalmamış, aynı zamanda birbirlerine daha sıkıca bağlı hale gelmiştir. Bu nedenle de olabilecek herhangi bir değişim önceden bilinemeyecek şekilde ve çoğu kez de karmakarışık, tehlikeli bir biçimde toplumun her yerine aksetmektedir. Bu artan belirsizlik ve bağımlılık kamudan ve kar amacı gütmeyen örgütlerden - aynı şekilde toplumdan – üçlü bir tepkiyi gerektirmektedir.

İlk olarak, örgütler daha önce hiç olmadığı biçimde stratejik düşünmek zorundadırlar. İkinci olarak, örgütler öngörülerini değişen koşullarla başa çıkmak için etkin stratejilere dönüştürmelidirler. Üçüncü olarak ise, örgütler stratejilerini benimsemek ve yerine getirmek için gerekli zemini tesis eden mantıksal dayanakları geliştirmek zorundadırlar.

Stratejik planlama bir örgüt üzerine odaklandığında anahtar karar vericilerin çoğu büyük bir olasılıkla işin iç yüzünü bilen kişiler olacaktır. Anahtar karar vericilerin çoğunun işin iç yüzünü bilen kişilerden oluşması önemli konularda karar verilmesi, farklılıkların uzlaştırılması ve yürütme faaliyetlerinde eşgüdüm sağlanması için insanların bir araya getirilmesini kolaylaştıracaktır.

Ancak, stratejik planlama fonksiyon veya topluluklar üzerine odaklandığında -genellikle örgütsel veya devlete ilişkin sınırlar aşılma suretiyle- anahtar karar vericilerin hemen hemen hepsi o grubun dışında olan kişilerden oluşacaktır. Böyle durumlarda grubun odak noktası, örgütün veya kuruluşun tamamen devrede olmadığı örgütler arası şebeke içinde müşterek düşünce ve eylemin nasıl organize edileceği üzerine olacaktır. Etkin bir stratejik planlama sürecini böyle bir “paylaşılan güç” bağlamında organize etmek büyük olasılıkla

daha zor olacaktır. Müzakere için forumlar düzenlenmesi, seçimle ilgili farklı kişilerin dahil edilmesi, var olan veya yeni ortamlarda anlaşmaların görüşülmesi ve nispeten bağımsız insanlar, gruplar, örgütler ile kuruluşların aktiviteleri ile eylemlerinin koordine edilmesi için daha fazla zaman harcanmasına ihtiyaç olacaktır.

Stratejik planlamanın örgütler için çok farklı yararlar üretebileceğini ileri sürülmektedir:

- Birincisi ve belki de en açık potansiyel yararı stratejik düşünce ve stratejik eylem yeteneğinin geliştirilmesidir. Stratejik planlama kamu sektörünün ve kar amacı gütmeyen örgütlerin liderlerine ve yöneticilerine stratejik olarak düşünmelerinde ve davranmalarında yardımcı olacaktır. (Bryson, John M., a.g.e., s:1)

- İkinci yararı ise, iyileştirilmiş karar vermedir. Stratejik planlama dikkatini bir örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine odaklaştırır ve anahtar karar vericilerin bu konuda neler yapmaları gerektiğini tahmin etmelerine yardımcı olur. Stratejik planlama böylece örgütlere, stratejik maksatlarını tanımlamalarında ve açıkça bildirmelerinde, gelecek sonuçların ışığında bugünün kararlarını almalarında, karar vermede tutarlı ve savunulabilir temel geliştirmeleri ve sonrasında ortaya çıkan kararları düzeyler ve işlemler üzerinden koordine etmelerinde yardım eder. Sonuç olarak; stratejik planlama, örgütlerin kontrolü altındaki alanlarda en üst düzeyde karar verebilme yetkisi sağlar.

- Üçüncü yararı olan geliştirilmiş örgütsel duyarlılık ve iyileştirilmiş performans ilk iki yarardan doğmaktadır. Stratejik planlamaya yer veren örgütler başlıca örgütsel sorunları aydınlatmaya ve ele almaya hazırlamaları için iç ve dış talep ile baskılara akıllıca karşılık vermeye ve hızla değişen durumları etkili biçimde idare etmeye yönelirler. Söz konusu olan sadece düşünmek değil; stratejik düşünmek ve davranmaktır.

Nihayetinde, stratejik planlama doğrudan örgütün çalışanlarına yarar sağlamakta, politika yapıcılar ve anahtar karar vericilerin rollerini daha iyi icra etmelerine, sorumluluklarını yerine getirmelerine ve takım çalışması ile uzmanlığın örgütün birimleri arasında güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Eğer stratejik planlama iyi kullanabilirse örgüte sağlayacağı bir dizi potansiyel fayda da vardır. Bu sayede örgüt:

- Stratejik düşünüp etkin stratejiler geliştirir

- Gelecek yönelimlerini açığa çıkarır.
- Öncelikler geliştirir.
- Bugünün kararlarını gelecekteki etkilerini göz önünde bulundurarak alır.

- Karar almaya sağlam ve savunulabilir temeller oluşturur.
- Örgüt yetki alanları içerisinde azami takdir yetkisini kullanır.
- Temel örgütsel problemler çözülür.
- Örgütsel performans geliştirir.
- Hızla değişen şartlarla etkin bir şekilde mücadele eder.
- Örgüt içinde ekip çalışması ve uzmanlaşma gelişir.

Fakat tüm bu yararları elde etmek kolay olmayabilir. Sürecin ortalarında ve stratejik sorunları tanıma safhasında entegrasyon güç görülebilir. Ancak, Rosabeth Mass Konter'in (1983) belirttiği gibi "her yenilik başlangıçta veya ortalarda bir başarısızlıktır." Büyük kazançları elde etmek uzun zaman alabilir. Örneğin, bazı önemli stratejilerin çalışıp çalışmadığını anlamak yıllar sürebilir. Bu yüzden elde edilen başarıları etiketlendirmek ve süreci devam ettirmek için metanetle çalışmak gerekir.

Stratejik planlama bütün bu yararları sağlamasına rağmen, sürecin olumlu işleyeceğine dair bir garanti yoktur. Doğrusu herhangi bir örgütün stratejik planlamanın yararlarının hepsini veya çoğunu ilk uygulamada veya stratejik planlamanın birçok devrinden sonra görmesi fazla muhtemel değildir. Stratejik planlama basit bir biçimde kavramlar, işlemler ve araçlardır. Liderler, yöneticiler ve planlamacılar stratejik planlamayı nasıl uygulayacakları hakkında çok dikkatli olmak zorundadır. Çünkü onların başarısı en azından süreci özel durumlara nasıl uyduracaklarına bağlıdır. Sürecin farklı durumlarda nasıl uygulanacağı üzerinde ise stratejik plan yalnızca yeterli sayıda anahtar karar verici ve planlamacı tarafından desteklendiğinde ve içinde bulunulan durumda ayrıntılarıyla sağduyu ve duyarlılıkla uygulandığında işler. Özellikle, çok zor stratejik sorunlar ele alındığında, başarı asla garanti edilemez. (Bryson, John M., a.g.e, s.7-8).

Kamu Yönetimi İçin Uygun Bir Planlama Modeli

Bir kuruluşun mevcut durumu ile gelecekte ortaya çıkması muhtemel gidişatını inceleme, hedefleri belirleme, bu hedeflere ulaşmak için strateji

geliştirme ve sonuçlarını ölçme sürecini ihtiva eden iş disiplini olarak tanımlanan stratejik planlama içinde çeşitli basamaklar yer almaktadır.

Stratejik planlama sürecini oluşturan basamaklar örgütün yapısı, faaliyetleri ve içinde bulunduğu sektöre göre farklılıklar arz etmektedir. Batıda kamu ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar için sıkça kullanılan stratejik planlama modeli sekiz basamaklı bir süreçten oluşmaktadır (Can, Tacettin, a.g.e, s.44-45)..

- 1- Bir stratejik planlama süreci başlatıp, bunun üzerinde mutabakat sağlamak;
- 2- Kurumun var oluş nedenini oluşturan temel misyonunu belirlemek;
- 3- Belirlenen misyona uygun temel hedefleri ortaya koymak;
- 4- Kuruluşun sahip olduğu güçlü ve zayıf yönleriyle, karşı karşıya olduğu fırsat ve tehditleri belirlemek amacıyla iç ve dış çevre değerlendirmesi yapmak;
- 5- Bu analizlerden hareketle kurumun karşı karşıya olduğu temel stratejik sorunları tanımlamak;
- 6- Sorunları çözümleyecek stratejiler geliştirmek;
- 7- Ulaşılan noktada başarıyı sağlamak için bir vizyon yaratmak;
- 8- Geliştirilen vizyonun kılavuzluğu eşliğinde alınan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek..

Bu süreçten anlaşılacağı üzere stratejik planlama bir defa yapılan bir işlem değildir; ortaya çıkan fırsatlara göre tekrarlanan bir süreçtir. Bu nedenle sadece stratejik planlama yapmak yeterli değildir. Plan yapmanın yanında, yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyon geliştirme niteliklerinin güçlendirilmesi de gerekmektedir.

KAMU KURULUŞLARI İÇİN STRATEJİK PLANLAMA

Dünyadaki eğilimlerle de uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performans öneme verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama yaklaşımı ülkemizde de gündeme gelmiştir.

Stratejik planlama halihazırda Türkiye’de pek çok özel sektör kuruluşunca uygulanmakta olmakla birlikte kamuda uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur.

PFPSAL, finans (bankacılık) ve kamu sektörlerinde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri içermektedir. Bu taahhütler üç ana başlık altına toplanmaktadır. Bunlar;

- ✓ Makro ekonomik çerçeve,
- ✓ Bankacılık reformu ve
- ✓ Kamu sektörü reformudur.

Kamu sektörü reformu kapsamında da “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” yapılması öngörülmektedir. “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu”nın bir ayağı da Kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın hayata geçirilmesidir.

Kamu kurumları için Öngörülen Stratejik Planlama Süreci

Türkiye’de kamu kuruluşlarının içinde bulundukları mali ve yönetsel sorunlar dikkate alındığında, kamu kuruluşlarının önümüzdeki dönemde planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemelerinin önemi artmaktadır. Katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak, kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve ölçülebilir göstergeler geliştirerek, başarıyı izlemeleri ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden stratejik planlama, söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde, temel bir araç olarak gündeme gelmektedir.

Stratejik planların, önce ilgili bakanlığın, ardından bürokratik-teknokratik-politik hazırlama ve onay süreçlerinden geçerek yürürlüğe girmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Kuruluşlar bütçe tekliflerini stratejik planlarında öngördükleri hedef ve politikalarıyla ilişkilendirecekler, bütçe teklifleri DPT ve diğer ilgili kurumlar tarafından değerlendirilirken, kurumun stratejik planına uygunluk da temel bir ölçüt olarak dikkate alınacaktır. Böylece, bütçe sürecinde

kuruluşlar onaylanmış stratejik planlarına uygun olmayan proje ve faaliyetleri teklif edemeyeceklerdir.

Kuruluşlar tarafından hazırlanacak ve DPT'ce onaylanacak stratejik planlar bir yandan plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirerek uygulama etkinliğini artırırken, diğer yandan plan hazırlama sürecine kuruluşların katkılarının daha kapsamlı olmasını sağlayacaktır. (Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, Ankara, 2003)

Stratejik Planlama Yaklaşımının Kamu Kesimi Açısından Önemi ile Getireceği Yenilik ve Dönüşümler

Reform çalışmalarında stratejik planlamanın kritik öneme sahip olduğu görülmektedir. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda stratejik planlama, kamu mali yönetiminin ve bütçe sürecinin asli unsurlarından birisi olarak benimsenmekte, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında da yer almaktadır. Reform çalışmaları kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla performans ölçümüne dayalı bütçe uygulamalarını öne çıkarmaktadır. Performansa dayalı bütçe uygulamaları kapsamında stratejik planların hazırlanması ise bir zorunluluktur. (DPT Stratejik Planlama Çalışma Çalışma Raporları)

Kamu kesimi açısından Stratejik Planlama

- ✓ Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
- ✓ Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
- ✓ Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- ✓ Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.
- ✓ Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.
- ✓ Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.

✓ Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracaktır.

✓ Kuruluşlarda katılımcı yönetimi (yönetişim) geliştirecektir.

Stratejik Planlama Süreci ve Son Gelişmeler

Stratejik Planlama Kılavuzunun hazırlanması ve kamu kuruluşlarına dağıtımı kısa vadede yeterli görülse dahi uygulamaya geçiş çok daha kapsamlı bir hazırlığı gerektirmektedir. Bu bakımdan uygulamanın etkinliğinin sağlanması söz konusu alanda yetişmiş insan gücünün bulunmasını ve kurumlarda Stratejik Planlama hakkında ortak bir bilincin oluşmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle sürecin bir yapısal dönüşüm projesi olarak algılanmasında ve hayata geçirilmesinde fayda görülmektedir. Söz konusu yapısal dönüşüm süreci kapsamlı ve uzun olacaktır.

Acil Eylem Planı'nın (AEP) Kamu Yönetimi Reformu bölümünde "Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek" ifadesi yer almaktadır. 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı'nda kamu kesiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamalarının ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planlar doğrultusunda oluşturmalarının öngörüldüğü zikredilmiş, DPT Müsteşarlığınca hazırlanan stratejik planlama kılavuzunun ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunulacağı belirtilmiştir. (DPT Stratejik Planlama Çalışma Grubu Çalışma Raporları)

Yukarıda anılan Makro Çerçeve Kararında, AEP ile de uyumlu olarak, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere sekiz kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarının başlatılması, çalışmaların pilot kuruluşlarla işbirliği içinde yürütülmesi ve Haziran 2004 itibarıyla 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde sonuçlandırılması hükme bağlanmıştır. Pilot uygulamalar kamu mali yönetimi bakımından yenilikçi bir yaklaşım olan stratejik planlama çalışmalarından amaçlanan faydaların elde edilebilmesinde ve yaygınlaştırma aşamasına yönelik faaliyetlerin başarı ile gerçekleştirilmesinde önemli bir işlev üstlenecektir. (DPT Stratejik Planlama Çalışma Grubu Çalışma Raporları) Söz konusu pilot kuruluşlar:

1. Tarım ve Köy işleri Bakanlığı
2. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
3. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü

4. Karayolları Genel Müdürlüğü
5. Hacettepe Üniversitesi
6. Denizli Valiliği
7. İller Bankası Genel Müdürlüğü
8. Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığıdır.

STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASININ YASAL ALTYAPISI: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

10 Aralık 2003 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kabulüyle kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı da oluşturulmuştur.

Kanun’un 3. Maddesinde, stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmaktadır.

Söz konusu kanunda, kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları çerçevesinde, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar yanında stratejik planlar ve ona bağlı bütçeler temel metinler olarak sayılmaktadır.

Kanun’un 9. Maddesi bölüm olarak Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme konularını düzenlemektedir. Bu madde ile kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde, stratejik planların kalkınma planı ve yıllık programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde DPT Müsteşarlığı, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan

misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanmaları ve bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda ise Maliye Bakanlığı yetkilendirilmektedir.

Performans göstergeleri konusunda ise Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi birlikteliğinde performans göstergeleri tespit edilmesi, bu göstergelerin kuruluşların bütçelerinde yer alması ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi esası benimsenmiştir.

Kanunun değişik maddelerinde de stratejik planlamaya atıfta bulunulmakta bakan ve üst yöneticiler sürecin işleyişinden sorumlu tutulmaktadır daha da önemlisi bütçeleme sürecinde stratejik planlar artık kuruluş bütçeleriyle birlikte anılır hale gelmektedir. Ayrıca performans esaslı bütçelemeye geçilmesinin ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasının da yine stratejik planlar aracılığıyla olacağı anlaşılmaktadır.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASLAĞI VE STRATEJİK PLANLAMA

Açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı'nda da stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kamu kuruluşlarında 'Strateji Geliştirme Birimleri' kurulması öngörülmektedir. Buna göre, kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirleyecek olan merkezi yönetim, hizmetlerin denetiminin yapılmasından ve bu hizmetlerin koordinasyon içerisinde yerine getirilmesinden sorumlu kılınmaktadır. Tepede oluşturulacak stratejik yönetim sürecinden sorumlu 'Strateji Geliştirme Kurulu'na bağlı olarak görev yapacak 'Strateji Geliştirme Başkanlıkları'nın görevleri ise taslakta şöyle sıralanmaktadır:

✓ Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.,

✓ Bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçümleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.,

✓ Bakanlığın bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak, bakanlık faaliyetlerinin bunlara uygunluğu izlemek ve değerlendirmek.,

✓ Bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak,

✓ Bakanlığın görev alanına giren konularda hizmetleri ve kalitesini etkileyecek dışsal faktörleri incelemek, kurum içi kapasite analizi yapmak, hizmetlerin etkinliği ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.

UYGULAMA SÜRECİNDE KARŞILAŞILABİLECEK ENGELLER

Uygulama sürecinde bir takım engellerle karşılaşılması beklenmektedir. Karşılaşılması olası olan bu engeller:

✓ Mevcut mali, idari ve hukuki yapının Stratejik Planlama yaklaşımına uygun olmayışı,

✓ Kişisel ve kurumsal performansın ödüllendirilmesi önündeki engeller,

✓ Kamu sektöründe günü birlik karar alma anlayışı,

✓ Kamu kuruluşlarının klasik (dikey) örgütlenme modeli,

✓ Kuruluşların insan gücü altyapısının, nitelikli eleman sayısının ve stratejik planlanma bilincinin yetersizliği,

✓ Kamu kurumlarının Araştırma Planlama Koordinasyon (APK) birimlerinin zayıflığı,

✓ Stratejik planlamanın temelde yabancı ve özel sektör kökenli bir yaklaşım olması,

✓ Kamu kuruluşlarının rekabetçi bir piyasada hizmet üretmemeleri,

✓ Bürokratik, siyasal, ve toplumsal düzeyde katılımcılık kültürünün gelişmemiş olması,

✓ Kamu kurumlarında değişim konusunda motivasyon eksikliği,

✓ Stratejik Planlama konusunda sahiplenme ve katılım sağlanamama riski,

✓ Kuruluşlarda değişime karşı isteksizlik / direniş olasılığı,

olarak sıralabilir. Bu olası engellerin aşılması bakımından uygulama sürecinde göz önünde bulundurulmasında yarar vardır. (DPT Stratejik Planlama Çalışma Grubu Çalışma Raporları)

BAŞARILI BİR STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMASI İÇİN ÖNERİLER

Stratejik planlamaya başlarken yapılması gerekenlere dair bir dizi öneri, stratejik planlamaya başlayacak olan kuruluşlar için oldukça yararlı olacaktır. (Bryson, John M., a.g.e., s. 225-230).

1. Örgütün ve süreç içerisinde yer alacak olan insanların nerede olduğu noktasından başlamak. kolektif davranmayı organize etmek için oldukça önemli bir noktadır. Stratejik planlama daima örgütün kontrol edilebilen kısmında gerçekleştirilebilir. Örneğin sorumlu olunan birim, departman ya da şube neresi ise oradan başlanabilir. Ancak her nereden başlanıyorsa başlansın aynı zamanda katılımcıların nerede olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Diğer katılan ya da etkilenen tarafların da amaç, süreç ve stratejik planlamanın ürünleri konusunda eğitime ihtiyacı vardır.

2. Stratejik planlamayı gerçekleştirmek için zorlayıcı bir sebep gerekmektedir. Aksi takdirde stratejik planlamanın tatminkar sonuca ulaşması ya da çabaya değer görülmesi güçtür. Zorlayıcı olabilecek nedenler çok sayıdadır. Örgüt iyi bir performans gösteriyor olabilir; ancak yine de anahtar karar vericiler daha iyiyi isteyebilirler.

3. Liderliğin hiç bir ikamesi yoktur. Süreci destekleyecek önemli ve güçlü lider ve karar alıcılar olmadıkça başarılı olunamayacaktır. Yalnızca etkin bir lider olan kilit karar alıcılar örgütlerini başarılı bir stratejik düşünme ve davranma yolunda motive edip yönlendirebilir. Eğer örgütün stratejik planlamanın bir sonucu olarak değişmesi gerekiyorsa, anahtar karar vericilerin liderliği şarttır.

4. Bir süreç şampiyonuna da ihtiyaç vardır. Birileri süreç şampiyonluğunu üstlenmedikçe stratejik planlama başarılı olamayacaktır. Bu kişi sürece inanıp rolünü etkin düşünmede, davranmada ve karar almada önemli bir konumda görmelidir. Bu kişinin örgütün üst kademelerinde olması yararlı olacaktır.

5. Süreç ve planlamacıların rolleri örgüte ve duruma uydurulmalıdır. Bu stratejik planlama sürecinin özenle uygulanması ile gerçekleştirilebilir. Stratejik planlamanın nihai hedefi olan değişim ancak bu koşullarda gerçekleşebilir.

6. Stratejik planlamanın önemli yeniliklerinden biri de, anahtar karar vericilerin örgüt için önemli olan konularda birbirleriyle konuşmalarıdır. Stratejik planlamanın özünde anahtar karar vericilerin stratejik düşünceleri ve davranışları da yer almaktadır.

7. Stratejik planlamayı uygulamak için gerekli olan kaynak para değil anahtar karar vericilerin ilgi, katılım ve destekleridir. Stratejik planlama para bazında pahalı değildir; ancak genellikle en kıt olan kaynaklar -anahtar karar vericilerin ilgi ve katılımları- söz konusu olduğundan pahalı olmaktadır. Örgütlerde stratejik planlama anahtar karar vericilerin normal zamanlarının ancak yüzde onunu almaktadır. Fakat gerçekçi olmak gerekir ki anahtar karar vericileri bu sürelerini ayırmaya ikna etmek kolay değildir. Stratejik planlama basit, çabuk ve özel yöntemlerle uygulanan bir süreçtir, ancak anahtar karar vericilerin gereken ilgiyi göstermeleri önemlidir.

8. Stratejik planlamada en büyük kazançlar sürpriz yollardan ya da sürpriz kaynaklardan gelmektedir. Örgüt sürprizlere açıktır; karşısına çıkabilecek fırsatları kendi yararına çok iyi kullanabilir.

9. Dışarıdan gelecek danışmanlık da büyük yararlar sağlayabilir. Genellikle örgütler dışarıdan danışman desteğine, yardım ve eğitime gereksinim duyarlar. Stratejik planlamanın gerekleri yerine getirildiği takdirde bunlar da elde edilebilir.

10. Son olarak, unutmamak gerekir ki stratejik planlama her örgüt için doğru ya da uygundur demek yanlış olur.

- ✓ Eğer örgüt çatısı çökmüş ise,
 - ✓ Örgüt oldukça lütufkar liderlerin sezgi ve yeteneklerine dayanmayı yeğliyorsa,
 - ✓ Eğer “kargaşa” çalışabilecek tek süreç ise,
 - ✓ Stratejik planlamanın uygulanması büyük ölçüde olası görünmüyorsa,
- stratejik planlamanın uygulanmaması muhtemelen daha doğru olur.

Öte yandan, her ne kadar stratejik planlamayı uygulamak için sebepler olsa da, bu sebepler örgüt için önemli konulara ilgi göstermemek için bahane olarak kullanılabilir. Özörlere sığınan bir örgüt de umut ve cesaret yokluğuna mahkumdur.

SONUÇ

Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında uygulanması düşünülen stratejik planlama sürecinin başarı şansı pilot kuruluşlardaki uygulamaların başarısı ile yakından ilgili olmakla birlikte pilot kuruluşlar farklı nitelikteki kamu kuruluşları arasından seçilerek uygulama sonuçlarının daha sağlıklı değerlendirilebilmesi hedeflenmektedir. Sürecin diğer kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılması da uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi sonrası uygun bir uygulama stratejisinin belirlenmesi ile olacaktır. Bu bağlamda sürecin tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılmaması ve belli kamu kuruluşları ile sınırlı kalması da olasıdır.

Halihazırda seçilmiş (pilot) kuruluşların Haziran 2004 itibariyle stratejik plan çalışmalarını tamamlamaları ve 2005 yılı bütçelerini de hazırlayacakları stratejik planlarıyla ilişkilendirmeleri amaçlanmaktadır. Çalışmaların diğer kuruluşlara yaygınlaştırılması sonrası kamuda performans yönetimi ve denetimi uygulamaları için uygun bir zemin hazırlanmış olacak ve verimliliğe dayalı ücret sistemlerinin kurulmasının altyapısı da oluşturulmuş olacaktır.

KAYNAKÇA

- BRYSON, John M., Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations, San Francisco, 1995.
- BYARS, Lyloyd, Strategic Planning and Implementation, New York, 1987.
- CAN, Tacettin, Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara, 1996.
- ÇOBAN, Hasan, Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1997.
- DÜLGER İlhan, Plan ve Plan Türleri, DPT, Ankara, 2001.
- DRUCKER, Peter F, Gelecek İçin Yönetim, İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara 1996.s. 54
- EREN, Erol, İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim, İstanbul, 1990.
- ERTÜRK, Mümin, İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2000.
- ÖZALP Şan, AŞKUN İnan Cem, SİNDİREN Doğan, İşletme Politikası-Metin ve Örnek Olaylar, Ankara,1975.
- STEINER, George Albert, Strategic Planning What Every Manager Must Know , March 1997.
- THOMPSON, Arthur. A. Jr. , STRICKLAND , A. J., “Strategic Management”, University of Alabama, 1999.
- TOFFLER, Alvin, “Şok, Gelecek Korkusu”, Çev. A. Selami Sargut, Altın Kitaplar, İstanbul,1996.
- Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, Ankara,2003.
- DPT Stratejik Planlama Çalışma Grubu Bilgi Notları ve Çalışma Raporları.
- 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Sayı: 25326, 24 Aralık 2003.
- 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararı.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

KÜRESELLEŞMENİN MODERN DEVLET MALİYESİNE ETKİLERİ

Tolga DEMİRBAŞ
Uludağ Üniversitesi İİBF
Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bütün siyasal kurumların en büyüğü olan ve bu niteliğinden dolayı “kurumların kurumu” olarak adlandırılan devlet insanoğlunun yaklaşık 2000 yıldır ırdelediği ve tanımlamaya çalıştığı siyasal bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. İster çatışan ve uzlaşan menfaatler görüşünde olduğu gibi sınıf mücadelesinden ve zıt menfaatlerin uzlaştırılmasından isterse Hobbes’un savunduğu gibi bir toplumsal sözleşme ile hak ve özgürlüklerin bırakılması ile doğmuş olsun; bu sanal devin temel varlık nedeni, insanların bireysel çabaları ile karşılayamadıkları kamusal nitelikli ihtiyaçların giderilmesi olmuştur. Bu gerçek kamusal ihtiyaçların tatmininde kullanılan kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının hangi mali araçlar ve kurumlar kullanılarak nasıl sağlanacağını araştıran kamu maliyesi biliminin devlet ile yaşıt olduğunu bize göstermektedir.

Nasıl devlet doğuşundan günümüze kadar farklı görevler üstlenerek bir evrim yaşadıysa, yani nelerin “kamusal ihtiyaç” kavramı içinde olduğu ve devletin üstlenmesi gerektiği olgusu yıllar itibariyle değişime uğradıysa, paralelinde devlet maliyesi de hakim paradigmaya bağlı olarak bir değişim yaşamıştır. Örneğin liberal paradigmanın hakim olduğu dönemlerde devlet sadece pür kamusal malların üretimini üstlenmiş, tam istihdamın piyasa mekanizması aracılığı ile kendiliğinden gerçekleşeceği varsayıldığından devlet maliyesi de bu mekanizmayı mümkün olduğunca zedelememeye odaklanmıştır. Buna karşın sosyal refah devleti anlayışında devletin müdahalesi zorunlu görülmüş ve fiyat istikrarının, tam istihdamın sağlanması, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesi vb. görevler de devlete yüklenmiştir. Böylece devlet maliyesi de örneğin artan oranlı vergiler, sosyal transferler vb ile buna ayak uydurmak durumunda kalmıştır.

Devletin ayak uydurmak zorunda kaldığı önemli bir gelişme de son yılların popüler konusu küreselleşmedir. Gerçekten on yıl öncesine kadar basında ve akademik çalışmalarda pek kullanılmayan, kimilerince sevimsiz kimilerince de bir doğa gücü olarak gösterilen küreselleşme kavramı özellikle son yıllarda siyasal ve ekonomik tartışmaların merkezinde yer almakta, akla gelen tüm kurum ve kavramlar üzerine yaptığı ve ileride yapacağı etkiler akıllarda soru işaretleri

bırakmaktadır (Giddens, 2000:40). Böyle bir ortamda küreselleşmeden devletin etkilenmemesi de düşünülemez. Küreselleşme ulus-devleti nasıl ve hangi yönde etkilemektedir? Ulus-devletin küreselleşmeden etkilenmesi maliyesini nasıl etkiler? Yoğun uluslararası bütünleşme ve bağımlılık ortamında, ulus-devlete ve maliyesine ileride ihtiyaç olmayacak mıdır? Çalışmada bu sorulara cevap aranmakta, küreselleşme söyleminin devlete biçtiği görevler bağlamında bilhassa devlet maliyesinin küreselleşmeden nasıl etkilendiği ve gelecekte nasıl etkileneceği tartışma konusu yapılmaktadır.

KÜRESELLEŞME ÖNCESİ MODERN DEVLETİN MALİ İŞLEVLERİNE BAKIŞ

Küreselleşme öncesi modern devletten kastımız “çok çalışan öne geçer” varsayımına dayanan ancak bunun için düzenleyici bir otoriteye (devlete) ihtiyaç duymayan başıbozuk (*laissez faire*) kapitalist ekonomik modelin son bulduğu 1940’lardan küreselleşmenin popüler hale geldiği 1980’lere kadar olan dönemde hakim olan devlet anlayışıdır (Şimşek, 1997:56-57). Gerek küreselleşmenin gerekse de modern ulus devletin söz konusu dönem öncesinde temelleri olmakla birlikte 1940-1980 dönemine odaklanmamızın ana nedeni modern maliyenin kuruluşunun 1930’lara rastlaması ve karakteristik özelliklerini bu döneme vermesidir. Gelişmekte olan ülkelerde Devletçi Kapitalizm, endüstrileşmesini tamamlamış ülkelerde ise Refah Devleti olarak kendini gösteren bu anlayışta devlet şu mali işlevleri üstlenmiştir (Akalin, 1998a:17, Şener, 2001:9):

- 1- Kamusal malların sağlanması; *tahsis işlevi*,
- 2- Gelirin yeniden dağılımı; bölüşüm işlevi,
- 3- Tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler bilançosu dengesi ve uygun büyüme oranı; istikrar işlevi,
- 4- Sektörel ya da makro düzeyde üretimin planlanması; kalkınma işlevi

Tahsis işlevi, diğer bir deyişle kamusal malların üretilmesi işlevi aslında başıbozuk kapitalist ekonomik modelde klasik liberal devletin tek mali işlevini oluşturmuştur. Klasik anlayışta bu işlev gereğince devlet sadece güvenlik, diplomasi vb. tam kamusal mal ve hizmetleri üretmeli, diğer mal-hizmet üretimini piyasaya bırakmalıdır. Sadece tam kamusal-mal üreten devletin *tek bütçesi* (*genel bütçe*) olmalı, böylece devletin ekonomik büyüklük olarak ne kadar yer kapladığı rahatlıkla görülebilmelidir. Devlet kötü bir tacir, harcamaları da zorunlu kötülük olduğundan piyasadaki tasarruf ve yatırım eğilimlerini etkilemeden topladığı gelirleri kadar harcama yapmalı ve söz konusu gelir ve giderler birbirine

denk olmalı yani devlet aynen bir birey gibi (zorunlu haller dışında) gelirinden fazla gider yapmamalıdır (Altuğ, 1999:29).

Tahsis işlevi ile bağlantılı olarak açıklamaya çalıştığımız klasik devlet maliyesinin temelleri Şimşek'in ifadesiyle "başıbozuk (*laissez faire*) kapitalizmin paradigmatik aşırılığa gitmesinin sonucunda" sarsılmıştır (Şimşek, 1997:56). 1929 Buhranının ortaya çıkması ve buhranın giderilmesinde klasik prensiplerin başarılı olamaması, devletin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Böylece tahsis işlevinin de kompozisyonu değişmiş devlet, *genel bütçesi* ile sağladığı tam kamusal mallara ilaveten, yarı-kamusal ve ek sosyal maliyetli malların üretimini de genel bütçe dışında yürüttüğü *katma bütçeli idarelerle* üstlenmiş, hatta daha önceleri piyasanın sağlaması konusunda tartışma götürmeyen özel mal-hizmetlerden bazılarını da *devlet işletmeciliği* çerçevesinde gerek *bağımsız bütçeli kuruluşlarla* gerekse de *döner sermayeli işletmelerle* sunmaya başlamıştır (Çetinkaya, 2001:4). Böylece tek bütçe yerine *çok bütçe anlayışı* hakim olmuştur. Ayrıca piyasayı etkilememek üzere denk tutulan bütçe, *ekonomik dengliği* sağlamaya çalışan bir mali araç olarak görülmeye başlanmış, yani gerektiğinde açık ya da fazla vermesi olağan karşılanmıştır.

Başıbozuk kapitalizmin piyasaya bıraktığı **gelir bölüşümü** meselesine bakıldığında ise 1929 krizinin nedenlerinden birinin de burada yattığını görmekteyiz. Gerçekten büyük nüfus kitlelerinin aşırı yoksullaşması ile üretilen ürünlere talepte büyük düşüşlerin meydana gelmesi buhranın en önemli nedenleri arasındadır (Şimşek, 1997:56). Küreselleşme öncesi modern devlet ise bu eksikliği gidermeye çalışarak gelirin yeniden dağılımında söz sahibi olmuştur. Tarafsız vergileme bir yana itilerek vergi yükleri arttırılmış, devlet bütçesinden transfer harcamaları aracılığı ile yoksul ile zengin arasında bir aktarım yapılmak istenmiştir. Böylece devlet bütçelerinin hacmi öncekilere oranla bir hayli artmıştır.

Daha önceleri piyasa tarafından kendiliğinden gerçekleşeceği varsayılan **istikrarın** yaşanan krizlerle kendini inkar ettiğinin görülmesi bu alanda da modern devletin söz sahibi olmasını gerektirmiştir. Vergiler, devlet harcamaları, borçlanmalar, bütçeler vb. mali araçlar istikrarın temini için kullanılmaya başlanmıştır. Hatta istikrarın temini için kamu sektörünün belirli bir büyüklük düzeyine ulaşmış olması neredeyse bir ön şart haline gelmiştir.

Kalkınma işlevi ise klasik anlayışın zengini daha zengin fakiri daha fakir eden döngüsünü kırmak, önceden belirlenen gerçekçi ve önemli hedeflere doğru ekonomiyi yönlendirmek üzere az gelişmiş ülkelerin kullandıkları bir araç olmuştur. Sanayileşmenin kısa sürede sağlanmasına yönelik kısmi sanayi planları

veya kamu kesimi için zorunlu özel kesim için yol gösterici makro düzeyli kalkınma planları kalkınma işlevini gerçekleştirmek üzere kullanılan önemli araçlar olmuştur. Planlı kalkınma yönetiminde devlet maliyesi de bu planlara uygun hareket etmek durumunda kalmıştır. Örneğin sektörel kalkınma açısından gümrük vergileri ayarlamaları yapılarak korumacı mali politika uygulamaları gibi.

Yukarıdaki açıklamalardan görüldüğü gibi modern devlet maliyesi müdahalecidir, güçlü ulus-devlet olma özelliğine paralel olarak devlet ekonomiye konjonktürün gerektirdiği müdahaleyi yapabilmek için mali araçlarına hakimdir. Çünkü piyasayı yönetmek ve piyasanın sağlayamadıklarını sağlamak ancak bu yolla mümkündür.

KÜRESELLEŞME: DEVLETİN GERİLEMESİ Mİ? TEORİK GÖRÜŞLER

Küreselleşme öncesi devletin mali işlevlerine kısaca değindikten sonra 1980’lerde dünyayı saran (modern) küreselleşme olgusunun devlet üzerine ne gibi tesirler meydana getirdiğini açıklamaya çalışan görüşlere değinmek, daha sonra da bu görüşleri devlet maliyesinde görülen değişmelerle kıyaslayarak bir çıkarıma ulaşmak istiyoruz. Öncelikle küresel dünyada devletin güçlerine ilişkin argümanları sıralayalım:

Görüşlerden ilki, küreselleşme taraftarlarınca (radikaller) desteklenendir. Buna göre küreselleşme uluslararası şirketlerin büyümesi ile küresel kapitalizmin yayılmasını sağlar ve böylece piyasa kuralları, homojenlik, barış, uyum ve uluslararası bağımlılık ile karakterize edilen “sınırsız bir dünya” yaratır (Farazmand, 2001:439). Amerikanın globalleşme taraftarlarının başında gelen Thomas Friedman küreselleşmenin kaçınılmaz olduğunu, bir tercih olmadığını bir realite olduğunu belirterek bu görüşe katılmaktadır. Friedman’a göre; devletlerin küreselleşmeye karşı koymaları halinde bedelini Tayland, Malezya, Endonezya’da olduğu gibi ağır ödeyeceğini belirtmektedir. Bununla birlikte Friedman, devletin küreselleşme süreci karşısında önemini yitirmeyeceğini, büyük olmaktan çok hızla küçülme ve kalitesini arttırmak zorunda kalacağını ileri sürmektedir (Friedman, 2000:35). Bu görüş taraftarlarından iş dünyasının ‘guru’su Keniche Ohmae gibi işi daha da ileri götürüp devlete ihtiyaç olmadığını söyleyenler bile bulunmaktadır. Ohmae’ye göre “... sınırsız bir dünyada yaşamaktayız, bu dünyada ulus devlet bir hayal mesabesindedir ve politikacılar ise bütün etkinliklerini yetirmişlerdir” (Giddens, 2000:40). Ohmae, hükümet yöneticileri ile bürokratların hükümetin modası geçmiş olduğunu kabul etmeleri

gerektiğini ve hükümetin yerini kurumsal (corporate) kapitalizme bırakması gerektiğini kabullenmelerini onlara önermektedir (Farazmand, 2001:439).

İkinci olarak sıralayacağımız görüş, küreselleşme karşıtlarının (şüpheciler). Bu görüş taraftarları, küreselleşmenin olumsuz sonuçlarını, ulusal ekonomiler, insani değerler, ulusal egemenlik ve üçüncü dünya ülkeleri açısından göstermeye çalışmaktadırlar (Farazmand, 2001:440). Söz konusu sosyal bilimcilere göre sermayenin küreselleşmesi refah devletini zayıflatmakta, zengin-fakir uçurumunu arttırmakta, sosyal dengesizlikleri arttırmaktadır.

Üçüncü bir görüş, küreselleşmenin fazla abartıldığını iddia etmektedir. Buna göre devletin en önemli yönetim fonksiyonları baki kalacaktır, yeni “realite” kaçınılmazdır ve korkulmamalıdır. Bu gruptakiler, küreselleşmenin negatif etkilerinin önemsizliğini gösterme eğilimindedir. Küreselleşme altında sadece devletin güçlerinde azalma olmayacak, tersine ulusal ve uluslararası küresel alanda devlet daha güçlü hale gelecektir. Hatta bazı uluslararası ilişkiler bilimcileri devletin egemenliğinin “de facto” olarak zayıflamaktan ziyade güçleneceğini ifade etmektedir. Bu görüşün bir uzantısı da küreselleşmeyi bir realiteden çok bir mit olarak gören ve 1913’te 1990’a göre daha global bir ekonomi olduğunu iddia edenlerdir. Buna göre küresel ekonomi fikri yeni bir olgu değildir. Günümüzde küreselleşme olmadığına göre devletin nüfuzunu azaltan etkileri de yok demektir (Jegade, 2001: 5).

Son olarak küreselleşmenin dünya üzerindeki ulusal hükümetlerin ve devletin doğası ile niteliğine önemli etkilerde bulunduğunu savunan ve daha detaylı analiz yapan görüşe değinebiliriz. Buna göre “devletin doğasındaki değişim küresel bir olgudur” (Farazmand, 2001:441). Uluslararası bağımlılık ve ulus üstü şirket güçlerinin devlete dikte ettirme ve toplumda kamu politikası tercihlerini etkileme kabiliyetinden yola çıkan bu görüşe göre, küreselleşme ve uluslararası bağımlılık hem negatif hem de pozitif etkilere yol açmaktadır. Buna göre küreselleşme, ABD ve bazı batı Avrupa ülkeleri gibi en güçlü birkaç sanayileşmiş ülkeye yararlı iken, çoğu az gelişmiş ülkeyi önceki güçlerine daha bağımlı hale getirmektedir (Farazmand, 2001:441).

Teorideki görüşleri özetlemek gerekirse küreselleşmeyi tamamen savunanların devletin gerileyeceği hatta yok olabileceğine, bunun iyi bir şey olduğuna ilişkin görüşleri; buna karşın küreselleşmeyi tamamen yeren, devlete olumsuz etkileri olduğuna inanan iki uç görüş vardır. Üçüncü görüş küreselleşmenin abartı olduğunu savunurken devlete etkisinin olmayacağı hatta devletin daha da güçleneceğini savunmakta, son görüş ise yarar veya faydayı

bakılan pencereye göre ayarlamakta, genel olarak devletin gerileyeceğini iddia etmektedir.

DEVLETİN GERİLEMESİ Mİ? SORUSUNA MALİ PERSPEKTİF

Teorik argüman ve düşünceler ne olursa olsun, günümüzde küreselleşme ile birlikte yayılan ve devleti etkileyen reel gelişmeler yaşanmaktadır. Gerçekten Dierks'in belirttiği gibi (Dierks, 1997) "kapitalizmin kısa tarihinde ulusal devletlerin ekonomi politikalarını belirlemede uluslararası finansal piyasalar şimdiye kadar hiç bu kadar etkin olmamışlardı." Peki ulus devletleri çevreleyen ve politikalarını belirlemede ulus aşırı piyasaları etkin kılan bu reel gelişmeler nelerdir?

Gelişmelerden birincisi ve belki de en önemlisi, küreselleşmenin getirdiği **neo-liberal ideolojinin** özgür piyasa düşüncesi çerçevesinde ekonominin de-regülasyonunu içeren makro-ekonomik politikalarının dünya çapında yaygınlaşmasıdır. 1970'lerin sonundan itibaren monetarist ve neo-liberal paradigma yükselişe geçmiş, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi birimler bu paradigmanın değişmez kurumları haline gelerek dünyaya neo-liberal reçeteler sunmuşlardır. Planlı ekonomiler için "şok terapi", üçüncü dünya ülkeleri için "yapısal ayarlanma" programları adı altında önerilen politikalar, ihracata dayalı büyüme, daha fazla piyasa daha az devlet, serbest ticaret, de-regülasyon, özelleştirme, tam istihdamın uzun vadeli bir amaç olmaktan çıkması, enflasyonla mücadeleyle öncelik vermeyi içermektedir (Went, 2001:7).

Gelişmelerden ikincisi, **teknolojik ilerlemelerin** finansal de-regülasyon sürecine katkıda bulunmasıdır. Gerçekten 1980'lerle birlikte gelişen teknoloji işlem ve iletişim maliyetlerini ve süresini hızla aşağıya çekmiş, çoğu mal-hizmet "ticarete konu olabilir" hale gelmiş, bu nedenle de bir rekabet patlaması yaşanmıştır. Böylece kapital, para şeklinde hızlı bir şekilde mobil hale gelmiş, devletin etkisini azaltan politikaların uygulanmasını kolaylaştırmıştır (Cable, 1995:25).

Diğer bir gelişme de ulusal sınırları aşan **çok uluslu şirketlerin** dolaysız yabancı yatırımlarının hızla artmasıdır. Özellikle standartlaşmış seri üretimden daha esnek üretim metotlarına dönülmesi ile çok uluslu şirketlerin ortaya çıkması (Hirst-Thompson, 1998:31) bunda önemli rol oynamıştır.

Söz konusu yaşanan gelişmelerin devlet maliyesi üzerine yaptığı etkileri ise şu başlıklar altında ele alabiliriz:

Devlet Hacminin Daraltılması: Tek Mali İşlevli Bir Devlet

Daha önce de belirttiğimiz gibi küreselleşme büyük ölçüde özel sektör odaklıdır. Piyasa kurallarının neo-liberal düşünceyle birleşerek ön plana çıkması, doğal olarak piyasaya rahat hareket alanı bırakması gereken bir devlet ile mümkün olabilirdi. Bu ise 1980'lere kadar hiç gündemde olmayan özelleştirme kavramını ön plana çıkararak devlet hacminin küçültülmesini hedeflemiştir. 1980'lerde dış borç krizlerinin ortaya çıkması ile borçlarının faizlerini bile ödeyemez hale gelen az gelişmiş ülkelerin yeniden borçlanabilir hale gelmelerinin sağlanması da devlet müdahalesini azaltan **özelleştirme** ile mümkün olabilirdi (Şaylan, 1995:134).

Küreselleşmenin getirdiği “yeni devlet anlayışı” özelleştirme ile devletin işletmecilikten çekilerek hacmini daraltırken sadece tam kamusal mal-hizmet üretimine odaklanmasını öngörmektedir. Yani bu anlayışa göre devlet aynen daha önce olduğu gibi savunma, diplomasi, adalet gibi hizmetleri ifa etmeli diğer mal-hizmet üretimini piyasaya bırakmalıdır. Günümüzde eğitim-sağlık gibi yarı-kamusal hizmetlerin, elektrik gibi doğal tekellerin piyasa aracılığı ile sunulmasına yönelik düzenlemeler bu görüşler doğrultusunda yapılmaktadır. Bu pencereden bütçeye bakıldığında küreselleşme ile tek ve hacmi küçük bütçeciliğe dönmek istenmektedir.

Devletin mali işlevlerinden tahsis işlevi için yaptığımız açıklamaların dışında yeni devlet anlayışında **bölüşüm işlevinin** dayandığı temel felsefe ise piyasa gelir dağılımına müdahale edilmemesi ve yoksulluk gibi sorunların çözümünün piyasanın gelişimine bırakılmasıdır. Buna göre “devlet bütçesinin kamusal mal ağırlıklı olması yerine bölüşüm, diğer bir deyişle transfer harcaması ağırlıklı olması vergi mükelleflerini olumsuz etkileyecektir” (Akalın, 1998b:24). Sistem risklere karşı bireylerin ödeyeceği primlerle finanse edilen sosyal sigortalara da yer vermektedir. Primlerini ödeyemeyenlere ise hayır kurumları, dernekler, mahalli örgütler ve merkezi devletin milli gelirin %3-5'i kadar bir harcaması çare olarak düşünülmektedir. Böylece çok az da olsa devletin sigortalının sigortası olma görevi üstlenmesine izin verilmektedir (Akalın, 1998a:25).

Yeni devlet anlayışında kalkınma ve istikrar işlevlerine yer verilmemektedir. Bu iki işlevin de piyasa aracılığı ile kendiliğinden gerçekleşeceği varsayılmıştır. Böylece küreselleşmenin getirdiği küresel devlet anlayışı devletin temelde tek bir mali işleve sahip olmasını öngörmektedir: Refah devletinin sahip olduğu tahsis, istikrar, bölüşüm ve kalkınma işlevlerinden sadece birincisini.

Diğer bir deyişle devlet sadece temel kamu hizmetlerini yürütecektir. İstikrar, bölüşüm ve kalkınma sorunları ise piyasaya bırakılacaktır.

Küreselleşen Devlet Anlayışının Finansman Boyutu

Tek mali işlevli devletin üstlendiği tahsis işlevinin finansmanı ise şöyle öngörülmektedir (Akalin, 1998a:23-24).

- 1- Toplam vergi yükünün düşürülmesi,
- 2- Düz oranlı vergilere geçilmesi (KDV dahil),
- 3- Gelir vergisi matrahının gelirden tüketime kaydırılması,
- 4- Vergi sistemlerinin ödeme gücü ilkesinden fayda ilkesine doğru kaydırılması,
- 5- Vergi düzenlemelerinin salt çoğunluk yerine nitelikli çoğunlukla yapılabilmesi.

Bu sonuçlara küreselleşmenin teorisinden giderek de ulaşmak mümkündür. Her şeyden önce teoride uluslararasılaşmış bir ekonomide dış ticaret ve yabancı yatırımlar gelişmiş olmakla birlikte, temel aktör ulusal ekonomidir. Yani ulus devlet ekonomiyi yönlendirmekte, denetlemekte ve ipleri elinde tutmaktadır. Küreselleşmiş bir ekonomide ise ulus-devlet piyasayı yönlendirmemekte her şey piyasanın işleyişine bırakılmakta, devletin aktörlüğü uluslar ötesi şirketlere verilmektedir. Bu şirketler hiçbir ulus-devlete ayrıcalık tanımamakta en yüksek kâr neredeyse oraya yol almaktadır. Mal ve hizmet fiyatları, emek maliyeti ve faiz uluslararası arenada aynıdır. Bu çerçevede bir devletin diğerine göre daha ağır vergilemeye başvurması söz konusu olamaz (Sönmez, 1998:516).

Diğer bir deyişle küresel bir ekonomide özellikle dolaysız yabancı yatırımları bir yerden bir yere göç ederken vergilerin ağırlığını çok önemseyecektir. Doğal olarak hükümetler, kendi sermayesinin göçünü önlemek ve yabancı yatırımcıları ülkeye çekmek için sermaye üzerindeki vergi yükünü düşürmek zorunda kalacaktır (Kazgan, 2002:235).

Vergi yüklerindeki azaltmayı esneklikle ilişkilendiren Dahrendorf'un şu sözleri durumu iyi bir şekilde anlatmaktadır (Aktaran Bağçe, 1999:11):

Esneklik ilk olarak bütün katılıkların kaldırılması anlamına gelir. De-regülasyon ve daha az hükümet müdahalesi esnekliğin yaratılmasına genellikle yardımcı olur, birçoğu [devletlerin] şirket ve bireylere daha hafif vergi yükü getirirler. Esneklik giderek emek pazarının kısıtlarının çözülmesini işaret etmeye başladı. İşe alma ve işten çıkarma daha

kolaylaşıyor, ücretler yukarılara doğru gittiği gibi aşağılara da gidebilir..... Esneklik aynı zamanda herkesin teknolojik değişimi kabul etmeye ve ona derhal tepkide bulunmaya hazır olduğu anlamına geliyor

Vergi yüklerinin azaltılmasının doğal sonucu devlet maliyesinin hacminin küçültülmesi hedefi ile paralel olarak daha az harcama yapmaktır. Sermaye üzerindeki vergi yükünü düşüren devletin iki seçeneği bulunmaktadır. Ya ücretler veya uluslararasılaşamayan sermaye üzerine ağır vergiler koymak ya da içeriden ve dışarıdan borçlanmak. Bu iki seçenek de kötü sonuçlar doğuracaktır. Birinci seçenek, gelir dağılımının gittikçe bozulmasına yol açacaktır. İkinci seçenek ise piyasa faiz haddini ve sermayedarın gelirini arttıracak ve yine bir eşitsizliği getirecektir. Bunun yanında bir de borçlanmanın geri ödenmesindeki finansman sorunu da gündeme gelebilecektir (Kazgan, 2002:235).

Vergi yüklerinin azaltılmasının önemli araçlarından birinin ise **tek oranlı vergi sistemi** olması öngörülmektedir. Klasik mali düşünce paralelinde ekonomik faaliyetler karşısında tarafsız kalan, kamu harcamalarının kısılmasını, böylece devletin ekonomiye müdahalesini azaltmayı esas alan bu tür bir sistem, kişisel gelir ve işletme geliri üzerinden alınan vergilerden meydana gelen iki ayrı vergi yapısına dayanmaktadır (Gerçek, 1999:26).

Gelir vergisi matrahının gelirden tüketime kaydırılması da yine aynı düşünceye yani tasarrufları vergilendirmemeye dayanmaktadır. Buna göre devlet kamu mallarının finansmanında “çok kazananın çok, az kazananın az vergi alınması” yerine, “çok tüketenden çok, az tüketenden az” vergi almalı böylece kalkınmanın finansmanında yetersizliği çekilen tasarruflar teşvik edilmelidir (Akalin, 1998b:27). Ödeme gücü ilkesinden fayda ilkesine doğru geçilmesi ise piyasa ekonomisindeki gönüllülük esasına uygun düşmektedir. Vergisel düzenlemelerin salt çoğunluk yerine nitelikli çoğunlukla yapılmasının sağlanması ise salt çoğunluğun vergiler yoluyla azınlığı istismarının önüne geçmeyi hedeflemektedir (Akalin, 1998a:24).

Piyasa Odaklı Maliye Politikası

Küreselleşme ile ulaşılması istenen rekabetçi, bütünleşik piyasalar yaklaşımında sermaye, bir ülkenin maliye politikasının durumuna, hükümetlerin “makro-ekonomik sorumlulukları”nın bir göstergesi olarak çok duyarlı bir hale gelmektedir. Gerçekten modern ulus devlet diğer ülkelerden bağımsız bir şekilde gümrük vergilerini ayarlamak suretiyle belirli bir büyüme stratejisi izleyebiliyordu. Küreselleşme ile birlikte, 1980’lerden sonra ise gümrükleri ayarlamak bir hayal haline gelmiş, küreselleşme kapsamına giren ülkeler bu ayarlama yapma yetkisini

GATT, IMF gibi ulus üstü kurumlara devretmişlerdir (Kazgan, 2002:237). Böylece ulus-devletin kendine özgü bir dış ticaret politikası uygulamak ve ödemeler dengesinde dengeyi sağlamak işlevleri neo-liberalizme uygun bir şekilde piyasanın gücüne bırakılmıştır. Buradan çıkan sonuç devletin uluslararası piyasa mekanizmasının piyasanın önündeki engellerin kaldırılması yönündeki isteklerini yerine getiren bir araç haline dönüşmesidir (Solimano, 1999:8).

Kayıt dışı Ekonomi ve Maliye

Küreselleşme ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonominin büyümesine yol açmaktadır. Şaylan tarafından günümüzde devletin gücünün zayıfladığının da bir işareti olarak nitelenen bu olgunun bir kısmı kayıt içi firmaların vergi kaçırmak, sosyal sigorta primi ödememek vb. ile ilgili iken bir kısmı silah kaçakçılığı, rüşvet vb. ile ilgili. Hatta çevre ülkelerdeki mali krizlerde karaparanın rolü bile gündeme gelmiş durumda (Şaylan, 1995:154). Küreselleşme olgusunda ise karaparanın önüne geçilmesi, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması sözlerine ise sıcak bakılmadığı bilinen bir olgudur. Kayıt dışı maliye ile ilgili bir diğer örnek de elektronik ticarettir. 2000'li yılların başlarında gündeme gelen ve hızla büyüyen e-ticaretin devlet tarafından kavranarak vergilendirilmesi olanaklarının sınırlı olması bu alanda da devletin gelir politikasının kısıtlandığını bize göstermektedir (Kazgan, 2002:235).

Yerelleştirme

Küreselleşmenin getirdiği önemli bir olgu da yeni yerelleşmedir. Bununla birlikte hemen belirtmemiz gerekir ki, bu yeni yerelleşme (veya yerelleştirme) olgusu klasik yerelleşmeden farklıdır. Klasik anlamda yaklaşık 200 yıldır tartışılan yerelleşme (desantralizasyon) olgusu, ulus-devlet içinde merkezi idareden mahalli idarelere görev, yetki ve kaynak aktarımını yani merkezi idareye göre mahalli idarenin güçlendirilmesini ifade etmektedir. Küreselleşme süreci ile gündemimize giren yerelleştirmede ise merkezi idarenin elinde olan karar verme, planlama, kaynak yaratma vb. yetkilerin sadece yerel yönetimlere değil, taşra kuruluşlarına, yarı-özerk kurumlara, vakıf-dernekler gibi gönüllü kurumlara, meslek örgütlerine ve şirketlere aktarılması önerilmektedir. Yerel yönetimlerin hizmet sunduğu kitlenin hemşehri değil müşteri olduğunu savunan bu görüş yerel yönetimleri güçlendirmekte ancak temelde yetkilerin piyasa güçlerine transferini amaçlamaktadır (DPT, 2001: 10-12). Ayrıca yerelleşmenin bütçe hacmini sınırlandırdığının ispatlandığını da belirtmek gerekir. On beş OECD ülkesinin incelemeye konu olduğu araştırmada ülke merkezden yönetildikçe transfer ve

sübvansiyonların arttığı, esnek bir bütçe disiplinine yol açtığı sonucuna ulaşılmıştır (Batirel, 1992:142). Kaldı ki, küreselleşme anlayışı, bunun ötesinde amaçlar için yerleşmeyi araç olarak kullanmaktadır. Güler'in belirttiği gibi “küresel düşün yerel davran” gibi sloganların arkasında küreselleşme sürecinde yerleştirmenin zorunluluk olması varsayımı yatmakta, bu da ulus devletlerin egemenlik alanlarının yerel parçalara dağıtılarak küresel iktidar mekanizmalarına rahat hareket alanı kazandırmaya hizmet etmektedir (Güler, 2001:8).

Denk Bütçe, Anayasal Mali Düzen

Daha önce ifade edildiği gibi modern maliye anlayışında bütçe denkliliği yerine ekonomik denklik esastır. Yani ekonomiyi dengeye getirmek için devletin normal gelirinden fazla harcama yapması ya da gelirini tamamen harcamaması, böylece ekonomik konjoktüre göre ayarlaması gerekebilir . Böylece devlet bütçesi, ekonomiyi yönlendirmede, kapitalizmin kaçınılmaz sarsıntılarını gidermede, gelir bölüşümünde adaleti sağlamada ve tahsis işlevinin getirdiği kamu hizmetlerinin türünü ve düzeyini belirlemede etkin bir araç olma işlevlerini üstlenmiş olur (Loxley, 1996). Görüldüğü gibi devlet bütçesi modern maliyenin mihenk taşı durumundadır ve birçok mali aracı bünyesinde barındırmaktadır. Küreselleşme ile birlikte yayılan uluslararası bağımlılık, finansal serbestleşme ve piyasa yaklaşımı devletin olduğu gibi bütçesinin de küçültülmesini, işlevsizleştirilmesini önermektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde 1970’lerin sonlarında ortaya çıkan yoğun bütçe açıklarını da bu önerinin temeli olarak göstermekte, politikacılara açık veya fazla bütçe politikası uygulama imkanı verilmesi halinde bunun kötüye kullanılacağını savunmaktadır. Bu görüş bütçenin denk olması gerektiğini ve gerek mali yıl başında gerekse de mali yıl sonunda denk olarak bağlanmasını sağlamak için yasa hatta anayasa düzeyinde düzenlemeler yapılması gerektiğini ileri sürmektedir.

Morrison’ın belirttiği gibi “denk bütçe önerisini ileri sürenlerin çoğu gerçekte bütçeyi dengelemeyle ilgilenmemektedir. Bunun yerine onların gündemi vergilerin arttırılmasının önüne geçerek mümkün olduğunca kamu harcaması yapmayı zorlaştırmaktır” (Morrison 1995). Gerçekten bütçenin dengelenmesi harcamaların kısılmasının dışında, vergilerin arttırılması alternatifi ile de mümkün olabilir (Morrison, 1995). Denk bütçe taraftarları bu yönü hiç vurgulamamaktadır, çünkü bu yön küreselleşmeye uymamaktadır. Johns’ın belirttiği gibi denk bütçenin GSMH’yi veya herhangi bir diğer ekonomik üretkenlik göstergesini güçlendirdiğine ilişkin tarihsel bir veri bulunmamakta, aksine ABD’de 1985 yılında alarm verme noktasına gelen kamu açıklarını

kademeli olarak düşürmeyi ve 5 yıl içinde denk bütçeye ulaşmayı amaçlayan Gramm-Rudman-Hollings Yasası diğer adıyla Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrolü Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) ve türevleri gibi çabalar; akıllara 1817-1930 yılları arasında büyük vergi yükü indirimleri ile harcama yapmayı azaltan Amerika'da bunun paralelinde meydana gelen depresyonları getirmektedir (Johns, ty).

ULUS DEVLETİN ve MALİYESİNİN GELECEĞİ

Günümüzde modern devlet maliyesinde önemli değişiklikler olmaktadır. Bu da refah devletinden uzaklaşmanın, küreselleşmenin getirdiği serbestleşme görüşünün bir sonucudur. Bununla birlikte devletlerin faaliyetleri başka alanlarda artmaktadır. Devletler, vergi mükelleflerinin ödediği vergilerden çok büyük meblağları kriz içersine düşen bankaları kurtarmak, göçmenleri ülke sınırları dışında tutmak, büyük hacimli alt-yapı projelerine yatırım yapmak için harcıyorlar. Bu şekilde, ülkelerini yatırımcıların gözünde çekici kılmayı vergileri azaltarak işverenleri mutlu etmeyi amaçlıyorlar. Kısacası devletin rolü yeniden tanımlanıyor, azalmıyor. Devlet aynen daha önce olduğu gibi küreselleşmenin geçirdiği sarsıntıları telafi etme görevini bu sefer de farklı bir şekilde üstleniyor. Bu nedenle yok olan devlet görüşü, sosyal harcamalardaki kesintileri, kamu sektörünün sınırlanmasını ve finans piyasalarında oluşan faiz oranlarının mümkün kıldığı tek taraflı kârları meşrulaştırmak amacıyla kullanılan bir ideolojidir (Went, 2001:75). Bu yüzden ulus devletler yok olmayacak ancak işlevlerinde küreselleşmenin getirdiği ideoloji paralelinde değişimler olacaktır. Ulus devlet ortadan kalkmayacağına göre maliyesinin de yok olmayacağını rahatlıkla belirtebiliriz. Ancak burada küreselleşme olgusu, ulus devletin kamu maliyesine ilişkin cevap bekleyen bir soruyu karşımıza çıkarmaktadır; uluslararası kamu mallarına olan talebin artması. Gerçekten yoğun finansal serbestleşmeler dünyada ciddi bir uluslararası bağımlılık yaratmakta, bir ulusun kararları diğer tüm ulusları şiddetli bir şekilde etkiler konuma gelmektedir. Böyle bir ortamda küresel düzeyde bir regülasyonun yani düzenli bir finansal dengenin, serbest ticaret ve yatırım sistemi için gerekli hukuk kurallarının, hatta ve hatta global düzeyde atmosferin, çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelerin, yaygın ücret standartlarının uluslar üstü bir şekilde nasıl yapılabileceği hala cevap beklemektedir (Cable, 1995:37). Yine sistemin içine girebileceği bir kriz ortamı da, ulus devletlerin tek başlarına çaresiz kalacaklarına, krizden çıkmaya yarayacak gerekli dengeleme politikaları için ulus devlet üstü bir yapıya işaret etmektedir. Günümüzde bu rolü üstlenme konumunda olan Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Uluslararası Para Fonu (IMF) vb. kurumlar (Tekeli-İlkin, 2000:122) bu görev için

yeterli değildir. Özetle, yukarıda bahsedilen uluslararası kamu malları günümüzde yarı düzenli konumdadır ve bu malların ne piyasaların ne de ulus devletlerin zaptedebilecekleri pozitif ve negatif dışsallıkları bulunmaktadır (Cable, 1995:37). Aynen küresel dünyada bir üye ülkenin maliye politikası kararlarının diğer ülkelerin istihdam ve üretim düzeylerini etkilemesinde olduğu gibi söz konusu dışsallıkların tüm küresel dünya düzeyinde nasıl kavranabileceği, eşgüdümün nasıl sağlanabileceği merak konusudur (Yıldız, 1999:35).

SONUÇ

1980’lerde yayılan modern küreselleşme olgusu gerek ulus-devleti gerekse modern kamu maliyesini etkilemektedir. Küreselleşme süreci devlet maliyesini gerek hacim gerekse de nitelik olarak etkilemekte ve küçülterek etkisizleştirmektedir. Devletin daha önce üstlendiği birçok mali işlevi piyasaya bırakması, daha küçük hacimli bütçelerle piyasayı daha az etkilemeye çalışması da bunu göstermektedir. Bununla birlikte ulus devletin hala önemli işlevler üstlenmesi hatta krizleri önlemede etkin rol oynaması, yok olmayacağının sadece rollerinde küreselleşmeyle bağlantılı değişimlerin olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle iş dünyasının gurularınca ifade edilen “ulus devletin sonu” söylemi yanlıştır; ulus devlet dolayısıyla maliyesi de yok olmayacaktır. Hatta gelecekte ulus devletin maliyesi çok daha fazla önem kazanacaktır. Çünkü şu anda uygulanan serbestleştirme politikaları önemli iki gerçeği göz ardı etmektedir. Birincisi kapitalizmin tüm aşamalarında sarsıntılardan kurtulması için devletin gerekli olduğu ve bunun için de gerekli mali araçlara sahip olması gerektiği; ikincisi küresel düzeyde gerçekleştirilmeye çalışılan bütünleşik sistemin de küresel düzeyde düzenlenmesi gerekliliği. Bu nedenle küresel düzeyde karşılaşılan ve karşılaşılabilecek zorluklar (örneğin krizler) ulus-devletin mali işlevlerini yeniden etkili kılacaktır.

KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (1998a), “Yeni Devlet Anlayışı ve Devletin Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması”, *Cumhuriyetin 75’inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu* (26 Ekim 1998), T.C. Sayıştay Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Dizisi:1, Ankara.
- Akalın (1998b), “Maliyenin İflası Tartışmaları, Mali Reform ve Çıkış Yolları”, *Prof. Dr. Salih Şanver’e Armağan*, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 10, İstanbul.
- Altuğ, Figen (1999), *Kamu Bütçesi*, 1.b., Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Bağçe, H. Emre (1999), “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 32, Cilt 4, Aralık.
- Batırel, Ömer F. (1992), “Anayasal Bütçe Politikası ve Denk Bütçe Önerisi”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu* (28-29 Mayıs 1992), Takav Matbaası, Ankara.
- Cable, Vincent (1995), “The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power”, *Daedalus*, Vol. 124, Number 2, Spring.
- Çetinkaya, Özhan (2001), *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 1.b., Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Dierks RG (1997), “Sovereignty at risk: International Financial Markets, The State, and The Global City”, (<http://www.amacad.org/sp95rel.html>).
- DPT (2001), *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Farazmand, Ali (2001), “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States”, *Public Organization Review*, 1.
- Friedman, Thomas (2000), *Lexus ve Zeytin Ağacı, Küreselleşmenin Geleceği*, (Çev. Elif Özsayar), Boyner Holding Yayınları, İstanbul.
- Gerçek, Adnan (1999), “ABD’de Vergi Reformu Tartışmaları ve Tek Oranlı Vergi (Flat Tax) Sistemi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1.
- Giddens, Anthony (2000), *Üçüncü Yol*, (Çev. Mehmet Özay), Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman (2001), “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz.

- Hirst, Paul and Thompson, Grahame (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (Çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Jegede, Francis (2001), “Globalisation –The New Order or Disorder? Consequences for Individuals, Nation-States and Society”, *1st International Conference of the Global Studies Association (4 July 2001)*, UK.
- Johns, Michael [ty], “A Balanced Budget Is Not the Answer”, (<http://www.warrenmosler.com/docs/docs/bbnta.html>).
- Kazgan, Gülten (2002), *Küreselleşme ve Ulus-Devlet*, 2.b., İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:5 , İstanbul.
- Loxley, John (1996), “Balanced Budget Legislation or Bad Budget Legislation?”, *Canadian Dimension*, Vol 29, No 6, December.
- Morrison, Alan B. (1995), “Truth in Budget Balancing”, (<http://www.citizen.org/litigation/briefs/SepPowers/articles.cfm?ID=5810>).
- Solimano, Andrés (1999), “Globalization and National Development the end of the 20th Century: Tensions and Challenges”, *Globalization and Problems of Development*, *UNDP Conference on Human Development (March 10, 1999)*, Colombia.
- Sönmez, Sinan (1998), *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay (1995), Değişim, *Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevleri*, 1.b., İmge Kitabevi Yayınları:109, Ankara.
- Şener, Orhan (2001), *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, 7.b., Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- Şimşek, Hasan (1997), *21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı Kaostaki Türkiye*, 1.b., Sistem Yayıncılık: 129, İstanbul.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim (2000), “Küreselleşme Ulus-Devlet Etkileşimi Bağlamında AB-Türkiye İlişkilerinin Yorumlanması”, *Doğu-Batı*, Sayı 10, Şubat-Mart-Nisan.
- Went, Robert (2001), *Küreselleşme, Neoliberal İddialar Radikal Yanıtlar*, (Çev. Emrah Dinç), Yazın Yayıncılık, İstanbul.
- Yıldız, Mircan (1999), “Ekonomik ve Parasal Bütünleşmede Maliye Politikası: Devletin Ekonomik İşlevleri Açısından Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 32, Cilt 4, Aralık.

4964 SAYILI KANUNLA 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN, İHALE USULLERİ VE BUNLARIN SÖZLEŞMEYE BAĞLANMALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Başdenetçisi

GİRİŞ

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun uygulamada yetersiz kalması ve bunun sonucu olarak ihale mevzuatımızı Avrupa Birliği ve Uluslar arası ihale uygulamalarına paralel hale getirmek amacıyla, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 22.1.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete'de 1.1.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere yayınlanmış, ancak daha yürürlüğe girmeden uygulamaya yönelik tartışmalar başlamış ve 12.6.2002 tarih ve 4761 sayılı kanunla bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Kanun yürürlüğe girmesinden itibaren yaklaşık 8 aylık süre içerisinde uygulamada görülen sıkıntılar nedeni ile; özellikle kanun kapsamındaki idarelerin ihale sürecinde görevli yönetici ve memurların yoğun eleştirilerini almış, bunun sonucu olarak 15.8.2003 tarih ve 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 30.7.2003 tarih ve 4964 no'lu **"Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"** ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda kapsamlı değişiklikler yapılarak, 15.8.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Söz konusu kanun tasarısının genel gerekçesinde değişiklik yapılmasının gerekçeleri *".....söz konusu kanunlardaki bazı düzenlemelerin başta Avrupa Birliği direktifleri olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içerisinde olmadığı, bazı maddelerinin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkansız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkları suiistimale açık olduğu gözlenmiş; bu eksiklikler karşısında kamu ihalelerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini teminen idarelerin bu konudaki yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi sonucu yapılan tespitler yanında başta Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Normları olmak üzere uluslararası sözleşmelerde göz önünde bulundurularak....."* şeklinde sayılmıştır. Gerekçeden de anlaşılacağı üzere söz konusu düzenlemelerin yapılmasında uygulamada ortaya çıkan

zorluklar ve idarelerin bu konudaki şikayetleri başta gelen etkenleri oluşturmuşlardır.

Bu çalışmamızda esas itibariyle yaklaşık sekiz aylık bir uygulamadan sonra 4734 sayılı Kanunda belirtilen ihale usulleri ile bunların sözleşmeye bağlanmasına ilişkin değişiklikler değerlendirilecektir.

I-KAMU İHALE KANUNUNDA BELİRTİLEN İHALE USULLERİ VE 4964 SAYILI KANUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 4964 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki “Uygulanacak İhale Usulleri” başlıklı 18. maddesinde idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde uygulanacak usuller;

- a) Açık ihale usulü
- b) Belli istekliler arasında ihale usulü
- c) Pazarlık usulü
- d) Doğrudan temin

olarak belirtilmek sureti ile dört ihale türü belirlenmiş ve “Temel İlkeler” başlıklı 5. maddesinde de kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller oldukları ifade edilmiştir. Kanunda temel ihale usulleri olarak Açık Teklif ve Belli İstekliler Arasında İhale Usulü belirtilmiş olmasına rağmen Kanunun Belli İstekliler Arasında İhale Usulünü düzenleyen 20. maddesinde bu usule “Açık İhale Usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinde” başvurulabileceği belirtilmiş olduğundan, Kanunda esas itibari ile öncelikli usul olarak Açık İhale Usulü karşımıza çıkmaktadır.

Kanunun 12. maddesi ile 4734 sayılı Kanunun 18’nci maddesinin Doğrudan Temin Usulünü belirten (d) bendi madde metninden çıkarılmıştır. Böylece 4969 sayılı Kanunun maddeye ilişkin gerekçesinde belirtildiği üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda diğer ihale usullerine göre önemli farklılıklar içeren Doğrudan Temin usulü “esasen bir ihale usulü olmadığı” gerekçesi ile ihale usulleri arasından çıkarılmış ve buna göre ihale usulleri

- a) Açık İhale Usulü
- b) Belli İstekliler Arasında İhale Usulü
- c) Pazarlık Usulü

olarak kanunda yer almışlardır.

a) Açık İhale Usulü

Açık İhale Usulü 4734 sayılı kanunun 19. maddesinde “Bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmış olup, 4964 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerde bu usul ile ilgili olarak; 13. maddedeki eşik değerin altında kalan İhale Usullerine ilişkin ilan süre ve kuralları ile ilgili olarak yapılan ve Belli İstekliler Arasında İhale Usulünün anlatıldığı (b) bendinde değinilen genel değişiklik dışında bir değişiklik yapılmamıştır.

b) Belli İstekliler Arasında İhale Usulü

4734 sayılı kanunun “Belli İstekliler Arasında İhale Usulü” başlıklı 20. maddesinde bu usul “...Yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği bir usuldür. İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanunun ifadesine göre bu usulün uygulanabilmesi için;

a) İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi

b) Bu nedenle açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi olması gerekmektedir.

Maddenin 2. fıkrasında ise, bu usule göre yapılacak ihalelerde adayların başvurularını hazırlayabilmeleri için en az 25 gün süre tanınarak ön yeterlik ilanı yapılacağı belirtilmiştir.

4964 sayılı Kanun’un 13. maddesi ile getirilen değişiklikle 4734 sayılı kanunun belirtilen bu 2. fıkrası madde metninden çıkarılmıştır.

4964 sayılı kanun tasarısının madde gerekçesinde 4734 sayılı kanunun 20/II fıkrasının kaldırılmasının gerekçesi “Madde ile ihale ilanlarına ilişkin süre ve diğer şartlar kanunun 13. maddesinde düzenlendiğinden yersiz tekrarlar kaldırılmaktadır” şeklinde belirtilmiştir. Gerçekten 4734 sayılı kanunun ihale ilan süreleri ve kurallarını düzenleyen 13. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinin 2. sırasında Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılacak olanların ön yeterlik ilanları, son başvuru tarihinden en az 25 gün önce resmi Gazetede yayınlanmak sureti ile yapılır, dendiğinden aynı mahiyetteki bu hükmü içeren 2. fıkranın 20. maddeden çıkarılması isabetli olmuştur. Ancak, 4964 sayılı kanunun 9. maddesi ile 13. maddede de değişiklik yapılmış ve 13. maddenin 1. fıkrasının (a) bendinin

2. sırası “Belli İstekliler Arasında olanların ön yeterlik ilanları son başvuru tarihinden en az 14 gün önce” şeklinde değiştirilmiş bulunduğundan 15.8.2003 tarihinden sonra yapılacak olan Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde ön yeterlik ilanlarının son başvuru tarihinden en az 14 gün önce yapılması gerekecektir. 4964 sayılı kanun tasarısının maddeye ilişkin gerekçesinde bu husus “Belli İstekliler Arasında İhale Usulünde, ilanlar son başvuru tarihinden önce yapılmakta olup, bu sürenin tanınması adayların ihale dokümanı alabilmeleri ve başvuruda bulunabilmeleri için getirilmiştir. Bunun için getirilen 25 günlük süre son derece uzun olduğundan eşik değerin üzerinde ki işlerde 14 güne indirilmektedir” gerekçesi ile açıklanmıştır.

4734 sayılı kanunun değişiklikten önceki 20. maddesinin 3. fıkrasındaki “10. maddeye uygun olarak belirlenen ve ön yeterlik dokümanı ile ön yeterlik ilanında belirtilen değerlendirme kriterlerine göre adayların ön yeterlik değerlendirmesi yapılır. Belirtilen asgari yeterlik koşullarını sağlayamayanlar yeterli kabul edilmez. Yeterli olduğu tespit edilen bütün adaylara tekliflerini hazırlayabilmeleri için en az kırk gün süre verilerek ihaleye davet mektubu gönderilir” hükmünün son cümlesi madde metninden çıkarılmış ve maddenin gerekçesinde belirtildiği gibi ihale ilanlarına ilişkin süre ve diğer şartların düzenlendiği 13. maddenin 1. fıkra (a) bendinin sonuna konulmuştur. Buna göre yaklaşık maliyeti eşik değerlere eşit veya bu değerleri aşan Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılacak ihalelerde “ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden en az kırk gün önce davet mektubu gönderilmesi zorunludur” hükmü getirilmiş bulunmaktadır.

4964 sayılı kanunla Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile ilgili olarak yapılan en önemli düzenlemelerden birisi, değişiklikten önce eşik değerin altında olan ihaleler için, gerek ilan sürelerini düzenleyen 13. maddede ve gerekse ihale usulünü düzenleyen 20. maddede ön yeterlik ve davet sürelerinin gösterilmemiş olmasının doğurduğu boşluğun giderilmiş olmasıdır. 4964 sayılı kanunun 9. maddesi ile 4734 sayılı kanunun 13.maddesinin 2. fıkrası “Yaklaşık maliyeti 8. maddede yer alan eşik değerlerin altında kalan belli istekliler arasında yapılacak ihalelerde ön yeterlik ilanlarının son başvuru tarihinden en az 7 gün önce (b) bendindeki süre hariç diğer usullere göre yapılması ve ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterliği belirlenen adaylara ihale gününden önce (b) bendindeki sürelerle göre davet mektubu gönderilmesi zorunludur” şeklinde değiştirilmiştir.

Buna göre; eşik değerlerin altında kalan Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılacak ihalelerde; (4734 sayılı kanunun 8. maddesine göre eşik değer; Genel ve Katma bütçelerin mal ve hizmet alımları için üçyüzelli milyar otuzbir milyon Türk Lirası, kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında beşyüzseksenüç milyar üçyüzseksenbeş milyon Türk Lirası ve kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde oniki trilyon sekizyüzotuzdört milyar dörtyüzyetmiş milyon Türk Lirası dır*).

a) Yaklaşık maliyeti otuzsekiz milyar yüzdoksanbir milyon Türk Lirasına kadar olan mal veya hizmet alımları ile yetmişaltı milyar üçyüzsekseniki** milyon Türk Lirasına kadar olan yapım işlerin de, ön yeterlik ilanınin ihalenin ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin en az ikisinde yapılması ve ön yeterlik sonucu yeterliği belirlenen adaylara davet mektubunun ihale tarihinden en az 7 gün önce gönderilmesi gerekmektedir.

b) Yaklaşık maliyeti otuzsekiz milyar yüzdoksanbir milyon Türk Lirası ile yetmişaltı milyar üçyüzsekseniki milyon Türk Lirası arasında olan mal veya hizmet alımları ile yetmişaltı milyar üçyüzsekseniki milyon Türk Lirası ile altıyüzotuzaltı milyar beşyüzzyirmidört milyon Türk Lirası arasında olan yapım işlerinde ön yeterlik ilanınin Resmi Gazetede ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birisinde ve yapılması ön yeterlik sonucu yeterliği belirlenen adaylara davet mektubunun da ihale tarihinden ondört gün önce gönderilmesi gerekmektedir.

c) Yaklaşık maliyeti yetmişaltı milyar üçyüzsekseniki milyon Türk Lirasının üzerinde ve eşik değerın altında kalan mal veya hizmet alımları ile altıyüzotuzaltı milyar beşyüzzyirmidört milyon Türk Lirasının üzerinde ve eşik değerın altında olan yapım işlerinde ön yeterlik ilanınin Resmi Gazetede ve işin yapılacağı yerde çıkan gazetelerin birinde en az birer defa yapılması ve ön yeterlik değerlendirmesi sonucu yeterliği belirlenen adaylara davet mektubunun da ihale tarihinden en az 21 gün önce gönderilmesi zorunludur.

Yapılan değişiklikler incelendiğinde özellikle ihalede rekabet ve açıklığı sağlamak amacı ile eşik değerın altındaki ihalelerde ihale ilanlarının Resmi Gazete yanında işin yapılacağı çıkan gazetelerde de yayınlanması zorunluluğunun getirildiğini görmekteyiz.

* Kamu İhale Kurumunun 21. 1. 2003 tarih ve 25000 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2003/1 sayılı tebliği ile güncellenen miktarlardır.

** bentlerde yer alan miktarlar Kamu İhale Kurumunun 31.8.2003 tarih ve 25215 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2003/8 sayılı tebliği ile güncellenmiş rakamlardır.

4734 sayılı kanunun 4964 sayılı kanunla yapılan değişiklikten önceki 20. maddesinin 4. fıkrasında göre “Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda yeterli bulunmayan adaylara da yeterli bulunmama gerekçeleri yazılı olarak bildirilir. İşin niteliğine göre rekabeti engellemeyecek şekilde 10. maddeye uygun olarak belirlenen ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirmesi yapılarak ihale sonuçlandırılır. İhaleye davet edilecek aday sayısının 5’ten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde iptal edilir” hükmündeki 10. maddeye ibaresi bu madde ihaleye katılımı yeterli değerlendirilmesine ilişkin olduğu ve tekliflerin değerlendirilmesinin 40. maddeye göre yapılması gerektiği gerekçesiyle isabetli olarak 4964 sayılı kanunun 13. maddesi ile “40. maddeye” şeklinde değiştirilmiştir. **Bu değişiklik, ihalenin ikinci aşamasındaki değerlendirme kriterlerinin “...40’uncü maddeye uygun olarak...” belirlenmesi ve ihale dokümanı ile davet mektubunda belirtilen değerlendirme kriterlerine göre tekliflerin değerlendirilerek ihalenin sonuçlandırılması öngörülmüştür. Fakat, atıfta bulunulan 40. madde incelendiğinde, yeterli değerlendirilmesinde kullanılabilecek herhangi bir kriter bulunmadığı görülecektir. Öte yandan Kamu İhale Kurumunca yayımlanan ihale yönetmelikleri ve eklerinde de, Kanunun 40. maddesine uygun olarak hangi kriterlerin yeterli kriteri olarak ve ne şekilde belirleneceği konusunda bir düzenleme yapılmamıştır. Dolayısıyla yapılan bu değişiklik, uygulamada bir çok sorunla karşılaşılacağı düşünülmektedir.** (Bkz. Kitabın ihaleye katılımı yeterli kuralları (madde- 10) konusundaki açıklamalar)

20. maddenin son fıkrasına göre Belli İstekliler Arasında İhale usulünde Teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihalenin iptal edilmesi durumunda, ihale dokümanı gözden geçirilerek varsa hatalar ve eksiklikler gözden geçirilmek suretiyle, ön yeterliği tespit edilen bütün istekliler tekrar davet edilerek ihale sonuçlandırılabilir.

Yukarıda yapılan değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile ilgili olarak yapılan en önemli değişiklikler, eşik değerin altında kalan miktarlar için yapılacak ihalelerde ön yeterlik ve davet süreleri ile ilgili boşlukların doldurulması, 20. maddede 13. maddenin tekrarı olarak yer alan düzenlemelerin kaldırılması ve tekliflerin değerlendirilmesinin 10. maddeye göre değil 40. maddeye göre yapılacağı belirtilmesi sayılabilir.

c) Pazarlık Usulü

4734 sayılı kanunda Pazarlık Usulü “Bu kanunda belirlenen hallerde kullanılabilen, ihale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belirli hallerde fiyatını isteklilerle görüştüğü usul” olarak tanımlanmakta ve kanunun 21. maddesinde Pazarlık Usulü ile ihalesi yapılabilecek haller belirtilmiş bulunmaktadır. Kanun’un 14. maddesi ile Pazarlık Usulüne tabi hallere bir yeni durum daha eklenmiş ve Pazarlık Usulüne tabi durumlardan bir kısmının müzakere sürecinin basitleştirilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

4964 sayılı kanunun 14. maddesine göre “4734 sayılı kanunun 21. maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki (f) bendi eklenmiş ikinci fıkrasının ilk cümlesi (b), (c) ve (f) bentlerinde belirtilen hallerde ilan yapılması zorunlu değildir” şeklinde değiştirilmiş, dördüncü fıkrasının başına “(a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde” ibaresi ve maddenin sonuna aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“(f) İdarelerin yaklaşık maliyeti altmışüç milyar altıyüzellüki milyon*** Türk Lirasına kadar olan mamul mal veya hizmet alımları.”

(f) bendi kapsamında yapılan mal alımlarında malın sözleşme süresi içerisinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu değildir.

Buna göre artık idarelerin yaklaşık maliyeti altmışüç milyar altıyüzellüki milyon Türk Lirasına kadar mal, malzeme veya hizmet alımlarının artık temel ihale usulü olan Açık İhale Usulüne tabi olmadan Pazarlık Usulü ile ihalesi mümkün olabilecektir. Kanun tasarısının genel gerekçesinde bu değişikliğin gerekçesi olarak, idarelerin belli tutara kadar olan mal ve hizmet alımlarının pazarlık usulü ile gerçekleştirilebilmesine olanak tanınması olarak belirtilmiştir.

Kanun tasarısının maddeye ilişkin gerekçesinde ise değişikliğin küçük çaplı mal veya hizmet alımları için Dünya Bankası uygulamalarına paralel düzenlemeler getirilmesi ve bu amaçla eklenen (f) bendi ile yaklaşık maliyeti altmışüç milyar altıyüzellüki milyon Türk Lirasını aşmayan mamul mal ve malzeme alımlarının ilan yapılmaksızın en az üç istekliden teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasına olanak tanınması amacı ile yapıldığı belirtilmektedir.

*** Miktar, Kamu İhale Kurumunun 31.8.2003 tarih ve 25215 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2003/8 sayılı tebliği ile güncellenmiş rakamdır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus yapım işlerinin bu maddeye göre Pazarlık Usulü ile ihale edilemeyeceğidir. Kanun tasarısının gerekçesinde yer almasına rağmen yapım işleri pazarlık usulünün kapsamına alınmamıştır. Bu miktara kadar olan yapım işlerinin eğer diğer koşullar mevcut değilse Pazarlık Usulü ile değil temel usul olan Açık İhale Usulü ile yapılması gerekecektir.

Yine f) bendi ile ilgili olarak 4964 sayılı Kanunun getirdiği yenilik bu kapsamda yapılan mal alımlarında malın sözleşme yapma süresi içerisinde teslim edilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunluluğunun kaldırılmış olmasıdır. Kanun tasarısının gerekçesinde, malın hemen teslim edildiği durumlarda dahi sözleşme yapma ve teminat alma zorunluluğundan kaynaklanan işlem maliyetlerinin (damga vergisi, noter ücreti, kurum payı, teminat mektubu, komisyon gibi) isteklilerce teklife dahil edilmesinden dolayı idarelerin alım giderlerinin arttığından bahisle, bu bent gereği yapılacak alımlarda yüklenicinin malı sözleşme yapma süresi içinde teslim etmesi halinde sözleşme yapma ve kesin teminat alma zorunluluğunun kaldırıldığı; idarelerin tercihine bırakıldığı belirtilmiştir.

Bu değişiklikle daha önce 2886 sayılı kanunda bulunan hüküm bu usul için uygun görüşmüştür. Sözleşme yapma süresi 4734 sayılı kanunun 42. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre tedarikçi tarafından, 41'nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen sürenin bitimini veya Maliye Bakanlığı vizesi gereken hallerde bu vizenin yapıldığının bildirilmesini izleyen günden itibaren üç gün içinde kesin teminatı vermek suretiyle sözleşme yapmasının tebliğ edildiği tarihten itibaren on gün içerisinde malı teslim ederse, sözleşme yapma ve kesin teminat verme zorunluluğu ve dolayısıyla bunların getirdiği masraflar ortadan kaldırılabilir.

4964 sayılı kanunla Pazarlık Usulü ile ilgili olarak getirilen diğer bir değişiklik ise (b) ve (c) bentleri için ilan yapma zorunluluğunun bulunmaması yeni eklenen (f) bendi içinde kabul edilmiştir. Böylece Pazarlık Usulüne tabi;

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani veya beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemez olayların ortaya çıkması üzerine ihalen ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,

c) Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,

f) İdarelerin yaklaşık maliyeti altmışüç milyar altıyüzelliiki milyon Türk Lirasına kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımları, durumlarında ilan yapılmaksızın pazarlığa çıkılabilecektir.

Pazarlık Usulü ile ilgili ayrıntılı müzakere sürecini anlatan 21. maddenin 4. fıkrası (b), (c), ve (f) bentleri istisna tutularak bu sürecin (a), (d) ve (e) bentleri için zorunlu olması öngörülmüştür. Buna göre sadece;

a) Açık İhale usulü veya Belli İstekliler Arasında İhale Usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması

b) İhalenin araştırma, ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması,

c) İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi,

durumlarına dayalı olarak ihale yapıldığında, istekliler öncelikle ihale konusu işin teknik detayları ve yöntemleri hususlarında fiyat içermeyen ilk tekliflerini sunacaklar ve komisyon yöntem ve çözümler üzerine her bir istekli ile görüşecek, bu görüşmeler sonucunda şartların netleşmesi üzerine bu şartları karşılayabilecek isteklilerden gözden geçirilerek şartları netleştirilmiş teknik şartnameye dayalı olarak fiyatı da içerecek son teklifleri vermeleri istenecektir.

21. maddenin son fıkrasına göre (a), (d) ve (e) bentlerine göre yapılacak ihalelerde teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilecektir.

Yukarıda belirtilen değişiklikler incelendiğinde bunları: pazarlık usulüne tabi olan hallerin arttırılması, ilana tabi olmayan hallere bir yenisinin eklenmesi ve (f) bendi ile eklenen altmışüç milyar altıyüzelliiki milyon Türk Lirasına kadar olan mal alımlarında malın sözleşme yapma süresi içerisinde teslim edilmesi halinde idarenin uygun görüşüne bağlı olarak sözleşme yapma ve kesin teminat alınması zorunluluklarının kaldırılmış olması olarak sayabiliriz.

d) Doğrudan Temin

Bilindiği gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 18. maddesinde, ihale süreci açısından diğer ihale usullerine göre önemli farklılıklar gösteren Doğrudan Temin ihale usulü olarak belirtilmişti. 4964 sayılı kanunla getirilen en önemli değişikliklerden birisi yukarıda da belirtildiği üzere uygulamada da getirdiği sıkıntılar nedeni ile Doğrudan Temin usulünün ihale usulleri arasından çıkarılmış olmasıdır.

4964 sayılı kanunun 15. maddesi ile yapılan değişiklikten sonra Doğrudan Temin aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

“Doğrudan Temin

Madde 22. Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçları ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzelkişi tarafından karşılanacağını tespit edilmesi

b) Sadece gerçek veya tüzelkişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar(ondokuz milyar doksanbeş milyon Türk Lirası) diğer idarelerin beş milyar Türk Lirası (altı milyar üçyüzaltmışbeş milyon Türk Lirasını) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması

f) Özelliğinden dolayı stoklama imkanı bulunmayan ve acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, tıbbi saf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları

g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan yada avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları

Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10’uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”

Kamu İhale Kurumu tarafından 10 eylül 2003 tarih ve 25225 sayılı resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2003/10 sıra nolu Tebliğ ile getirilen açıklamaları da göz önünde bulundurularak Doğrudan Temin usulündeki değişiklikleri şöyle belirtebiliriz

Genel olarak;

Buna göre önceden sadece (d) bendi için geçerli olan teminat alınmama ve ihale komisyonu kurmama kolaylıkları diğer bentler içinde getirilmiş bulunmaktadır. Ayrıca önceki düzenlemede bulunmayan kanunun 10. maddesinde belirtilen yeterlik şartlarının aranmaması kolaylığı da bütün bentler için getirilmiş diğer bir kolaylıktır.

4964 sayılı kanun tasarısının maddeye ilişkin gerekçesinde; (a), (b) ve (c) bentleri kapsamında yapılan alımlarda isteklilerden teminat alınması, sözleşme yapılması ve kanunun 10. maddesindeki yeterlik şartlarının aranmasının çoğunlukla mümkün olmadığı ve istenmesi durumunda, isteklilerin satıştan imtina etmesi söz konusu olduğundan bu zorunlulukların kaldırıldığı belirtilmiş ve yine Doğrudan Temin usulünün idarelerin çok küçük ihtiyaçlarının diğer ihale usullerine tabi olmadan basit biçimde karşılanması için getirildiği halde çok cüzi alımlarda dahi sözleşme yapılması, kanunun 10. maddesindeki yeterlik şartlarının aranması, kuruma sözleşme bedelinin on binde beş'i oranında pay yatırılması gibi zorunluluklar dan dolayı uygulamada istenilen kolaylığın sağlanmadığı görüldüğünden bu madde kapsamında yapılacak alımlarda sözleşme yapılmaması ve kanunun 10. maddesindeki yeterlik şartlarının aranılmamasının gerektiği belirtilmiştir.

Her ne kadar tasarının gerekçelerinde bu madde kapsamında yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının aranmayacağından bahsedilmişse de 4964 sayılı kanunla yapılan değişiklikle sözleşme yapılamayacağına ilişkin açık bir ifade yer almamıştır. Konu ile ilgili olarak **Kamu İhale Kurumunun 2003/10 sayılı tebliğinde bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin yada yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olup, bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılmasının idarelerin takdirinde olacağı belirtilmiştir.** Tebliğle getirilen düzenlemeye göre, idareler sadece bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapma yükümlülüğünden serbest olarak değerlendirilmişlerdir. Bu düzenlemenin yasanın değişiklik gerekçesine tam uygun düşmediğini düşünmekteyiz.

Doğrudan temin usulü ile ihtiyaçların karşılanmasında 2003/10 sayılı tebliğde belirtildiği üzere onay belgesi düzenlenmesi, onayı takiben ihale yetkilisince görevlendirilen kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılması ve buna ilişkin belgelerin dayanaklarıyla birlikte onay belgesine eklenmesi zorunludur. Tebliğde idarelerce gerekli, görülmesi halinde fiyat

araştırmalarının ilgili uygulama yönetmeliklerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller çerçevesinde yapılabileceği belirtilmiştir.

a) İhtiyacın gerçek veya tüzel tek kişiden temini

İdarelerin 4734 sayılı kanunun 22. maddesinin (a) bendinin uygulanmasında ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanacağı hususunu belge ile tevsik etmeleri gerekmektedir. 2003/10 sayılı tebliğde bun hususun 8.6.1983 tarih 18701 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ticaret ve Sanayi Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları Muamelat yönetmeliğinin 50'nci maddesinde tanımlanan 'yed-i vahit belgesi' ile tevsik edilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceği hususunun genel kabul görmüş bir belge ile tevsik edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda ise, bu tespitin ne şekilde yapılacağına dair tutanak düzenlenerek onay belgesi ekine konulacaktır.

2003/10 sayılı tebliğle getirilen düzenleme ile sözleşme veya şartnamede yer alan hükümler nedeniyle belli bir marka veya modellenli malın alınmasının zorunlu olduğu hallerde de, 4734 sayılı kanunun 22'nci maddesinin (a) bendinin uygulanması mümkün olmaktadır.

b) Sadece gerçek veya tüzel kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması

Bu bent sadece gerçek veya tüzel kişinin ihtiyaç ile ilgili bilimsel, teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle özel bir hakka sahip olmasının ifade etmektedir. Buna göre ihale konusu mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi bilimsel teknik, fikri veya sanatsal vb. nedenlerle ve münhasıran hakların korunması nedeniyle sadece belirli bir mal tedarikçisi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi tarafından gerçekleştiriliyorsa ilan yapılmaksızın anılan madde hükmüne göre doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması mümkün olabilecektir.

c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal veya hizmetlerin asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişilerden alınması

2003/10 sayılı tebliğde bu bentle ilgili olarak; daha önce sözleşmeye bağlanmış asıl işin kapsam ve miktarının, idarenin ihtiyacını karşılayacak şekilde tespit edilmesi; toplam süreleri üç yılı geçmemek üzere asıl sözleşmeye dayalı olarak yapılacak olan alımların ise, ihtiyaca ilişkin asıl sözleşmeye bağlanan mal

veya hizmet alımıyla ilgili olarak önceden öngörülememekle birlikte ihtiyacın gereği olarak ortaya çıkması ve tamamlayıcı nitelikte bir alım olmasına dikkat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin ondokuz milyar doksanbeş milyon Türk Lirası diğer idarelerin altı milyar üçyüzaltmışbeş milyon Türk Lirasını**** aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.

Değişiklikten önceki (d) bendinde böyle bir ayırım yok iken yeni düzenlemede Büyükşehir belediyeleri için farklı düzenleme getirilmiştir. Bunun nedeni kanun tasarılarının gerekçesinde, (d) bendinde yer alan tutarın özellikle Büyükşehir belediye sınırları içindeki kuruluşlarca yapılacak alımlarda çok düşük kalması olarak belirtilmiş ve temsil ağırlama faaliyetleri ile ilgili olarak da, bunların kapsam ve miktarının çoğunlukla ulusal ve uluslar arası teamüllere göre belirlenmesi ve yaklaşık maliyetlerinin çoğunlukla önceden tespitinin mümkün olmaması ve diğer ihale usulleri ile de temin edilememesi olarak belirtilmiştir.

2003/10 sayılı tebliğde belirtildiği üzere idareler bu bende göre yapacakları günlük ve küçük ölçekli alımlar için genel bir onay belgesi düzenleyebilecekleri gibi, her bir alım içinde onay belgesi düzenleyebileceklerdir. Ayrıca ilgili mevzuatı çerçevesinde düzenlenmesi gereken harcama belgeleri onay belgesine eklenir. Ayrıca bent kapsamındaki yapım işlerinde fiyat araştırmasının, Yapım İşeri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirlenen yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin esas ve usullere göre yapılması zorunlu bulunmaktadır. Yapılacak fiyat araştırmasına göre öngörülen parasal limitlerin aşılabacağını tespit edilmesi halinde ihtiyacın kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temini gerekmektedir.

e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralınması

Tebliğ hükmüne göre Genel Bütçeli ve Katma Bütçeli idarelerin taşınmaz mal kiralamalarına ilişkin olarak, daha önce kiralınmış bulunan taşınmaz malların kira artış oranları bu güne kadar olduğu gibi bütçe harcamalarına ilişkin yetki ve görev çerçevesinde Maliye Bakanlığının belirleyeceği esaslar doğrultusunda yapılacaktır. 4734 sayılı kanun kapsamındaki diğer idarelerin kira bedellerinin ise sözleşmelerinde belirtilen oranlarda arttırılması mümkün görülmektedir.

**** Miktarlar, Kamu İhale Kurumunun 31.8.2003 tarih ve 25215 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2003/8 sayılı tebliği ile güncellenmiş rakamdır

Bundan böyle yapılacak taşınmaz mal alımı ve kiralamalarında ihtiyaca ilişkin gerekçenin belirtilmesi, alınması yada kiralanması gereken taşınmazın yeri ve sahip olması gereken özelliklerinin belirtilmesi, alım ve satıma ilişkin rayıçların belirlenmesi, bu konudaki belgelerin alım veya kiralamaya ilişkin onay belgesine eklenmesi, ayrıca tabi olduğu mevzuatın öngördüğü diğer zorunluluklarında yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında düzenlenecek sözleşmelerde kira bedelinde artış yapılmasının öngörülmesi halinde, genel ve katma bütçeli idareler için artış oranının Maliye Bakanlığının her yıl yayınladığı kira artış oranlarını geçemeyeceği yolunda hüküm konulması, diğer idarelere ise genel uygulamalar dikkate alınmak suretiyle belirlenecek oranlarda artış yapılacağı yönünde hüküm konulması zorunludur.

f) Özelliğinden dolayı stoklama imkanı bulunmayan ve acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi alımları

Bu bent 4964 sayılı kanun ile getirilmiş yeni bir düzenlemedir ve değişiklikten önce sağlık kuruluşları sıkıntı oluşturan bu hükümle hem idareler rahatlatılmış hastaların mağdur edilmesi önlenmeye çalışılmıştır.

2003/10 sayılı tebliğde belirtildiği üzere idarelerin ilaç ve tıbbi sarf malzemeleri ile test ve tetkik sarf malzemesi gibi ihtiyaçlarını önceden belirlemesi ve kanunda belirlenen temel ihale usulleri ile temin etmeleri esastır. Ancak (f) bendi çerçevesinde; özelliğinden dolayı stoklama imkanı olmayan ve acil durumlarda kullanılabilecek olan ilaç, tıbbi sarf malzemesi ile tetkik ve tetkik malzemesi alımlarının doğrudan temin yolu ile karşılanması mümkün olacaktır. Bu bende göre yapılacak olan alımların doğası gereği stoklanamayan ve acil durumlar gereği kullanılması zorunlu olan ilaç, tıbbi sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları ile sınırlı tutulması gerekli olup bu durumlar dışında idarelerin kanunun genel hükümlerine göre ihtiyaçlarını temin etmeleri zorunludur. Tebliğe göre idareler bu tür alımlarının acil bir durum sebebi ile gerçekleştiğine ve alım konusu ihtiyacın stoklanmasının mümkün olmadığına ilişkin tevsik edici belgeleri harcama belgelerine eklemeleri gerekmektedir. Kanun tasarısının gerekçesinde bu bentle ilgili olarak “hayati önemi haiz ve acil müdahale gerektiren kalp ve ortopedi ameliyatlarında kullanılan ilaç ve malzemelerin özellikleri, boyutları ve niteliklerinin kullanılacak hastaya göre değişmesi yada belli bir kullanım süresinin olmasından dolayı bu süre içerisinde kullanılmaları zorunluluğu bulunduğundan mağduriyetlerinin önlenmesi açısından bu gibi ilaç ve malzemelerin ihale yolu ile önceden temin edilerek

stoklanması yerine ihtiyaç duyulduğunda temin edilmesi öngörülmektedir” denmiştir.

g)Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıkla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk ve Yabancı uyruklu avukatlardan yada avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları

4964 sayılı kanun ile getirilen bu yeni düzenlemeye göre bu kapsamda yapılacak hizmet alımları milletlerarası tahkim yoluyla çözülecek anlaşmazlıklara münhasır olduğundan anlaşmazlıkların milletlerarası tahkim dışındaki çözümü yollarında idarelerin kanunun genel hükümlerine göre hareket etmeleri gerekmektedir.

4964 sayılı kanunun 38. maddesi ile 4734 sayılı kanunun 62 maddesine eklenen (ı) bendinin değerlendirilmesi

4964 sayılı kanunun 38. maddesi ile 4734 sayılı kanunun 62’nci maddesinin (ı) bendi olarak;

“ı) Bu kanunun 21 ve 22. maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz” hükmü getirilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi 21. madde “Pazarlık Usulü” 22. madde ise “Doğrudan Temin” usulü ile ilgili olup, idarelere bu maddelerde tanınan kolaylıklardan yararlanmalarda sınırsız bir şekilde davranabilme ihtimali düşünülerek, sınırlama getirilmiş bulunmaktadır. Burada getirilen sınırlama; idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10’unun aşamayacağı sınırlamasıdır. Ancak buradaki sınırlama 21 ve 22’nci maddede belirtilen bütün hallere ilişkin olmayıp, madde bendinde de belirtildiği gibi sadece 21 ve 22’nci maddelerin parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaları için geçerli olacaktır. Nitekim Kamu İhale Kurumunun 2003/10 sayılı uygulamaya ilişkin esasları belirten tebliğinde de belirtildiği gibi; idarelerin 4734 sayılı kanunun gerek 21’nci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç olmak üzere 22’nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’u ile sınırlı olacaktır. Ayrıca bu hususlarla ilgili olarak getirilen sınırlamada mutlak bir sınırlama olmayıp, eğer Kamu İhale Kurumu uygun görüş verirse idareler bütçelerine konulan ödeneklerin %10’unu aşabileceklerdir.

Söz konusu tebliğe göre kuruma uygun görüş almak için yapılacak başvurularda “21. maddenin f) bendi gereğince alınması öngörülen mal ve hizmetler ile 22’nci maddenin d) bendi gereğince temin edilecek mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin somut şekilde tanımlanarak Kanunun diğer hükümlerine göre temin edilememe gerekçelerinin açık bir şekilde belirtilmesi ve ekteki formda (tebliğ ekindeki) yer alan bilgiler ile gerekli görülen belgelerin gönderilmesi” gerekmektedir.

Tebliğdeki düzenlemelere göre idarelerin Kamu İhale Kurumunun uygun görüşünü alabilmesi için %10’u aşan kısım için mal, hizmet ve yapım işinin kanunun diğer hükümlerine göre temin edilememe gerekçesini açık bir şekilde ortaya koyması gerekecektir.

II- İHALELERİN SÖZLEŞMEYE BAĞLANMASIYLA İLGİLİ DEĞİŞİKLİKLER

Önceki bölümde belirtilen ihale usullerine göre yapılan ihalelerin sözleşmeye bağlanması 4734 sayılı kanunun 46. maddesinde düzenlenmiştir. Kanunun bu maddesine göre; yapılan bütün ihaleler sözleşmeye bağlanacaktır. 4964 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” la yapılan değişiklikten önce kanunda belirtilen ihale usullerine göre yapılan bütün ihaleler sözleşmeye bağlanmakta ve bunun bir istisnası yer almamaktaydı. Yalnız değişiklikten önce ihale usulleri arasında yer alan “Doğrudan Temin” usulünün düzenlendiği 22. maddede belirtilen durumlardan (d) bendinde belirtilen idarelerin belli miktara kadar yapacakları alımlarda düzenlenecek sözleşmelerin notere onaylatırılması ve tescil ettirilmesi zorunluluğu kaldırılmıştı. Kanunda düzenleme olmamış olmasına ve 22 (d) bendi gereğince temin edilen ihtiyaçlara ilişkin olarak sözleşme hazırlanacağı madde metninde geçmesine rağmen Kamu İhale Kurumunun 15 Şubat 2003 tarih ve 25021 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2003/4 no’lu tebliği ile d) bendi kapsamında yapılan alımlarda, fiilen sözleşme imkanı olmayan hususların idarelerce değerlendirilerek sözleşme yerine geçmek üzere Vergi Usul Kanununa göre düzenlenecek fatura ve fatura yerine geçen belgelerin kullanılabileceği belirtilmiştir. 4964 sayılı kanunla getirilen değişikliklerle bizzat kanunun ilgili maddelerinde istisnalar belirtilmiştir. Yukarıdaki bölümde belirttiğimiz üzere Pazarlık Usulünü düzenleyen 21. maddenin sonuna eklenen fıkra ile idarelerin yaklaşık maliyeti altmışüç milyar altıyüzelliiki milyon Türk Lirasına kadar olan mal, malzeme ve hizmet alımlarında malın sözleşme yapma süresi içinde teslim edilmesi halinde bu usule münhasır olmak üzere sözleşme yapma zorunluluğu kaldırılmıştır. Yine 4964 sayılı Kanunla

4734 sayılı kanunun 18. maddesinde yapılan değişiklikle artık bir ihale usulü olmaktan çıkarılan ve yukarıda belirttiğimiz gibi idareler lehine oldukça rahatlatıcı düzenlemeler getirilen “Doğrudan Temin” usulü ile ilgili 22. maddede bu usulde ilan yapılmayacağı, teminat alınmayacağı, komisyon kurulmayacağı gibi bir çok düzenleme belirtilmiş olmasına rağmen sözleşme yapılmayacağı açık bir şekilde belirtilmemiştir. Doğrudan Temin usulü ile ilgili olarak uygulamaya ilişkin esasları belirtmek üzere Kamu İhale Kurumu’nun yayınladığı 2003/10 sayılı tebliğle “Bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin yada yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunlu olup ,bir defada yapılacak alımlarda sözleşme yapılması idarelerin takdirindedir” demek suretiyle 22. madde kapsamında yapılacak alımlarda alımın sadece bir defada yapılacak bir alım olması durumunda sözleşme yapılamayabileceği yorumu getirilmiş bulunmaktadır.

4964 sayılı Kanunla 46. maddede yapılan önemli değişiklikle ihale yetkilisi ile yüklenici tarafından imzalanan sözleşmelerin notere onaylatılma ve tescil zorunluluğu kaldırılmıştır. Kanunda getirilen yeni düzenlemeye göre ihale dokümanında aksi belirtilmedikçe sözleşmelerin notere tescili ve onaylatılması zorunlu değildir. Madde ile sözleşmelerin notere tescili ve onaylatılması zorunluluğunun idareleri ve yüklenicileri daha işe başlamadan yüksek işlem ve süreç maliyetleri ile karşı karşıya bıraktığı görüldüğünden uluslar arası uygulamalarda yeri olmadığı gerekçesiyle noter onayı ve tescili zorunlu olmaktan çıkarılmış ve idarelerin lehine bırakılmıştır. Maddeye göre ihale dokümanında belirtmek suretiyle noter tescili ve onayı zorunlu hale getirilebilecektir.

Sözleşmelerde noter tescili ve onayı zorunluluğunun kaldırılmasına paralel olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 47. maddesinde yapılan değişiklikle Sayıştay tescilinin gerekli olmadığı durumlarda, noter tescili yerine sözleşmenin taraflarca imzalandığı tarihi izleyen en geç on beş gün içinde Resmi Gazetede yayınlanacağı düzenlemesi getirilmiştir. 4964 sayılı kanunun 41. maddesi ile 4734 sayılı 68. maddeden sonra gelmek üzere eklenen Ek Madde 1 gereğince 47. maddede geçen Resmi Gazetede yayımlanma zorunluluğunun Kamu İhale Bülteninde yayınlanma zorunluluğu olarak anlaşılması gerektiği belirtilmiştir.

SONUÇ

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 4964 sayılı kanunla 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda oldukça kapsamlı değişiklikler yapılmış olup, bunların bir bölümünü de İhale Usulleri ve bunların sözleşmeye bağlanmaları kapsamında yapılan

değişiklikler oluşturmaktadır. Yapılan değişiklikler özellikle 4734 sayılı kanunun uygulamada idarelerin önünü tıkayan hükümlerinin değiştirilmesi yönündeki yakınmalar üzerine gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Özellikle ihale usulleri ve bu usullere tabi durumlarda yapılan değişiklikler ile idarelerin belli miktara kadar olan alımlar yönünden ihtiyaçlarını basit biçimde, formalitelere ve gereksiz yük getirici maliyetlere katlanmadan karşılayabilmelerine imkan verilmiştir.

506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNDA 4958 VE 5073 SAYILI YASALAR İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE YENİ GETİRİLEN HÜKÜMLER

Mehmet ÖZDEMİR
SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

GİRİŞ

Bilindiği üzere 29.07.2003 tarihinde kabul edilen 4958 sayılı Yasa ile 22.01.2004 tarihinde kabul edilen 5073 sayılı Yasa Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve 506 sayılı yasada önemli değişiklikler yapmıştır.

4958 ve 5073 sayılı kanunlardan önce 4447 sayılı Yasa ve 619 sayılı KHK ile de 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır.

4447 sayılı kanun ile yapılan en önemli değişiklikler; emeklilik yaşının kadınlarda 58 erkeklerde 60'a yükseltilmesi, emeklilikte kademeli geçiş sisteminin getirilmesi, işyerinde çalışacak olan sigortalıların Kuruma bildirim sürelerinin değiştirilmesi ve sigortalıların kendilerini işe başladıkları tarihten itibaren 30 gün içerisinde Kuruma bildirme yükümlülüğünün getirilmesi olarak sayabiliriz.

616 sayılı KHK ile de Sosyal Sigortalar Kurumu'nun teşkilat yapısı değiştirilmiş olup Kurum Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü ve Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü olarak iki genel müdürlüğe ayrılmıştır. Bunun yanında 506 sayılı yasada da bir çok önemli değişiklik yapılmış olunmasına karşın 616 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

616 sayılı KHK ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda yapılmak istenen değişiklikler 4958 sayılı kanun ile yeniden düzenlenmiştir. 4958 sayılı yasa ile yapılan en önemli değişiklikler idari para cezalarında yapılmıştır. 4958 sayılı kanun ile Sosyal Sigortalar Kurumu yeniden yapılandırılmış ve 506 sayılı yasada da önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte bu kanun taslağında düzenlenmesi unutulmuş veya gerekliliği sonradan anlaşılmış birtakım eksiklikler de 5073 sayılı yasa ile düzenlenmiştir.

Biz burada 4958 ve 5073 sayılı yasaların 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda mali konularda yaptığı değişiklikleri ele alacağız.

1-SİGORTA PRİMİNE ESAS KAZANÇLAR

4958 sayılı yasanın 01.01.2004 tarihinde yürürlüğe girecek olan 36 ıncı maddesi ile 506 sayılı Kanunun 77 inci maddesinin ikinci fıkrası “Şu kadar ki,

ölüm, doğum ve evlenme yardımları, yolluklar, kıdem, ihbar ve kasa tazminatları, aynı yardımlar ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca miktarları yıllar itibariyle belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, sigorta primlerinin hesabına esas tutulacak kazançların aylık tutarının tespitinde nazara alınmaz. Bunların dışında her ne ad altında ödeme yapılırsa yapılsın tüm ödemeler prime tabi tutulur.” şeklinde, üçüncü fıkrası ise “Her sigortalının prim hesabına esas tutulacak aylık kazanç toplamının bin liraya kadar olan lira kesri nazara alınmaz.” şeklinde değiştirilmiştir.

Yeni düzenlemeyle kıdem, ihbar ve kasa tazminatlarının Sigorta Primine Esas Kazanç içinde değerlendirilmeyeceği hüküm altına alınmış, yargı kararları ve uygulamada prime tabi tutulmayan kıdem, ihbar ve kasa tazminatlarının prime tabi olup olmaması konusu tartışma alanı dışına çıkartılmıştır.

Eski düzenlemede, çocuk ve aile zamlarının prim dışı tutulduğu belirtilmiş iken yeni düzenlemede çocuk ve aile zamlarının prim dışı kısmının Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmış olup bu düzenleme ile işverenlerin Kuruma daha az prim ödemek için sigortalılara yüksek miktarda ödemiş olduğu çocuk ve aile zammı ödemelerinin önlenmesi amaçlanmıştır.

Bir diğer yeni düzenleme ise yemek bedelleri ile ilgilidir. Artık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca miktarları yıllar itibariyle belirlenecek olan yemek bedelleri de prime tabi tutulmayacaktır. Ancak Sigortalılara nakdi olarak ödenen yemek bedelleri Bakanlıkça belirlenmiş olan miktarı aşması halinde bu ödemeler prime tabi tutulacaktır. Yine eski uygulamada olduğu gibi işverence aynı olarak sigortalılara verilen yemekler prime tabi tutulmayacaktır.

Ayrıca yeni düzenlemede sigorta primine tabi olmayan ödemeler ayrıntılı olarak düzenlendiğinden uygulamada karışıklığın önüne geçilmiş olup yukarıda belirtilen kalemler haricindeki her türlü ödemelerin prime tabi olacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu nedenle, uygulamada prime tabi tutulmayan ayakkabı ve elbise dikiş bedelleri de fıkranın yürürlüğe gireceği 01.01.2004 tarihinden itibaren prime tabi tutulması gerekmektedir.

Yine eski düzenlemede “Her sigortalının prim hesabına esas tutulacak aylık kazanç toplamının 50 kuruşa kadar olan lira kesri nazara alınmaz, 50 kuruş ve daha fazla olan kesirler liraya çıkarılır” hükmü “Her sigortalının prim hesabına esas tutulacak aylık kazanç toplamının 1000 liraya kadar olan lira kesri nazara alınmaz” şeklinde değiştirilmiştir.

5073 Sayılı yasanın 9 uncu maddesi ile 506 sayılı Kanunun 78 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı 18.321.000 TL., üst sınırı ise alt sınırın beş katıdır. Günlük kazanç alt sınırı her yıl 1 Ocaktan geçerli olmak üzere, yıllık programda öngörülen yıl sonu tüketici fiyat indeksi tahmini artış oranı kadar artırılarak bulunan tutara, gayri safi yurt içi hâsıla sabit fiyatlarla gelişme hızı tahmini artış oranı uygulanmak suretiyle belirlenir. Ancak yıl içinde, tüketici fiyat indeksi artış oranının yıl sonu için öngörülenden daha yüksek gerçekleşmesi halinde, öngörülen oranın aşıldığı ayı takip eden ay başından geçerli olmak üzere günlük kazanç alt sınırı Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenir. Bu şekilde belirlenecek günlük kazanç alt sınırının hesabında 1.000 liranın kesirleri 1.000 liraya tamamlanır.”

Bilindiği gibi 4447 sayılı yasanın 10.maddesi ile 506 sayılı yasanın 78nci maddesinde değişiklik yapılmış ve “Günlük kazanç alt sınırı her yıl, ilk olarak Nisan ayında bir önceki yılın Aralık ayı ile ondan önceki yılın Aralık ayına göre Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları indeksindeki artış oranı kadar, ikinci olarak bir önceki yılın gayri safi yurt içi hasıla sabit fiyatlarla gelişme hızı kadar artırılarak belirlenir. “hükmü getirilmişti.Ancak dikkat edilecek olursa 5073 sayılı yasa “Günlük kazanç alt sınırı her yıl 1 Ocaktan geçerli olmak üzere, yıllık programda öngörülen yıl sonu tüketici fiyat indeksi tahmini artış oranı kadar artırılarak bulunan tutara, gayri safi yurt içi hâsıla sabit fiyatlarla gelişme hızı tahmini artış oranı uygulanmak suretiyle belirlenir. Ancak yıl içinde, tüketici fiyat indeksi artış oranının yıl sonu için öngörülenden daha yüksek gerçekleşmesi halinde, öngörülen oranın aşıldığı ayı takip eden ay başından geçerli olmak üzere günlük kazanç alt sınırı Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenir.”şeklinde düzenleme yaparak artışları Ocak ayının başına çekmiş, ayrıca gerçekleşen enflasyon oranı yerine gerçekleşecek enflasyon oranında artış sağlanmış ve bu rakam üzerine gayri safi yurt içi hâsıla sabit fiyatlarla gelişme hızı tahmini artış oranı uygulanmak suretiyle birlikte hesaplanarak artış belirlenmesi yoluna gidilmiştir.Yıl sonunda gerçekleşen enflasyon belirlenen artış oranından yüksek gelmesi halinde yeni düzenlemeyi de Bakanlar Kuruluna vererek oluşabilecek farkın bu yolla giderilmesi yoluna gidilmiştir.Yeni artışların hem 1 Ocaktan itibaren hem de gerçekleşecek enflasyon oranına göre düzenlemeye gidilmesi yerinde bir karardır.

2-İDARİ PARA CEZALARI

4958 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler arasında en köklü değişiklik idari para cezalarında yapılan değişikliktir.

506 sayılı yasa gereği kaçak işçi çalıştırmanın sorumlulukları ağırdır. Her yıl çok sayıda işveren bu sorumlulukları yerine getirmediğinden veya ihmal ettiğinden çok büyük maddi külfetlerle karşı karşıya kalmaktadır. Çalışan işçilerin ve bakmakla yükümlü bulundukları ailelerin sosyal güvenlik haklarının ihlal edilmesinin, gerek çalışanlar gerekse işverenler nezdindeki manevi çöküntüsü, kanun yapıcılar toplumsal barışı zedelemekten, hem işverenlerin girişimci ruhunu kırmadan yatırımlarını devam ettirmelerini sağlayacak, hem de çalışanların haklarının gasp edilmesini engelleyecek şekilde müeyyideler uygulamak konusunda çalışmalara yöneltmiştir.

Çalışma hayatında SSK'nın, dolaylı olarak da ülkemizin önemli sorunlarından olan kaçak işçilik, yani kayıt dışı istihdama karşı Sosyal Sigortalar Kanunun müeyyideleri, yani çalışanlarını Kuruma bildirmeyen veya bu konuda ihmalkar davranan işverenlerin karşı karşıya kalacakları yaptırımlar, 4958 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir.

4958 sayılı yasa ile getirilen düzenlemelerde özellikle dikkati çeken konu, işyeri büyüklüğünde nispeten kriter olan, tutulan defter türü, yeni yasa ile uygulanacak cezalarda daha çok dikkate alınmış ve cezalar yeni yasa ile daha adaletli bir biçimde uygulanacak şekilde düzenlenmiş, ayrıca defter türü kriterine göre idari para ceza uygulaması daha yaygın hale getirilmiştir.

Bilindiği gibi 506 sayılı Yasanın 140. maddesinde belirtilen idari para cezaları 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı yasadan önce, 12.05.1993 gün ve 21579 sayı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3910 sayılı yasa ile getirilen düzenlemelere göre uygulanmakta idi.

4958 sayılı Kanunun 51 inci Maddesi ile 506 sayılı Kanunun 140 ıncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

a-İşyeri Bildirgesi ile Sigortalı İşe Giriş Bildirgesinin Yasal Süreden Sonra Verilmesi veya Verilmemesine Bağlı Ceza Uygulamaları

Bu ceza uygulaması 506 Sayılı yasanın 4958 sayılı yasa ile değişik 140.maddesinin (a) ve (b) bendinde düzenlenmiştir.

Bu bent de işyeri bildirgesinin ve işe giriş bildirgesinin geç verilmesi veya verilmemesine uygulanacak idari para cezası düzenlenmekte, ancak yeni 4958 sayılı yasanın 26 ncı maddesi ile 506 sayılı yasanın 8 nci maddesinde bir değişiklik

yapılmıştır. İşveren daha önce 506 sayılı Yasanın 8.maddesinde belirtilen örneği Kurumca hazırlanacak işyeri bildirgesini “işçi çalıştırmaya başlayacağı tarihten önce” Kuruma vermeye veya iadeli taahhütlü olarak göndermeye mecbur iken, yeni 4958 sayılı yasa ile getirilen değişiklik ile bu hüküm “en geç sigortalı çalıştırmaya başladığı tarihte” şeklinde değiştirilmiş ve yine 506 sayılı yasanın 8 nci maddesinin dördüncü fıkrasına 4958 sayılı yasanın 26 ncı maddesi ile “ İş yerinin miras yolu ile intikali halinde, yeni işveren iş yeri bildirgesini ölüm tarihinden itibaren en geç üç ay içinde doğrudan Kuruma vermek veya iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür. “ cümlesi eklenmiştir.

Bu suretle “ İş yerinin miras yolu ile intikali halinde” Kuruma verilecek işyeri bildirgesinin verilme süresi de yasal olarak kesin bir şekilde belirtilmiş olmaktadır.

506 sayılı yasanın 8 inci maddesinde belirtilen bildirgeyi Kanunda belirtilen tarihte Kuruma vermeyenlere 506 sayılı yasanın 4958 sayılı yasa ile değişik 140 ncı maddesi (a) bendi gereğince belge verme süresinin son gününde geçerli olan aylık asgari ücret esas alınmak suretiyle;

1-Bilanço esasına göre defter tutmak zorunda olanlar için üç aylık asgari ücret tutarında,

2-Diğer defterleri tutmak zorunda olanlar için iki aylık asgari ücret tutarında,

3-Defter tutmakla yükümlü olmayanlar için bir aylık asgari ücret tutarında,

idari para cezası verilmesi hükmü getirilerek eskisine göre yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.

506 sayılı Yasanın 9 uncu maddesinde belirtilen işe giriş bildirgesini, işveren;

- a) Çalıştıracığı kimseleri işe başlatmadan önce,
- b) İnşaat işyerlerinde, işe başlatılacak kimseleri, işe başlatıldığı gün,
- c) Kuruma ilk defa işyeri bildirgesi verilen işyerlerinde, işe alınan işçilerin işe girişini en geç bir ay içinde;

Kuruma bildirmek veya iadeli-taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür.Aksi takdirde işverenler hakkında 506 sayılı yasanın 4958 sayılı yasa ile değişik (b) bendine göre;;

1-Her bir sigortalı için aylık asgari ücret tutarında,

2-Bildirilmeyen sigortalıların çalışma izninin olmaması durumunda asgari ücretin iki katı tutarında;

idari para cezası uygulanacaktır.

Burada çalışma izni yabancı işçiler için geçerli bir husus olup, TC vatandaşı olanlar için böyle bir durum söz konusu değildir. Dokuzuncu maddeye bağlı idari para cezasında 4447 sayılı yasadan farklı olarak sadece çalışma izni olmayanlar için ayrı bir düzenlemeye gidilerek bu kişiler için uygulanan ceza ağırlaştırılmış, onun dışında 140/b maddesinin eski hali korunmuştur.

b-Aylık Sigorta Prim Bildirgesi, Dört Aylık Sigorta Primleri Bordrosu ve Aylık Sosyal Güvenlik Destek Primi Bordrolarına Bağlı Ceza Uygulamaları.

506 sayılı Kanunun 4958 sayılı yasa ile değişik 79 ncu maddesi birinci fıkrasında belirtilen ve Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 16 ncı, 17 nci ve 20 nci maddelerinde ifade edilen aylık sigorta prim bildirgesi, dört aylık sigorta primleri bordrosu ve aylık sosyal güvenlik destek primi bordrosunun, çalıştırılan sigortalılar için verilmemesi veya geç verilmesi durumunda herhangi bir yazılı ihtar yapılmaksızın ceza uygulanması gerekmektedir.

İdari para cezalarını düzenleyen 506 sayılı yasanın 4958 sayılı yasa ile değişik 140 maddesi (c) bendine göre:

“Bu Kanunun 79 uncu maddesinin birinci fıkrası uyarınca verilmesi gereken belgeleri anılan fıkra da belirtilen sürede Kuruma vermeyenlere her bir fiil için aylık asgari ücretin üç katını geçmemek kaydıyla belgenin;

1) Asıl nitelikte olması halinde belgede kayıtlı sigortalı sayısı başına aylık asgari ücretin 1/5'i tutarında,

2) Ek belge niteliğinde olması durumunda sigortalı sayısına bakılmaksızın aylık asgari ücretin 1/8'i tutarında,

3) Hiç belge vermeyenlere ise sigortalı sayısı üzerinde durulmaksızın her ay için aylık asgari ücretin üç katı tutarında, idari para cezası uygulanacaktır” hükmü getirilmiştir.

Bu suretle eskisine göre sonradan verilen asıl ve ek prim belgelerinin geç verilmesinde bir indirim e gidilmiş olup, hiç verilmemesine ise daha ağırlaştırılarak üç asgari ücret ceza uygulanması hükme bağlanmıştır.

Ayrıca 16.01.2004 tarih ve 25348 sayı ile yayımlanan yeni Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nde Kuruma verilmesi gerekli prim belgeleri tek bir belge haline getirilmiş ve Aylık Prim ve Hizmet Belgesi ismi verilmiştir.

Görüldüğü üzere, prim belgesinden dolayı verilmesi gereken idari para cezasının miktarı, öncelikle bu belgelerin niteliği (asıl veya ek olarak) ve verilen belgelerdeki sigortalı sayısı dikkate alınarak hesaplanacaktır.

Yine 22.01.2004 tarihinde kabul edilen 5073 sayılı yasa ile internet, elektronik ve benzeri ortamda da Kuruma belge verilebilmesinin yolu açılmış ve bu yükümlülüğü yasal süresinde yerine getirmeyenler için de bu Kanunun 140 ıncı maddesinin (c) fıkrasına göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Örneğin, 2003 Temmuz ayına ilişkin olmak üzere düzenlenen Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin aslının 15 Eylül 2003 tarihinde (yasal süresi dışında) verilmesi durumunda, belgedeki sigortalı sayısı da 10 ise, 31 Ağustos 2003 tarihinde işlenen “fiil” den dolayı 31 Ağustos 2003 tarihinde yürürlükte olan asgari ücretin (306.000.000.-)/5 inin 10 ile çarpımı suretiyle bulunacak tutar kadar, yani $61.200.000 \times 10 = 612.000.000.-$ lira idari para cezası verilecektir. Bu belgedeki sigortalı sayısı 40 ise, 2.448.000.000.- lira idari para cezası uygulanması gerekmektedir. Bu tutar değişik 140 ıncı maddenin (c) fıkrası hükmünde öngörülen asgari ücretin üç katını aştığından, 2.448.000.000.- lira değil, bu defa işverene, $306.000.000 \times 3 = 918.000.000.-$ lira ceza tutarı tebliğ edilecektir.

Diğer taraftan, 140 ıncı maddenin (c) fıkrasındaki değişikliğe istinaden bundan böyle “ek” nitelikte verilecek belgelerin her biri için; sigortalı sayısı, prime esas kazanç tutarının cüz'i Kurum alacağının altında olması gibi hususlar üzerinde durulmaksızın, fiil tarihindeki aylık asgari ücretin 1/8'i tutarında idari para cezası verilecektir.

506 sayılı Kanunun 4958 sayılı Kanun ile değiştirilen 140 ıncı maddesinin (c) fıkrasının 3 üncü maddesi ile getirilen yeni hüküm ile, Aylık Prim ve Hizmet Belgesini hiç vermeyen işverenlere ve varsa araçlara, her bir belgeden dolayı sigortalı sayısı üzerinde durulmaksızın ayrı ayrı olmak üzere aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası verilmesi öngörülmüştür.

Bilindiği gibi Kuruma sonradan verilen, zamanında verilmesi gerektiği halde verilmeyen Aylık Prim ve Hizmet Belgesi de asıl belgedir. Ancak bu belgeleri 1 nci maddede belirtilen asıl Aylık Prim ve Hizmet Belgesini geç vermenin karşılığı olan idari para cezası kapsamında çıkarıp, 3 ncü maddedeki “hiç verilmeyen prim belgeleri” kapsamına alınması durumunu incelemek gerekir ise;

a-Kurumun işyerlerini denetleme birimi olan SSK Başkanına bağlı Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığında görevli Sigorta Müfettişleri veya İl Müdürlüklerinde görevli Sigorta Yoklama Memurları tarafından işyerlerinde yapılan denetimler sonucunda sigortalı çalıştırıldığının tespit edilmesi üzerine prim belgesinin bu hususta düzenlenecek tutanak tarihinden önce verilmemiş olduğu nazara alınarak, gerek sonradan tescil edilen işyerleri, gerekse tescilli olduğu halde (faal) hiç belge verilmeyen işyerlerinden dolayı kanunun bu hükmü uyarınca işverene veya ilgili aracıya her bir belge için ayrı ayrı olmak üzere aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

Ayrıca tutanakla çalıştıkları saptanan sigortalılar ile ilgili olarak, asıl veya ek nitelikteki belgelerin verilmesi hususunda işverene veya ilgili aracıya bir ay süreli bir tebligat yapılması üzerine, söz konusu asıl veya ek belgelerin bu süre içinde verilmesi durumunda bile, idari para cezası asgari ücretin üç katı üzerinden tahakkuk ettirilecektir.

b-İşyeri kayıtlarından yapılacak tespitler ile kamu kurum ve kuruluşlarından alınacak yazılardan işyerlerinde sigortalı çalıştırıldığının bildirilmesi halinde de yukarıda belirtildiği gibi işlem yapılacaktır.

İşyeri kayıtlarını inceleme yetkisine sahip denetim elemanları tarafından düzenlenen raporlara binaen, hizmet kazanımları neticesinde, işverenin bu hizmetler karşılığında sigortalılara ödediği ücretler için Kuruma vermesi gerekli prim belgesini vermemesi, bu belgeyi hiç vermeme kapsamına girmektedir. Ayrıca Kamu kuruluşunun SSK ile yaptığı yazışmalar sonucu sigortalı çalıştırıldığının belirtildiği durumlarda, işveren tarafından bu kişiler için verilen prim belgeleri, işverenin kendiliğinden verdiği asıl prim belgelerinden sayılmadığından, yukarıda belirtildiği gibi işlem yapılacaktır.

c-Diğer taraftan, Kurum uygulamalarından olan SSK Başkanlığının 16-118 ek sayılı Genelgesi gereğince yapılacak ön değerlendirme sonucunda Kurumumuza yeterli işçilik bildirilmemesi üzerine Sigorta Müfettişlerince yapılan inceleme neticesinde Kurumumuza bildirilmediği tespit olunan asgari işçilik tutarının, ilgili olduğu aylar belirlenmiş ise bu aylara, belirlenememiş ise faaliyette bulunulan son aya maledilmesi ve ilişkilendirilecek ay veya aylara ait asıl ya da ek belgelerin Kurumumuza hiç verilmemiş olması nedeniyle bu belgelerin her biri için aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanması gerekmektedir.

Diğer taraftan bu uygulama ile ilgili olarak iyi niyetli mükelleflere kolaylık olması açısından SSK Başkanlığının 16-294 sayılı genelgesinde, işyerlerinde

denetim yapılmaksızın, öteden beri çalıştırılan sigortalıların tümünü Kurumumuza bildirdiği halde, herhangi bir aya veya döneme ilişkin “asıl” nitelikteki belgeleri Kurumumuza vermediği Ünitece anlaşılan işverenlere ve varsa aracılara, öncelikle iadeli taahhütlü olarak bir yazı gönderilerek bu belgelerin 15 gün içinde verilmesinin istenilmesi, belgelerin yazıda belirtilen bu süre içinde verilmesi durumunda 140 ıncı maddenin (c) fıkrasının 1 inci bendine göre idari para cezası uygulanması, belgelerin istenilen süre geçirildikten sonra verilmesi veya hiç verilmemesi halinde ise, bu kez aynı fıkranın 3 üncü bendine göre (aylık asgari ücretin üç katı tutarında) idari para cezası tahakkuk ettirilmesi belirtilmiştir.

Bu durumda, sigortalı çalıştırıldığıının tespit edilmesi üzerine gerek sonradan tescil edilen işyerleri, gerekse tescilli olduğu halde (faal) hiç belge verilmeyen işyerlerinden dolayı kanunun bu hükmü uyarınca işverenlere her bir belge için ayrı ayrı olmak üzere aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır

Örneğin, Sigorta Müfettişi veya Sigorta Yoklama Memurunca yapılan durum tespiti sonucunda işyerinde çalıştırılan sigortalıların tümünün veya bir kısmının Kuruma hiç bildirilmediklerinin anlaşılması üzerine, prim belgelerinin bu hususta düzenlenecek tutanak tarihinden önce verilmemiş olduğu nazara alınarak işverene veya ilgili aracıya, belgelerin asıl veya ek nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın, 506 sayılı Kanunun 140 ıncı maddesinin (c) fıkrasının 3 üncü bendi uyarınca her bir belgeden dolayı asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası verilecektir.

Kurum uygulamalarından olan 16-118 ek sayılı Genelge doğrultusunda yapılan ön değerlendirme sonucunda Kuruma yeterli işçilik bildirilmemesi üzerine Sigorta Müfettişlerince yapılan inceleme neticesinde eksik bildirildiği veya hiç bildirilmediği tespit olunan asgari işçilik tutarı, ilgili olduğu aylar belirlenmiş ise bu aylara, belirlenememiş ise faaliyette bulunulan son aya maledilmekte idi. Yapılan yeni düzenleme doğrultusunda, inceleme neticesinde Kuruma eksik olarak yatırıldığı tespit edilen asgari işçilik tutarının değerlendirme sonucunda ilişkilendirilecek ay veya aylara ait asıl ya da ek belgeler Kuruma hiç verilmemiş olarak kabul edilmekte ve bu belgelerin her biri için aylık asgari ücretin üç katı tutarında idari para cezası uygulanmaktadır.

c- Kayıt İbrahimine Bağlı İdari Para Cezası Uygulamaları

506 sayılı Kanunun 4958 sayılı Kanunla değişik 140 ncı maddesi (d) bendine göre;

Defter ve belgeleri ibraz etme yükümlülüğünü Kurumca yapılan yazılı ihtara rağmen onbeş gün içinde mücbir sebep olmaksızın yerine getirmeyenlere;

1) Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin oniki katı tutarında,

2) Diğer defterleri tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin altı katı tutarında,

3) Defter tutmakla yükümlü değil iseler aylık asgari ücretin üç katı tutarında,

Idari para cezası uygulanır.

İşveren 7201 sayılı kanuna göre tebligat ile istenilen kayıt ve belgelerin kısmen ibraz edilmesi, ibraz edilmemesi hükmündedir. Bu nedenle de kayıt ve belgelerini incelemeye çıkarmayan işverenler için öngörülen idari para cezası uygulanmaktadır.

Bu kanun maddesinde eskisine göre bir değişikliğe gidilmediğinden bu hüküm eskiden olduğu gibi uygulanmaya devam edilecektir.

d- Kayıt ve Belgelerin Geçersizliğine Bağlı Cezalar

“Defter ve belgelerinin tümünün 506 sayılı yasanın 4958 sayılı yasa ile değişik (d) bendinde belirtilen 15 günlük yasal süre içinde ibraz etmekle birlikte, yönetmelikte¹ belirtilen usul ve esaslara uygun olarak düzenlemeyenlere;

1-Her bir geçersizlik hali için, ibraz edilmemesi üzerine uygulanan miktarları aşmamak kaydıyla aylık asgari ücretin yarısı tutarında idari para cezası uygulanacaktır” hükmü getirilmiştir.

Dikkat edilecek olursa, yeni kanun maddesinde geçersizlik hali ile ilgili idari para cezası uygulanmasında mükelleflerin kayıt ve belge ibraz etmeme durumunda Bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin oniki katı tutarında, diğer defterleri tutmakla yükümlü iseler aylık asgari ücretin altı katı tutarında, defter tutmakla yükümlü değil iseler aylık asgari ücretin üç katı tutarında, uygulanan idari para cezasını aşmamak üzere geçersizlik halinin birden fazla olması durumunda her bir geçersizlik hali için uygulanan yarım asgari ücret tutarı cezalarının ayrı ayrı toplanması sureti ile idari para cezası uygulaması öngörülmektedir.

¹ Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, Madde 25

Örneğin; Defter tutmakla yükümlü olmayan özel bina inşaatı ile ilgili kayıt incelemesinde bir yıllık devrede 12 ayın birden ücret bordrolarının geçersiz olması durumunda her bir geçersizlik halini ayrı ayrı olarak topladığımızda 6 asgari ücret etmekte, ancak defter tutmayan mükellefe ibraz etmeme cezası olarak en fazla 3 asgari ücret tutarında ceza verildiği için burada da en fazla üç asgari ücret tutarında ceza uygulayabiliriz.

İşyerine ait kayıt ve belgelerin 15 günlük yasal sürede incelemeye çıkarılmasına karşın, incelenen kayıt ve belgelerde Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği'nin 25. maddesinde belirtilen geçersizlik hallerinin tespiti halinde ceza verilmesi gerekmektedir. Bu geçersizlik hallerini inceleyecek olursak;

e-SSİY'ne göre Defter ve Belgelerin Geçersizlik Halleri;

a) Tasdik ettirilmesi zorunlu olduğu halde tasdiksiz tutulmuş olan defterin ait olduğu takvim yılı itibarıyla geçersizliğinin kabulü ile, kanuni tasdik süresinin sona erdiği tarihin,

b) İşçilikle ilgili giderlerin işlenmediği tarihin,

c) Sigorta primleri hesabına esas tutulan kazançların kesin olarak tespitine imkan vermeyecek şekilde usulsüz, karışık veya noksan tutulduğu ayın,

d) Herhangi bir ay için sigorta primleri hesabına esas tutulması gereken kazançların ve kazançlarla ilgili ödemelerin (sigorta primine esas kazancın ödemeye bağlı olduğu durumlar dahil) o ayın dahil bulunduğu hesap dönemine ait defterlere işlenmemiş olması halinde ise, o aya ait defter kayıtları,

e) Vergi Usul Kanunu gereğince bilanço esasına göre defter tutulması lazım geldiği halde işletme hesabına göre defter tutulmuş ise, bu defterin ait olduğu takvim yılı itibarıyla geçersizliğinin kabulü ile takvim yılı başının,

f) Yönetmeliğin 27 nci maddesinde belirtilen hususların tümünü ihtiva etmeyen aylık ücret tediye bordrolarının tanzim edildiği ayın,

g) 4958 sayılı Yasa ile getirilen hükümler doğrultusunda yapılan asgari işçilik inceleme sonucunda, işin yürütümü için gerekli olan SPEK tutarının Kuruma noksan bildirilmesi dolayısıyla re'sen tahakkuk yapılan ay veya aylar, (Re'sen tahakkuk yapılan ay ve aylarda Kuruma SPEK bildirimi bulunmadığı takdirde, re'sen tahakkuk tutarına ilişkin ücret tediye bordrosu-bordrolarının ibraz edilmemesi gerekçesiyle belgelerin kısmen ibrazı esasına göre idari para cezası uygulanacaktır)

h) Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 28'inci maddesi uyarınca, tehlike sınıfları veya dereceleri farklı olan işyerlerinde çalışan sigortalılar adına ayrı ayrı ücret tediye bordrosu düzenlenmemesi (tek ücret tediye bordrosunda gösterilmesi) halinde, ayrı ayrı ücret tediye bordrosu düzenlenmeyen ay-aylar,

ı) Eylemli çalıştığı tespit edilen sigortalılardan bazılarının kaydedilmediği ücret tediye bordrolarının ait olduğu ay-aylar,

i) Tasdikli sayfalarının dolması üzerine, yeni defter tasdiki yerine, belgeli bilgilerin yazım sayfaları kalmayan defterin tasdiksiz diğer (arka) sayfalarına kaydedilen ay-aylar,

j) Teftiş döneminde bulunup da VUK'nun 219 uncu maddesi uyarınca yasal süresinde bir Kanun gereğince tutulan deftere yazılmayan ay-aylara ait kayıtlar,

Suçun işlendiği tarih olarak kabulü ile idari para cezası tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

Ayrı ayrı incelenen işveren ve taşeron kayıtlarının geçersizlikleri durumunda, idari para cezası işveren ve taşeron için ayrı ayrı tahakkuk ettirilecektir.²

f- Sigorta Prim ve Hizmet Belgesinin Asılmamasına Bağlı Ceza Uygulaması

506 sayılı Kanun 140 ncı maddesi (e) fıkrasına göre,

“Bu Kanunun 79 uncu maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen yükümlülüğü yönetmelikle belirlenen sürede yerine getirmeyenlere aylık asgari ücretin iki katı tutarında, idari para cezası uygulanacağı” hükme bağlanmıştır.

506 sayılı yasanın 79 ncu maddesi 4 ncü fıkrasında;

“İşveren, sigortalıların adını, soyadını, sigorta sicil numarasını ve çalıştığı süreyi gösteren ve örneği yönetmelikle belirlenen bir belgeyi işyerinde, birden ziyade işyeri olması halinde her işyerinde ayrı ayrı olmak üzere, işçiler tarafından da görülebilecek bir yere asmaya mecburdur” denilmektedir.

Kanun metninde bahsedilen belge, 16.01.2004 tarih 25348 sayı ile yayımlanan SSİY'nin 20 nci maddesinde belirtilen Sigorta Prim ve Hizmet Belgesidir. Bu belgede işveren gerek kendisinin çalıştırdığı, gerekse 10.06.2003

² SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı-Sayfa 121

tarikh ve 4857 sayılı İş Kanununun 7 nci maddesine göre iş görme edimini yerine getirmek üzere başka işverene geçici olarak devrettiği sigortalıların; Sigorta sicil numaralarını, TC kimlik numaralarını, ad ve soyadlarını, sigorta, işsizlik ve aylık sosyal güvenlik destek primlerini, prime esas kazançlar tutarını, prim ödeme gün sayılarını, varsa serbest muhasebecisinin, serbest muhasebeci mali müşavirinin adı ve soyadını, bunların mesleki oda kayıt numarasını ve imzaları ile gerekli diğer bilgileri taşıyan, Aylık Prim ve Hizmet Belgesinin Kurumca onaylı bir örneğinin Kuruma verilmesi gereken ayın sonundan, müteakip belgenin verilmesi gereken ayın sonuna kadar işyerinde sigortalıların görebileceği bir yere asılması gerekir.

Sigortalılar tarafından görülebilecek bir yere asmadığı Sigorta Müfettişlerince ve Sigorta Yoklama Memurlarınca tespit edilen işverenlere, yazılı bir ihtar yapılmaksızın, tespitin (fiilin oluştuğu tarih) yapıldığı tarihte geçerli olan aylık asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanacaktır.

İlgili Sigorta Prim ve Hizmet Belgesinin tespiti, Sigorta Müfettişinin veya Sigorta Yoklama Memurunun işyerine geldiği tarihte SSIY'nin 20. maddesinde belirtilen, Kuruma verilmesi gereken son ay olarak dikkate alınacaktır.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 20 nci maddesi (h) fıkrasında,

Sigorta Prim ve Hizmet Belgesinin Kuruma verilmesi gereken ayın sonundan, müteakip belgenin verilmesi gereken ayın sonuna kadar işyerinde sigortalıların görebileceği bir yere asılacağı belirtilmiştir.

İlgili ayları tespit edecek olursak;

Sigorta Müfettişi veya Sigorta Yoklama Memuru işyerine 2003 Haziran ayında denetime geldiği zaman işveren 2003 Mayıs ayına ait Sigorta Prim ve Hizmet Belgesini görülebilecek yerde asılı tutmak zorundadır.

g- Vizite Kağıdı Vermemeye Bağlı Ceza Uygulaması

Vizite kağıdı verilmemesi hususuna Yeni 4958 sayılı yasa ile herhangi bir değişiklik getirilmemiş eski hali korunmuştur.506 sayılı yasanın 140 ncı maddesi (f) bendine göre, bu Kanunun 90 ıncı maddesinde belirtilen yükümlülükleri Kurumca yapılan yazılı ihtara rağmen üç gün içinde yerine getirmeyenlere aylık asgari ücret tutarında idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Kanunun 90'ncı maddesinde belirtilen tedavi için gerekli belgeyi Kurumun yazılı ihtarına rağmen "üç gün" içinde vermeyen işverenlere, fiilin oluştuğu günde geçerli asgari ücret üzerinden idari para cezası verilmesi hükmü uygulanmaktadır.

Yukarıda açıklanan idari para cezaları ile ilgili çok önemli bir husus da;

Bilindiği gibi, ceza hukukunun genel prensibi olarak yeni düzenlemelerin failin lehine bir durum getirmesi halinde, düşürülen ceza tutarlarının uygulanması gerektiğinden, 4958 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 06.08.2003 tarihinden önceki aylarda cezai müeyyide gerektiren ancak henüz ceza verilmemiş ise, önceki aylar için bu tarihten sonra uygulanacak idari para cezalarında da daha az olan yeni miktarlar uygulanacaktır.

h- 4958 Sayılı Yasada İdari Para Cezaları ile İlgili Ortak Hususlar

a) “Bu madde hükümlerinin uygulanması, bu Kanunun 8, 9 ve 79 uncu maddelerinde belirtilen belgelerin Kuruma verilmesi yükümlülüğünü kaldırmaz.”

b) “Bu maddenin uygulanmasında 10.6.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için fiilin oluştuğu tarihte uygulanan asgari ücret esas alınır.”

c) “İdari para cezaları ilgiliye tebliğ edilmekle tahakkuk eder ve tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenir veya aynı süre içinde Kurumun ilgili ünitesine itiraz edilebilir. İtiraz takibi durdurur. Kurumca itirazı reddedilenler, kararın kendilerine tebliğ tarihinden itibaren altmış gün içinde idare mahkemesine başvurabilirler. Mahkemeye başvurulması cezanın takip ve tahsilini durdurmaz. Tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde Kuruma ödenmeyen idarî para cezaları, bu Kanunun 80 inci maddesi hükmü gereğince hesaplanacak gecikme zammı ile birlikte tahsil edilir.

Fiilin işlendiği günden itibaren beş yıl içinde tebliğ edilemeyen idarî para cezaları zamanaşımına uğrar.”

Yeni yasanın ortak hükümlerini inceleyecek olursak;

İşverenin Kuruma vermesi gerektiği halde vermediği İşyeri Bildirgesi, İşe Giriş Bildirgesi, Aylık Sigorta Primleri Bildirgesi, Dört Aylık Sigorta Primleri Bordrosu ve Sosyal Güvenlik Destek Primi Bordrosunu Kuruma vermemesinden dolayı 140.madde hükümlerince idari para cezası ödemesi, Kuruma vermesi gereken yukarıda ismi sayılan belgelerin Kuruma verilmesi yükümlülüğünü kaldırmaz.

Dikkat edilecek olursa 4958 sayılı kanun eskiden 7 gün olan sürelerin hepsini 15 gün ve 30 gün olan mahkemeye başvurma süresini de 60 gün yapmak suretiyle işverene daha çok zaman tanımaktadır. İşveren kendisine tebliğ edilen idari para cezasını 506 sayılı yasanın bu hükmü değişmezden önce 7 gün içinde ödemek zorunda veya 7 gün içinde ilgili üniteye itiraz edebilmekte, itirazın

reddedilmesi durumunda 30 gün içinde mahkemeye başvurabilmekte iken, yeni yasa ile bu 7 günlük süreler 15 gün olmuş, 30 günlük mahkemeye başvurma süresi de 60 güne yükseltilmiştir. Ayrıca eski kanunda idari para cezalarına karşı üniteye yapılan itirazın reddedilmesi üzerine sulh ceza mahkemesine başvurulmakta iken yeni düzenleme ile artık idare mahkemelerine başvurulacaktır.

Önceden 10 yıl içinde işverene tebliğ edilmediği takdirde idari para cezaları zamanaşımına uğrarken, 4958 sayılı kanun ile zamanaşımı süresi 5 yıl olarak işverenlerin lehine olarak düşürülmüştür.

Bununla birlikte 16.01.2004 tarih ve 25348 sayı ile yayımlanan yeni SSIY'nın 30 ncu maddesinde, kanunla uyumlu hale getirilmek amacıyla “ İşverenler, araçlar ve sigortalıyı devir alan işverenler işyeri ile ilgili tüm defter ve belgeleri, gerektiğinde istenilmesi halinde, Kurum denetim elemanı ile bilanço esas dışı defter tutan veya defter tutmak zorunda olmayan işyerleri için de sigorta yoklama memuruna göstermek üzere, ilgili bulundukları yılı takip eden takvim yılından başlayarak 5 yıl süreyle saklamak zorundadırlar” demek suretiyle daha önce 10 yıl olan defter ve belgeleri saklama süresini de 5 yıla düşürülmektedir.

1-06.08.2003 Tarihinden Önceki Dönemlerde İPC Uygulaması

4958 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 06.08.2003 tarihinden önceki dönemleri kapsayan incelemelerde, ceza hukuku ilkeleri gereği, 506 sayılı yasanın 3910 sayılı yasa ile değişik 140 ıncı maddesi ile 4958 sayılı yasa ile değişik 140 ıncı maddesine göre idari para cezası uygulanmasında, işveren lehine olan Kanuni düzenlemede öngörülen idari para cezası uygulanacaktır.

3-SİGORTALILARIN VE İŞYERİNİN KURUMA BİLDİRİLMESİNDE CEZA ALAN İŞVERENLERİN DURUMU

4958 sayılı yasa ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na aşağıdaki geçici 86 ncı madde eklenmiştir

8.9.1999 ile 31.12.1999 (dahil) tarihleri arasında işe alınan sigortalılar için en geç bir ay içinde Kuruma verilen veya iadeli taahhütlü olarak gönderilen işyeri bildirgesi ile işe giriş bildirimleri de süresi içinde verilmiş sayılır. Belirtilen süre içerisinde 8 inci maddenin birinci fıkrası ve 9 uncu maddedeki yükümlülükleri yerine getirmemeleri sebebiyle, yine bu Kanuna göre haklarında idarî para cezası uygulanan işverenlerin ödedikleri idarî para cezası ve gecikme zammı tutarı müteakip aylardaki prim bordrolarından mahsup edilir.

Bilindiği gibi yukarıda bahsi geçen Kuruma verilmesi gerekli belgelerin, 08.09.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4447 sayılı kanun ile en geç bir ay içinde Kuruma verilir hükmü değiştirilerek işyeri bildirgesi için sigortalı çalıştırılmaya başlamadan önce, işe giriş bildirgesinde ise (inşaat işyerleri ve ilk defa sigortalı çalıştırmaya başlayan yani ilk defa tescili yapılan işyerlerindeki çalışan sigortalılar hariç olmak üzere) sigortalı çalışmaya başlamadan önce Kurumumuza verilmesi veya iadeli-taahhütlü olarak gönderilmesi öngörülmüştür. Ancak bu kanunun yürürlüğe girdiği 08.09.1999 tarihinde ve bu tarihten hemen sonraları, işverenlerin kanun uygulamalarından hemen haberdar olamamaları ve hayatın akışı içinde sigortalı ve işveren ilişkilerinin sıklıkla gerçekleşmesi, bunun yanında ülkemizde tüm toplumu ilgilendiren bu gibi konularda bilgilendirme mekanizmalarının tam olarak işlememesi nedeniyle, kanunun bu hükmünün değişmesinden dolayı işverenlerin idari para cezası ödemek zorunda kalmaları ve itiraz seslerini yükseltmeleri, yetkilileri harekete geçirmiş ve yüce meclisimizin de bu konuya duyarlı bakışı sayesinde bilmeden iyi niyeti ile idari para cezası ödemek zorunda kalan işverenlerimizi rahatlatıcı düzenlenmeye gidilmiştir.

4-KURUM ALACAKLARI:

4958 sayılı Kanunun 38 inci maddesi ile 506 sayılı Kanunun 80 inci maddesinin beşinci fıkrası “Kurumun süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesi hariç, diğer maddeleri uygulanır. Kurum, söz konusu Kanunun uygulanmasında Maliye Bakanlığı, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanır. Şu kadar ki; Kurumun prim ve diğer alacakları süresi içinde ve tam olarak ödenmezse, ödenmeyen kısmı sürenin bittiği tarihte % 10 oranında artırılır. Bulunan bu tutara, ödeme süresinin bittiği tarihten başlamak üzere borç ödeninceye kadar, her ay için ayrı ayrı Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak Türk Lirası cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizi, bileşik bazda uygulanarak gecikme zammı hesaplanır. Ancak ödemenin yapıldığı ay için gecikme zammı günlük hesaplanır.” şeklinde değiştirilmiştir.

Metin incelendiğinde ilk metinde yer almayan “51 inci maddesi hariç diğer maddeleri” ibaresinin eklendiği görülmektedir. Bilindiği gibi, 21.07.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 nci maddesi “Gecikme Zammı, Nispet ve Hesabına” ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Buna göre; Kural olarak vadesinde ödenmeyen Kamu Alacağı için vadenin bitim tarihinden itibaren her ay için ayrı ayrı gecikme zammı tatbik

olunacağı belirtilmiş ve Bakanlar Kurulu, gecikme zammı nispetlerini aylar itibarıyla topluca veya her ay için ayrı ayrı %10'una indirmeye, bir katına artırmaya ve gecikme zammı asgari miktarını 3 katına kadar artırmaya yetkili kılınmıştır.

Yapılan düzenleme ile gecikme zammı için bu uygulamadan ayrılmış bunun yerine Kurumun prim ve diğer alacaklarının süresi içinde ve tam olarak ödenmemesi halinde, ödenmeyen kısmının sürenin bittiği tarihte % 10 oranında artırılacağı, bulunan bu tutara, ödeme süresinin bittiği tarihten başlamak üzere borç ödeninceye kadar, her ay için ayrı ayrı Hazine Müsteşarlığınca açıklanacak Türk Lirası cinsinden iskontolu ihraç edilen Devlet iç borçlanma senetlerinin aylık ortalama faizinin bileşik bazda uygulanarak gecikme zammının hesaplanacağı ancak ödemenin yapıldığı ay için gecikme zammının günlük hesaplanacağı benimsenmiştir.³

5-TEFTİŞ KONTROL VE DENETLEME YETKİSİ

4958 sayılı Kanunun 49 uncu maddesi ile 506 sayılı Kanunun 130 uncu maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“İşverenin Kuruma, emsaline, yapılan işin nitelik, kapsam ve kapasitesine göre işin yürütülmesi için gerekli olan sigortalı sayısının, çalışma süresinin veya prime esas kazanç tutarının altında bildirimde bulunduğu Kurumca saptanması halinde, işin yürütülmesi için gerekli olan asgari işçilik miktarı, yapılan işin niteliği, bünyesinde kullanılan teknoloji, iş yerinin büyüklüğü, benzer işletmelerde çalıştırılan işçi sayısı, ilgili meslek veya kamu kuruluşlarının görüşü gibi unsurları dikkate alarak sigorta müfettişi tarafından tespit edilir.

Sigorta müfettişlerince görevleri sırasında saptanan Kurum alacağını doğuran olay ve bu olaya ilişkin işlemler yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir.

Bu maddenin uygulamasında teftiş, kontrol ve denetleme yetkisine sahip olanlar tarafından düzenlenen tutanaklar aksi sabit oluncaya kadar muteberdir.

İşverenler ve sigortalılar ile işle ilgili Kurum personeli, görevli sigorta müfettişleri tarafından bilgi vermek üzere çağrıldıkları zaman gelmek, gerekli olan belge ve delilleri getirip göstermek ve vermek, görevlerini yapmak için her türlü kolaylığı sağlamak ve bu yoldaki isteklerini geciktirmeksizin yerine getirmekle yükümlüdürler.

³ SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 06.11.2003 tarih ve 2003/2 sayılı iç emir.

Sigorta müfettişlerine bu görevleri yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar.

Kurum, sigorta yoklama memurları vasıtasıyla iş yerlerinin mevcut durumları, faal olup olmadığı, sigortalı çalıştırılıp çalıştırılmadığı, çalıştırılıyorsa kimlerin, hangi sürede ve ücretle çalıştırıldıkları, prime esas kazanç ve prim ödeme gün sayılarıyla diğer bilgileri içeren ilgili belgelerin işyerlerinde asılı olup olmadığı ile bu hususların tutanağa kaydedilmesi, adres, mal varlığı ve sağlık yardımlarına müstahaklık ve kendilerine verilecek benzeri görevlerde inceleme, araştırma, tespit ve yoklama yaptırabilir.

İhaleli işler ile özel bina inşaatı işyerleri işverenlerine, Kuruma prim borçlarının bulunmadığını gösteren ilişiksizlik belgesinin verilmesinde, 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre yetki verilmiş serbest muhasebeci malî müşavirler ile yeminli malî müşavirler tarafından iş yeri kayıtlarının incelenmesi sonucunda Kuruma bildirildiği tespit edilen işçilik tutarlarının uygunluğu, Kurumun denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, esas alınabilir. Şu kadar ki, usul ve esasları Kurumca belirlenmiş hesaplama yöntemine uygun olarak serbest muhasebeci malî müşavir ve yeminli malî müşavirce düzenlenen rapor ile Kuruma yeterli işçilik bildirilmediği anlaşılan iş yeri ve işverenlerinin tespit edilen fark işçilik tutarı üzerinden hesaplanacak prim ve gecikme zammı tutarının bu Kanunun 140 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentleri uyarınca verilecek idarî para cezaları ile birlikte ödemeleri kaydıyla ilişiksizlik belgesi verilebilir. Kurumca belirlenen usul ve esaslara aykırı hareket ederek, Kurum zararına sebebiyet verdiği anlaşılan meslek mensuplarınınca düzenlenen raporlar dikkate alınmaz ve bunların daha sonra düzenleyecekleri raporlar hiçbir zaman Kurumca işleme konulmaz. Gerçeğe aykırı rapor düzenleyen meslek mensupları hakkında Kurumun genel hükümlerine göre takip hakkı saklıdır. Bu fıkranın uygulanmasıyla ilgili esas ve usuller Kurumca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir.”

Kurum alacakları; Sigorta primlerinden, idari para cezalarından, sosyal yardım zammından, kira sözleşmelerinden, 3320 ve 3417 sayılı kanunlar gereğince Kurumumuzca takip ve tahsil edilmesi gereken konut edindirme yardımı tutarları ile tasarruf kesinti ve katkı tutarlarından, 6183 sayılı kanunun uygulanması bakımından ilan ve haciz masrafları, posta masrafları, zor kullanma masrafları, nakil masrafları, ekspertiz, muhafaza (depo, ardiye) masrafları, mahcuz malın tefrik masrafları, teferruğ masrafları, ferağ masrafları gibi giderlerden oluşmaktadır. Asgari işçilik uygulamalarından doğan fark işçilik

miktarlarından hesaplanacak prim tutarları da sigorta primi kapsamında kabul edilmelidir.

Kurum alacağının yemin hariç her türlü delille ispatlanabilmesi yetkisi, Sigorta Müfettişlerinin görevleri dahilinde kullanabilecekleri bir yetkidir.

4958 sayılı Kanunla getirilen düzenleme ile Sigorta Müfettişleri ve Kurum Yoklama Memurlarınca düzenlenen tutanakların (İfade, Kayıt İnceleme, Kayıt Teslim Alma, Kayıt ve Belge İsteme Bildirim Tutanağı, Yerel Denetim ...) aksi sabit oluncaya kadar muteber olacağı Kanun ile hüküm altına alınmıştır. Bu fıkra da bir önceki fıkra gibi “ispat hukuku” açısından önem taşımaktadır.

SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri tarafından düzenlenen tutanaklar ispat hukuku açısından yazılı delil olarak değerlendirilmiş ve aksi ancak “aynı kuvvetle yazılı deliller” ile ispatlanabileceği Kanun tarafından öngörülmüştür. Burada önem arz eden konu yazılı delillerin aksinin başka bir yazılı belge ile ispatı yolundaki kuralın istisnası olduğudur. Söz konusu istisna irade fesadı halleridir. İrade fesadı (Hata, Hile, tehdit) hallerinde yazılı belgenin aksi tanık beyanları ile de ispatlanabilir.

Yapılan düzenleme; “yemin hariç her türlü delille ispatlanabilme” ve “iş yeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden ya da kamu kuruluşları tarafından düzenlenen belge veya alınan bilgilerden” ifadeleri ile birlikte değerlendirildiğinde, düzenlenecek tutanakların hukuk mahkemeleri açısından ispat kuvveti oldukça artırılmıştır.

Diğer bir düzenleme de; Sigorta müfettişlerine bu görevleri yaparken, tüm kamu görevlileri gerekli kolaylığı gösterir ve yardımcı olurlar. Anayasa’nın 128 inci maddesinin birinci fıkrasına göre “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

Bu anlamda, kanun ve kanunun verdiği yetkiyle kurulan genel idare esaslarına göre görevlerini yürüten herkes kamu görevlisidir.

SONUÇ:

Hayatın akışı içersinde, insanların sonucu farklı farklı hadiselerle karşılaşması, yeni durumların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu durumlar karşısında bunlara ayak uyduracak, insanların mutluluğunu azami ölçüde tutabilecek sistemin sağlanması da elbette herkesin hayalidir. İşte Sosyal Güvenlik alanında insanları daha huzurlu, daha mutlu olmasını ve geleceğe daha

güvenle bakabilmelerini sağlayıcı tedbirlerin alınması da yasaların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, 4958 ve 5073 sayılı yasalar ile 506 sayılı yasada yapılan değişiklikler ne ilktir, ne de son olacaktır.

KAYNAKÇA

SSK Başkanlığı, Sigorta Teftiş Kurulu Başkanlığı 06.11.2003 tarih ve 2003/2 sayılı iç emir.

Ceylan, Cevdet; “506 Sayılı Yasada Yapılan Değişiklikler” Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi Sayı 20, Temmuz-Ağustos 2003 sayfa: 3

SSK Başkanlığı 08.08.2003 tarih 12-126 Ek sayılı Genelge

SSK Başkanlığı 19.01.2000 tarih 12-103 Ek sayılı Genelge

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği

SSK Başkanlık Sigorta Müfettişleri Eğitim Notu ve Çalışma Talimatı-Sayfa 121

SSK Başkanlığı 08.08.2003 tarih 3-221 Ek sayılı Genelge

MALİ DENETİMDE ÖNEMLİLİK KAVRAMI*

Çeviren: **Berna DİNÇ**
Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Önemlilik kavramı, mali tabloların hazırlanmasında ve denetiminde büyük rol oynamaktadır. Önemlilik, tabloları hazırlamakla yükümlü kişilere, muhasebe işlem ve denkliklerinin nasıl gösterilmesi gerektiği hususunda dayanak sağlarken, finansal raporlama ile ilgili mesleki standartların da temelini oluşturmaktadır. Denetçiler tarafından ise, tolere edilebilir hata seviyesinin tespitinde, karşılaştırma ölçütü olarak kullanılmakta ve risk ile birlikte değerlendirildiğinde denetimin kapsamını ve yönünü belirlemektedir.

Bu çalışma önemlilik kavramını tanımlayarak, bu kavramın değer, nitelik ve bağlam olarak ne ifade ettiğini ortaya koymakta ve sonuç olarak denetim sonuçlarının değerlendirilmesindeki yerini ve önemini açıklamaktadır.

ÖNEMLİLİK NEDİR?

Hazırlanan mali tablolar nadiren mutlak doğruluk içermektedir, bu seviyeye ulaşılmış olursa bile, mali tablodan faydalanacak kişilerin böyle bir kesinliğe ihtiyaçları yoktur. Doğruluğa ilişkin belli bir tolerans seviyesi kabul edilmekte ve bu durum, denetimi yapılan tablolar üzerinde “doğru sunum”, “dürüst sunum”, “gerçek ve doğru görünüm” şeklindeki görüşlere karşılık gelmektedir. Bu tolerans seviyesine “önemlilik” denilmekte ve SAS 220¹ de şu şekilde ifade edilmektedir:

“Önemlilik, bir bütün olarak mali tablolar içerisindeki belirli bir unsurun nispi önemini ve ağırlığını açıklayan bir ifadedir. Bu unsurun atlanmış veya çıkartılmış olması (eksikliği), denetçi raporunun muhatabının kararını makul ölçüde etkiliyorsa, burada önemlilikten söz edilebilir. Benzer şekilde, mali

* UK National Audit Office Training document Financial Audit Field Manual Module T2
Materiality

¹ SAS 220: Statements of Auditing Standards about Materiality (Önemlilik Kavramına İlişkin Denetim Standartları Bildirimi)

tablolarda yer alması gereken unsurların yanlış beyan edilmiş olması da aynı sonucu doğuruyorsa, önemlilik söz konusudur.”

Tanımdan da çıkartılabileceği gibi bir hususun veya unsurun önemliliğinin tespitinde en çok dikkat edilmesi gereken konu, denetçi raporunun muhatabının kim olduğudur. Muhatap, adına denetim yapılan kişi veya kuruluştur ve onların menfaatlerinin en üst seviyede korunması gerekmektedir. Kamu denetçilerinin yaptığı denetimlerde muhatap genelde Parlamento olacaktır. Parlamentonun ve medya kuruluşlarının, denetimi yapılan kuruluşa olan ilgisinin anlaşılması, yapılacak işin bir parçasıdır. Bunu gerçekleştirmek için de konuyla ilgili Meclis gündemindeki soru önergelerinin ve tartışmaların incelenmesi, basın taraması yapılması gerekmektedir.

Kamu denetçiliği, bu görevi icra eden denetçilere, yazdıkları raporun muhatabını da aşan bir sorumluluk yüklemektedir. Denetçi, içinde tüketiciler, sponsorlar, piyasa düzenleyicilerinin de bulunduğu geniş bir kamusal kitlenin çıkarlarını dikkate almalıdır. Raporun muhatabı olmadığı durumlarda bile, Parlamentonun denetim yapılan kuruluşa ve denetim sonuçlarına olan ilgisi göz önünde bulundurulmalıdır.

Önemlilik ve risk, yapılacak denetimi yönlendiren, işin niteliğini ve kapsamını belirleyen önemli faktörlerdir. Ancak iki kavram arasında önemli farklılıklar vardır, bu nedenle riske dayalı çıkarımların önemlilikle ilgili kararları etkilemesine izin vermemek gerekir. Risk, hata olasılığı ile ilişkilendirilen bir kavramken; önemlilik hatanın ne dereceye kadar tolere edilebileceği esasına dayanmaktadır. Konunun amacına uygun olarak, bu çalışmada sadece önemlilik derecesi yüksek hata ile ilgilenilecek, yapılacak risk değerlendirmesinde de bu tür hataların gerçekleşme olasılığı üzerinde yoğunlaşılacaktır.

Şunu unutmamak gerekir ki, yapılacak işin miktarını belirleyen şey risk ve önemliliktir. Ancak, önemliliği de, yapmak istediğimiz işin miktarını esas alarak belirlememek gerekir, örneğin örnekleme büyüklüğüne ilişkin tahminimizin önemlilik ile ilgili kararımızı yönlendirmesine izin verilmemelidir. Denetim yaklaşımı çeşitli kaynaklardan elde edilen muhasebe rakamları üzerinde güven tesis edilmesine olanak sağlayacak şekilde planlanmalı, herhangi bir kaynağa gereğinden fazla önem verilmesi engellenmelidir. Özellikle, yapılan çalışma başka bir kaynağa başvurulmasını gerektiriyorsa, daha verimli olabilecek güvence kaynaklarının temin edilmesi yoluna gidilmelidir.

DENETİM İÇİN ÖNEMLİLİĞİN TESPİTİ

Bu kısımdan sonraki açıklamalar, önemliliğin tespitinde hem nicel hem de nitel faktörlerin rol oynaması ile ilgilidir, ancak şunu unutmamak gerekir ki, bu her şeyden önce mesleki bir karardır. Denetçi, kendisini rapordan faydalananak kişilerin muhatabının yerine koymalı ve onlardan ne kadarlık bir hata payının tolere edilmesinin beklendiğini dikkate almalıdır.

Bu çalışmada önemlilik kavramı, müşterinin (denetimi yapılan kuruluşun) mali tablolarının süreklilik arz eden denetimi bağlamında ele alınmıştır. Aşağıdaki durumlardaki gibi farklı yaklaşımlar olabilir.

i) Yeni oluşturulan mali tablolarda açılış bilançosunun denetimi yapılırken: Böyle durumlarda açılış bilançosu ilk defa denetime tabi tutulacakmış gibi düşünülerek nispeten daha düşük bir önemlilik seviyesi tespit edilecektir.

ii) Risk denetimi yapılırken: Bu durumda risk denetiminin amaçları bağlamında önemlilik kavramından ziyade hatanın anlamlılığı ile ilgilenilecektir.

ÖNEMLİLİĞİN NİCEL YÖNLERİ

Önemlilik derecesi, değer itibarıyla belirlenirken muhatabın bir bütün olarak mali tablolarda tolere edebileceği en yüksek hata seviyesi takdir edilmelidir. Bunu yaparken, denetim yapılan kurumun özelliği ve parlamentonun konuya olan ilgisi dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, mutlak veya nisbi oranlarda, bütün koşullarda uygulanabilecek değişmez bir önemlilik seviyesi öngörülemez. Ancak, diğer denetim kurumlarının uygulamalarına paralel olarak karar tesis edilmesine yardımcı olacak dağılım limitleri önerilebilir, bu sayede denetimi yapılan tüm mali tablolar arasında belli bir tutarlılık sağlanmış olur.

Genellikle, uygulanan dağılımlar gayrisafı harcama/ciro veya brüt varlıkların %0.5-%2'siyle ortalama üretim fazlası veya karın % 5-%10'udur. Özel sektör denetiminde önemliliğin brüt ciro-giderin veya brüt varlıkların %1'inden fazla bir oranda belirlenmesi uygun değildir. Yönetim giderleriyle ilgili önemliliğin %0.5-%1 arasında belirlendiği nakit ve tahakkuk bazlı hesaplarda uygunluk sağlanmış sayılır. Giderlerinin çoğunu bağış, yardım, sübvansiyonların oluşturduğu hesaplar için görev direktörü mali tablodan faydalananak kişinin bekleyeceği önemlilik seviyesine bağlı kalmalıdır, önemliliği giderin %2'sine kadar belirleyebilir. Önemliliği, sadece istisnai durumlar söz konusu ise brüt giderin %2'sinin üzerinde bir seviyede tayin etmek uygun olabilir. Ancak, her durumda, düzenlenecek=çalışma kağıtlarında belirlenen önemlilik oranlarına ilişkin açıklama ve gerekçeler yer almalıdır.

Dağılımlar doğru bir şekilde uygulanmalı, ancak denetimi yapılan kurumun faaliyetleri ve parlamentonun ilgisi dikkate alınarak oluşturulacak mesleki değer yargısının yerini almamalıdır. Dağılım limitlerini uygulamadan önce, işe her zaman şu üç soru sorularak başlanmalıdır:

- i) Parlamentonun bu konuya ilgisi tahminen ne kadar olacaktır?
- ii) Parlamentonun ilgisini en çok çekecek konu ne olacaktır?
- iii) Parlamentonun beklediği doğruluk derecesi nedir?

Bu soruların cevaplanması, dağılım içinde hangi noktaya odaklanılması gerektiğini ve önemliliği tespit ederken baz alınması gereken rakam ve hesapları gösterecektir.

Ödenek hesapları ile ilgili olarak Parlamentonun ilgisinin en çok yoğunlaştığı nokta gayrisafi harcamalar/giderler olacaktır. Bu nedenle, önemlilik tespit edilirken, baz alınacak en uygun rakam harcama rakamlarıdır. Benzer şekilde, gelir hesapları ile ilgili olarak da, Parlamentonun ilgisini en çok çekeceği düşünülen “toplanan para miktarı” ve “gayrisafi hasılat” önemliliğin tespitinde baz alınacaktır.

ÖRNEK 1

Diğer kamu kurumlarına profesyonel destek sağlayan A Bakanlığı’nın, çoğunluğunu personel ödemelerinin oluşturduğu 50 milyon ₺’luk ödeneğe bağlanmış harcaması vardır. Son 20 yıldır bakanlığın büyüklüğünde ve yapısında bir değişiklik olmamıştır, bundan sonrası için de böyle bir planlama yoktur. Kamu Hesapları Komisyonu’nda, Avam Kamarasında ve bireysel olarak parlamenterler arasında bu konuya pek fazla ilgi gösterilmemektedir.

Görev Direktörü önemliliği aşağıda belirtilen dağılım içinde düşünmüştür.

Taban	0.5%	1%	2%
Harcama milyon ₺	0.25	0.5	1.0

Görev Direktörü harcamanın niteliğini ve değerlendirilecek diğer özel faktörlerin bu olayda geçerli olmadığını (Parlamentonun ilgisi vs.) göz önünde bulundurarak, gayrisafi harcamanın 0.5%-1% arasındaki dağılımını uygun bulmuş ve planlamayı 0.45 milyon ₺’luk önemlilik düzeyi üzerinden yapmıştır.

ÖRNEK 2

A Bakanlığı personel sayısını azaltmak amacıyla geniş çaplı bir piyasa testi programına başlamış ve işgücünün büyük kısmını sözleşmeyle özel sektör kuruluşlarından karşılamaya karar vermiştir. İşçi sendikalarından gelen tepkiler üzerine alınan karar parlamenterler aracılığıyla meclise taşınmış, soru önergesi verilmiş ve Genel Görüşmeye konu olmuştur. Görev Direktörü konuya olan ilginin arttığını göz önüne alarak hesaba ilişkin önemliliği 0.3 milyon ₺'a düşürmüştür.

Nakit hesapları için ise, taban olarak genellikle gayri safi harcamalar ve gelirler kullanılmasına karşın , tahakkuk bazlı sisteme göre hazırlanan mali tablolar için en az üç farklı seçenekten yararlanılabilir:

- i) Ciro/ Gayri Safi Harcama
- ii) Brüt Varlıklar
- iii) Normal Kazanç/ Kar

Denetim yapılan kuruluşun niteliği ve faaliyetlerine bağlı olarak bu üç seçenekten biri veya bunların kombinasyonu taban olarak seçilerek uygun bir başlangıç sağlanabilir. Her durum için geçerli olan altın bir kural yoktur ve önemliliğin her üç seçenek baz alınarak hesaplanması daha doğru olacaktır. Kullanılacak taban seçilmeden önce farklı sonuçların karşılaştırılması ve bunlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi gerekir.

Aynı zamanda denetim yapılan kuruluşu 3 farklı kategoriye ayırmak ve tahakkuk bazlı tablolardaki önemliliğe ilişkin farklı yaklaşımları anlatmak için bu kategorileri kullanmak mümkündür.

- Ticari kuruluşlar
- Yarı ticari kuruluşlar
- Ticari olmayan kuruluşlar

Denetim yapılan kuruluşların özellikleri birden fazla kategoriye ilgilendirse de, yapılan açıklamanın anlaşılabilirliği açısından, analizlerde kuruluşların sadece tek bir kategoriye dahil olduğu varsayılmıştır.

Ticari kuruluşlar (fully commercial trading organizations) genellikle ticaret fonları şeklinde kurulurlar ve işletme karı/fazlası elde etmek için piyasada

rekabet ederler. Gelecekteki belli bir zaman diliminde de bu kuruluşların özel sektöre geçmelerinin muhtemel olduğu düşünülür.

ÖRNEK 3

A Ticaret Fonu ürünlerini, Birleşik Krallık ve dış ülkelere satan bir imalat ve ticaret kuruluşudur. Hazine, kuruluşun net varlıklar üzerinden elde edeceği ortalama kazancın en az %15 olması gerektiğini belirtmiştir, 199X yıl sonu itibariyle kuruluşun mali durumu aşağıdaki gibidir.

	£
Ciro	110
İşletme Karı	16*
Brüt Varlıklar	115
Net Varlıklar	60
* 4 yıllık ortalama kar	

Önemlilik aşağıdaki dağılım içinde düşünülür:

Taban	0.5%	1%	2%	5%	10%
Ciro milyon £	0.5	1.1	2.2		
Varlıklar milyon £	0.6	1.2	2.4		
Kar milyon £				0.8	1.6

Görev Direktörü, hesabın özel duyarlılık gerektirmediğini düşündüğü için, önemliliğin 0.5_ile 1.2 milyon £'luk dağılım arasında yer alması gerektiğine karar vermiştir. Parlamentonun ilgisinin en çok yoğunlaşacağı düşünülen yer kara ilişkin rakamlar olduğu halde, durağan bir faaliyete rağmen yıldan yıla dalgalanma gösteren bu hesabın önemlilik için uygun bir taban olmayacağı düşünülmüştür. Bu sebeple görev direktörü, 1.0 milyon £'luk önemlilik değeri üzerinden planlama yapmış ve bunun ciro, kar ve bilanço ile ilgili olarak yeterli olacağı kanısına varmıştır.

Yarı ticari kuruluşlar genellikle icra daireleri şeklinde kurulurlar ve satış hasılatıyla maliyeti karşılama ve/veya gelir yaratılmasına bağlı finansal hedefleri gerçekleştirmek için faaliyet gösterirler. Bunların ticari aktiviteleri ana kuruluşa, diğer bakanlıklara ve kamu sektörü dışındaki yerlere hizmet sağlamaktan ibarettir. Kuruluşun, finansal hedeflerinin niteliğinden ve sürdürdüğü fiyat politikasından dolayı (maliyet iyileştirme) kar tabanlı önemlilik değeri ile diğer tabanlar arasında

önemli farklılıklar olacaktır, bu yüzden karın baz alınması uygun görülmemektedir.

ÖRNEK 4

A dairesi dışardan gelen müşterilere danışmanlık hizmeti verirken, devlet kurumları yerine de araştırma hizmetlerini yürüten bir hizmet kuruluşudur. Belirlediği finansal hedeflerin gereği olarak başabaş noktasını tutturmak zorundadır. 199X yıl sonu itibarıyla kuruluşun mali tabloları şu şekildedir.

	£
Ciro	100
Fazla	2
Brüt Varlıklar	70

Önemlilik aşağıdaki dağılım içinde düşünülmüştür.

Taban	0.5%	1%	2%	5%	10%
Ciro £m	0.5	1	2		
Varlıklar milyon £	1.4	0.7	1.4		
Fazla				0.1	0.2

Dışardan gelen müşterilere uygulanan fiyatlar nedeniyle, denetim yapılan kuruluşa gösterilen ilgi artmıştır, ancak Görev Direktörü hesabın duyarlılığının yüksek olduğu kanısında değildir. Önemlilik tabanı olarak başabaş noktasındaki fazlanın seçilmesinin uygun olmayacağını farketmiş, bu yüzden de önemliliğin 0.4 milyon-1 milyon £ dağılımı arasında yer alması gerektiğine karar vermiştir. Planlama aşaması için 0.7 milyon £ luk bir önemlilik büyüklüğü benimsenmiştir.

Ticari olmayan kuruluşlar genellikle icra daireleri şeklinde kurulmuştur. Diğer kategorilerde yer alan kuruluşlardan farklı olarak, burada temel amaç parasal karşılık olmaksızın hizmetin sunum ve idaresinin sağlanmasıdır. Sadece kuruluş amacı dışındaki faaliyetlerden düşük miktarda gelir elde edilebileceğinden hedefler belirlenirken öncelikle yapılacak işin toplam maliyeti veya birim maliyeti esas alınacaktır.

Bu kuruluşların ayrıntılı ya da özet bilanço sunma zorunluluğu olmasına rağmen, aktiflerin değeri gider hesaplarına oranla daha az önem taşımakta ve dikkatler harcama kısmına odaklanmaktadır. Böyle durumlarda, mali tablonun tamamı üzerinde bir fikir beyan edilecek olsa bile, İşletme Hesabı ve Bilanço için ayrı bir önemlilik belirlemenin uygun olup olmayacağı düşünülmelidir.

ÖRNEK 5

B İdaresi yerel ofisler yoluyla halka sosyal yardım dağıtmaktadır. Kaynakların büyük çoğunluğunu ödenekler oluşturmaktadır, düşük miktardaki işletme geliri de toplama eklenmiştir. 199X yıl sonu itibariyle idarenin mali durumu aşağıdaki gibidir.

	milyon ₺
Brüt Harcama	1000
Net Harcama	875
Brüt Varlıklar	75

Önemlilik aşağıdaki dağılım içinde düşünülmüştür.

Taban	0.5%	1%	2%
Brüt Harcama milyon ₺	5	10	20
Varlıklar ₺m	0.4	0.8	1.6

Görev Direktörü önemliliği önce bilanço kalemleri itibariyle hesaplamış, daha sonra kuruluşun niteliğini göz önünde bulundurarak, mali tablolardan faydalanan kişinin dikkatinin yoğunlaşacağı unsurun İşletme Hesabı olacağı yönünde karar vermiştir.

Parlamentonun ilgisi, kuruluşun birim maliyetlerini düşürme hedefindeki başarısızlığı ile fazla ödenen sosyal yardımlardaki iyileşme üzerine yoğunlaşmıştır. Görev Direktörü bunları dikkate alarak 7.5 milyon ₺'luk bir genel önemlilik düzeyinin uygunluğuna karar vermiştir. Ancak bu durumda bilanço üzerinde yeterli inceleme yapılamayacağı için, sadece bilanço için 1 milyon ₺'luk ayrı bir önemlilik düzeyi tespit etmiştir.

ÖNEMLİLİĞİN NİTEL YÖNLERİ

Daha önceki örneklerde, temel olarak mali tablolarda rastlanan hata ve eksikliğin niteliğine bakılmaksızın, muhatap alınan kitle için önemli olabilecek genel rakamsal değerler üzerinde durulmuştu. Ancak “Denetim İçin Önemliliğin Tespiti” başlıklı bölümün 1.paragrafında açıklandığı üzere önemlilik sadece değer ve miktara bağlı bir kavram olmayıp, niteliğe bağlı unsurları da içerir. Eşit öneme sahip bu unsurlara “nitelik olarak önemlilik”, “bağlam olarak önemlilik” de diyebiliriz.

Nitelik olarak önemlilikte, hesap bakiyelerinin veya teker teker bir bakiyenin değerinden ziyade onların içsel karakteristikleri ile ilgilenilir. Bu tür

bakiyeler (hesaplar) planlama aşamasında ayırdedilir ve muhatabın bekleyeceği tahmin edilen doğruluk seviyesinin tespitinden sonra, denetim testleri bu doğrultuda planlanır. Aşağıdaki koşulların gerçekleşmesi de konuların niteliksel olarak önemlilik arz ettiğini gösterebilir.

i) Normalde beklenenden daha yüksek bir doğruluk seviyesi gerektiren belirli açıklama isteklerinin varlığı

ii) Yapılan niceliksel önemlilik değerlendirmesinin altında kaldığı halde, Parlamentonun, içeriğindeki tüm hata ve eksikliklerle ilgilendiği konuların bulunması

Bu kategorilerin ilk kısmına, aşağıdaki durumları da ekleyebiliriz:

- Üst düzey personel veya yönetim kurulu üyelerinin ücret ödemeleri
- Ayı açıklama gerektiren zarar hesapları kalemleri
- Denetim ücreti
- Muhatabın daha yüksek bir doğruluk seviyesi bekleyeceği, uluslararası kuruluşlara üyelik aidatları, belirli yasal zorunluluklardan kaynaklanan ödemeler gibi, diğer hesaplara uygunluk sağlaması gereken bakiyeler

İkinci kategori altında, parlamentonun bir çok biriminde ilgi uyandıran meseleler ile denetim yapılan kuruluşla bağlantılı olarak ortaya çıkan sorunlara dikkat edilmesi gerekir. Burada göz önünde bulundurulacak şey, bir bakıma, yukarıda bahsedilen mali tabloların duyarlılığının değerlendirilmesidir. Aradaki en önemli fark ise, denetim yapılan kuruluşun faaliyetinin belli yönleriyle ilgilenilmesi ve bütün olarak bir mali tablo yerine, seçilen bir bakiye üzerine yoğunlaşılmasıdır. Sonuç olarak, denetimin tümünü ilgilendiren önemlilik seviyesi düşürülmemekte, fakat özel ilgi alanı olarak kabul edilen belli bakiyeler için daha düşük bir seviye belirlenmektedir.

Parlamentonun ilgisinden dolayı niteliği itibarıyla önemlilik arz eden konular denetim yapılan kuruluştan kuruluşa farklılık göstereceği için, bu konuları kapsamlı bir liste halinde sunmak mümkün değildir. Bununla birlikte, bu konular, belli parlamenter kaygılar nedeniyle verilen düzenlilik görüşüne bağlı olarak da ortaya çıkabilir. Buna rağmen, düzenlilik hatalarının niteliği itibarıyla önemli olacağını doğrudan kabul etmemek, her durumu kendi şartları ve değeri içinde düşünmek gerekmektedir.

ÖRNEK 6

5. örnekte bahsedilen idare, hedeflerine ulaşmada başarısız olmuş ve personelinin erken emekliliğe teşvik etmeyi hedefleyen kapsamlı bir yeniden yapılanma programına başlamıştır. Personel giderlerini azaltması düşünülen bu programın maliyetinin 3 yıl için 40 milyon ₺ olması beklenmektedir.

Görev Direktörü; Parlamentonun, gerekli standardı sağlamayan personele, özellikle kıdemlilere yapılan ödemelerle özel olarak ilgilendiğinin ve bu ödemelerin ilgili makamla mutlaka uyumlu olması gerektiği üzerinde durduğunun farkındadır. Hesabın tümü için kullanılan 7.5 milyon ₺'luk önemlilik değerinin bu ödemeler için yeterli olmayacağını düşünmüş ve bunların ayrı bir hesap alanı olarak test edilmesi için planlama yapmıştır.

Herhangi bir hata, eksiklik veya yanlış beyan, değeri veya niteliği itibariyle önemlilik taşımasa da, bağlamı veya ortaya çıkış şartları nedeniyle önemlilik kazanabilecektir. Hata içeren örnekler şunlar olabilir:

- Fazla veren bir bakiyeyi açık verir hale getiren
- Birçok yılı ilgilendiren mali tablolarda kullanılan bir trendi değiştiren
- Zararı, açıklama limitinin üzerine çıkaran
- Belli faaliyetlere ilişkin giderleri, özel açıklama gerektiren sınırın üstüne çıkaran
- Belli bir bakiyeye veya kayda sıklıkla rastlanması
- Bütçe tahminlerinden açıklama gerektirecek sapmaya yol açan
- Temel mali hedeflerin gerçekleştirilmesini etkileyen
- Personel ikramiyelerinin ve ödüllerin ödenmesini etkileyen

Bağlamı itibariyle önemlilik baz alınarak planlama yapmak güçtür, bu değerlendirmenin, denetim sonucunda taslak mali tablolar mevcutken yapılması daha uygun olacaktır. Ancak, bağlamı itibariyle önemli hata içeren belli bakiyelerin varlığına bütçe, tahminler ve gerçekleştirmeler temel alınarak karar verilmelidir. Testler önce azaltılmış bir önemlilik seviyesine göre yapılmalı, daha sonra seçilen belli bakiyelere indirgenmelidir.

SONUÇLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Önemlilik, denetçiye denetim sonuçlarının değerlendirilmesi konusunda karşılaştırma yapabileceği bir ölçü sağlar. Mali tabloların hata, eksiklik veya aşağıda belirtilen önemde düzensizlik içerip içermediğini önemlilik kavramı belirler:

- i) Mali tabloların , gerçek ve doğru görünüm (true and fair view), doğru sunum (properly presented) / dürüst sunum (fairly presented) sağlamıyor olması
- ii) Mali tablolarda yer alan işlemlerin kendilerini yönlendiren mevzuata uygun olmaması

Tespit ettiğimiz hatalar sadece doğru ve dürüst sunumu, gerçek görünümü etkiliyorsa, mali tablolarda yer alan bu hataların düzeltilmesi yoluna gidilecektir. Gerekli düzeltmelerin yapılmaması durumunda şartlı görüş verilir. Önemli düzenlilik hatalarının tespiti durumunda, denetim yapılan kuruluşun bu hataları hemen düzeltmesi mümkün olamayacağı için (kuruluş istisnai olarak geriye dönük düzenleme yapma yetkisine sahip olabilir) denetim görüşümüzü şarta bağlayabiliriz.

Denetim faaliyeti boyunca kanıtlar toplanır ve değerlendirilir. Hata içeren unsurlar belirlendiği zaman, bunların tek tek veya kümülatif olarak mali tablolar üzerinde esasa ilişkin önemli etkiye sahip olup olmadığının değerlendirilmesi gerekir. İşlemler için oluşturulan örnekleme içerisinde hata tespit edildiği takdirde, olası hata ve en yüksek hata limitine ilişkin tahmin sonuçlarına ulaşılmalıdır. Bu değerlendirme süreci devamlılık arz etmelidir. Elde edilen sonuçlar önemli bir hatanın var olma ihtimalini gösteriyorsa, hatanın yer aldığı düşünülen dağılım daraltılmalı ve denetim boyunca aynı işleme devam edilmelidir.

Denetim sonuçlarını değerlendirirken, detay testi, kontrol testi, analitik prosedürler, mali tablo incelemesi, kuruluşa ilişkin bilgiler gibi pek çok farklı kaynaktan denetim kanıtı toplanmaktadır. Denetim sonuçları matematiksel olarak değerlendirilip, olası hata tahminine ulaşılmış olursa ve bu doğrulansa bile, bu işlemlerin önemli hatanın varlığını gösterip göstermediği konusunda denetçinin kendi değer yargısını kullanması şarttır.

Matematiksel değerlendirme yapılması, basit anlamda bize aşağıdaki üç cevaptan birini verir.

- i) Olası hata ve en yüksek hata limiti tahmininin önemliliğin altında kalması durumunda: Bu durumda denetimi yapılan mali tabloların önemli hata

içermediği kanısına varılmaktadır, bu durumda olumlu görüş (unqualified opinion) verilebilir.

ii) Olası hata tahmininin önemliliğin üstünde kalması durumunda: Bu durumda mali tabloların önemli hata içerdiği konusunda güçlü kanıtlar vardır. Söz konusu hataların düzeltilmesi için gerekli çalışmaların yapılması beklenir. Hemen düzeltilmesi mümkün değilse (düzenlilik hatalarında olduğu gibi) veya yakın gelecekte de düzenlenemeyeceği düşünülüyorsa şartlı görüş verilmesi gerekebilir.

iii) Olası hata tahmini önemliliğin altında, ancak üst hata limiti önemliliğin üstünde yer alıyorsa: Bu durumda matematiksel değerlendirme kendi içinde tutarsızdır ve bir sonuca ulaşmamaktadır. Olası hata limiti tahmini ile en yüksek hata limiti tahmini arasında çok küçük bir rakamsal farklılık varsa, önemli hatanın varlığı ile ilgili güçlü bir göstergeye ulaşılmış sayılır. Eğer iki tahmin arasındaki fark büyük ise, muhtemelen yapılan inceleme yeterli değildir ve denetim prosedürlerinin genişletilmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsettiğimiz her farklı durum için sonuçları değerlendirirken, denetçi mesleki değer yargısını kullanmalı, elindeki bütün kanıtların ışığı altında tahminlerinin sağlam ve savunulabilir olup olmadığını değerlendirmelidir. Özellikle, işlemler için oluşturulan örneklemedeki hatalar baz alınarak şartlı görüş verilmesi düşünülen durumlarla beraber, sonuçların denetçiyi olumlu görüş vermeye yönelttiği durumlar için de bu değerlendirmenin yapılması büyük önem taşır.

SAYIŖTAY RAPORLARI

- 2002 Yılı Hazine İŖlemleri Raporu (Özet)
- Hazine BiliŖim Sistemleri Denetim Raporu (Özet)

2002 YILI HAZİNE İŞLEMLERİ RAPORU* (ÖZET)

1.BÜTÇE FİNANSMANI

TEMEL BÜTÇE İLKELERİ

Bütçe, mali sistemin temelini oluşturan ve Meclisin mali yapıyı kontrol etmesine imkan tanıyan bir belgedir. Mali sistemimizde, gelirlerin toplanması ve giderlerin gerçekleştirilmesi ile ilgili yetkiler Meclis tarafından verilir. Meclis, yetki vermenin ötesinde, bütçe kanunu ile, hangi işe ne kadar harcama yapılacağını da doğrudan kontrol eder. Bütçe ile yıl başlarında verilen yetkinin hükümetler tarafından nasıl kullanıldığı Kesin Hesap süreciyle Meclis tarafından denetlenir. Bütçe sistemi ile harcamaların bu şekilde kontrol edilmesi, Meclise kamu borçlanmasını yönlendirme ve kontrol etme imkanını vermektedir.

KAYIT DIŞI BÜTÇE

Kayıt dışı bütçe, Anayasanın 161 inci maddesi gereğince esasen bütçede yer alması gereken, ancak bütçe gideri veya geliri olarak kaydedilmeyen tüm harcamaları ve gelirleri ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Kayıt dışı bütçe işlemleri için “mahsup borçlanma”, “nakit dışı borçlanma” veya “yarı mali işlem” gibi terimler de kullanılmaktadır. Kayıt dışı ifadesi, bütçe dışında harcanan kaynakların israf edildiğini, nereye harcadığının belli olmadığını veya yolsuzluk yapıldığını ifade etmemektedir. Kayıt dışı terimi, bu işlemlerin TBMM tarafından hiçbir şekilde izlenemediğini vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır. Yine kayıt dışı ifadesi, bu işlemlerin hiç bir kaydı olmadığını göstermez. Bütçe dışına kaydırılan bir çok işlem için çeşitli muhasebe kayıtları yapılmaktadır. Bu kayıtlar sonucunda çeşitli mali tablolar da hazırlanmaktadır. Ancak, bu kayıtlar, yılı işlemlerinin sonucunu hatalı olarak yansıtmaktadır. Gider veya gelir olarak kaydedilmesi gereken işlemler, gider veya gelir hesapları yerine bu gider ve gelirlerin gizlenmesini sağlayacak Değer Değişimleri Hesabı,

* 2002 Yılı Hazine İşlemleri Raporu, Sayıştay Genel Kurulu’nun 06.10.2003 tarih ve 5071/1 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunmuştur.

Dış Borç Hareketleri Hesabı, Tahvil Hareketleri Hesabı gibi yıl sonunda devir vermeyen “torba hesaplara” kaydedilmektedir. Dolayısıyla yıl sonunda üretilen mali tablolara bakıldığı zaman gerçek giderler ve gelirler görülememektedir. Bu sebeple işlemlerin gider niteliğini gizleyecek şekilde yapılan kayıtlar, bütçe açısından kayıt dışı olarak adlandırılmaktadır. Bu işlemler Meclise sunulan belgelerde yer almadığı için, Meclis tarafından görülüp sorgulanması da mümkün olmamaktadır. Konsolide bütçe rakamlarına göre, 2002 yılında 76 katrilyon liralık gelire karşılık 116 katrilyon liralık gider yapılmış ve konsolide bütçe açığı 40 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir. Oysa, bütçeye gelir veya gider kaydı yapılmayan işlemlerin dikkate alınması durumunda 82 katrilyon liralık gelire karşılık 146 katrilyon liralık gider yapılmış, dolayısıyla gerçek bütçe açığı da 64 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe Giderleri Niçin Gizlenmektedir?

Yarı mali işlemlerin ortaya çıkmasında önemli bir faktör, merkezi hükümetin kaynaklarını aşan taahhütlere girmesi ve bütçe imkanlarının kısıtlılığı nedeniyle bu taahhütlerin bütçe dışında gerçekleştirilmesidir. Bütçeleştirilmeyen işlemler temel olarak kamu açıklarını az gösterme ve sorumluluktan kaçınma kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu işlemler, bir yandan devletin borç stokunu artırırken, diğer yandan yapılan gider bütçeleştirilmediğinden, bütçe açığı olduğundan daha az gösterilmektedir. Mevzuatta yer alan mali disipline aykırı düzenlemeler (tabkim uygulamaları, bütçe kanunlarında yer alan ve bazı borçlanma işlemlerinin bütçe dışındaki hesaplarda izlenmesine imkan veren borçlanmaya ilişkin istisnai hükümler ve borçlanma limitlerinin etkin olmaması) buna zemin hazırlamaktadır. Yarı mali işlemlerin çoğunlukla yasal dayanakları mevcuttur. Bütçe kanunları veya özel kanunlar ile bazı giderlerin bütçede gösterilmeden gerçekleştirilmesine imkan sağlanmaktadır. Ancak, bu işlemler yasal olmakla birlikte, mali disipline ve temel ilkelere aykırıdır.

Yarı mali işlemler devlet muhasebesinde takip edilememektedir. Yarı mali işlemler muhasebede izlenemediğinden dolayı mali raporlarda ve istatistiklerde de yer almamaktadır. (2000 Yılı Mali Raporu, s. 15-16)

Kayıt Dışı Bütçe İşlemlerinin Sonuçları Nelerdir?

Yarı mali işlemlerin izlenmesindeki güçlük ve kamu açıklarını gizleme yönündeki eğilim sonucunda, bu işlemler borçlanma ve bütçe işlemleri arasında gösterilmemektedir. Bu durumda bütçe, borçlanma ve kamu sektörü ile ilgili temel göstergeler eksik ve yanıltıcı olmaktadır.

Bütçe açısından;

Bütçe açığı olduğundan az gösterilmektedir. Bütçe açığı ile net borçlanma basılatı arasında bulunması gereken denklik kaybolmaktadır. Bütçe, merkezi hükümet faaliyetleri hakkında eksik bilgi vermektedir. Bütçenin önemi ve etkisi azalmaktadır.

Borçlanma açısından;

Bütçe açığının hangi kaynaklarla karşılandığını gösteren bütçe finansmanı tablolarında borçlanma işlemlerinin bir kısmı gösterilmemektedir. Bu, gider kaydedilmeden kullanılan borçlanma basılatının finansman tablolarına yansıtılmamasından kaynaklanmaktadır. Sonuç olarak, borçlanma ile ilgili veriler eksik ve yetersiz şekilde yayınlanmakta, borç stoku öngörülenden daha hızlı şekilde artmaktadır.

Meclisin denetimi ve kontrolü açısından;

Bütçe dışında kalan konularda Meclisin denetimi ve kontrolü sınırlıdır. Bu işlemlerin bir kısmı ödeneklere bağlı olmadan gerçekleştirilmekte, Meclis adına denetimden azade kalmakta ve işlem tamamlandıktan sonra da Meclise hesabı verilmemektedir. Bu işlemler üzerinde Meclisin doğrudan denetim mekanizmaları – bütçe ve kesin hesap süreci- etkisiz kaldığı gibi dolaylı denetim mekanizmaları – Sayıştay denetimi- de yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla Meclisin iradesi ve denetimi dışında Hazine aracılığıyla kamu giderleri yapılmaktadır.

Borçlanma, bir bütün olarak Meclisin iradesi ve yönlendirmesi doğrultusunda gelişmemektedir.

Bütçe ve kesin hesap süreci etkinliğini yitirmekte, bütçenin önemi ve etkisi azalmakta, sonuç olarak Meclis denetimi devre dışı kalmaktadır.

KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ (KKBG)

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği, kamunun açığının kapatılması için bir yıl içinde yapılması gereken borçlanma miktarını gösterir. KKBG, kamu kesiminin bütün gelirleri ile giderleri arasındaki farkı ortaya koyan, önemli ekonomik göstergelerden biridir. Konsolide bütçe açığı, KKBG'nin en önemli unsurudur.

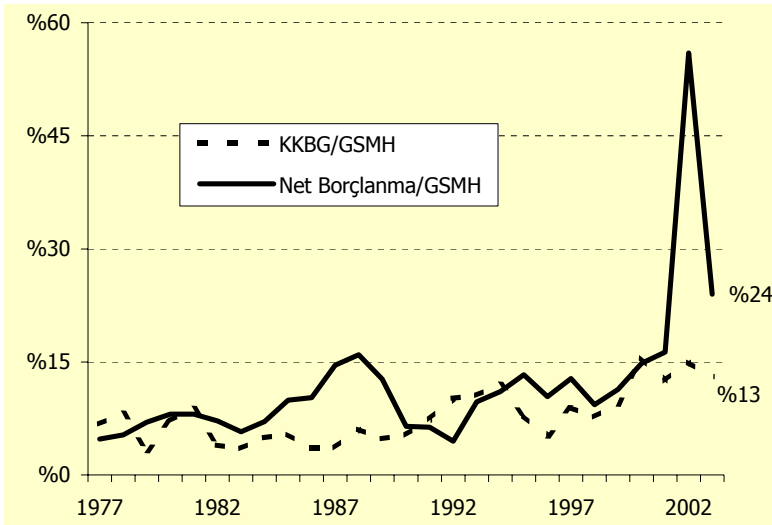
Konsolide bütçe, sürekli olarak açık vermektedir. Bu açığın milli gelire kıyasla giderek büyük rakamlara ulaşması KKBG'nin de sürekli büyümesi sonucunu doğurmaktadır.

Tablo 1: KKBG ve Net Borçlanmanın Milli Gelire Oranı (Seçilmiş Yıllar)

	1986	1988	1995	2000	2001	2002
KKBG / GSMH	%3,7	%4,8	%5,2	%12,5	%15,4	%12,6 ⁽¹⁾
Net Borçlanma Hasılatı/GSMH	%14,2	%14,6	%9,9	%14,9	%55,9	%23,7 ⁽²⁾

(1) 2003 yılı programından alınan tahmini gerçekleşme oranı
(2) 2002 yılı net borçlanma hasılatı, alacak tahsilatı ve diğer finansman unsurlarından oluşur. Borçlanma gereğinin %8,1 'si kur farklarından kaynaklanmaktadır. Devlet borçları saymanlığı 2002 yılı kayıtlarından hesaplanmıştır.
Kaynak: 2001 yılı Hazine İşlemleri Raporu tablo 1, DPT 2003 yılı ekonomik program, s. 39

Grafik : 1976-2002 Yıllarında KKBG ve Net Borçlanma Hasılatı



2002 yılında kamu kesimi borçlanma gereği milli gelirin %13'ü, net borçlanma hasılatı ise milli gelirin %24'ü oranında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, yayınlanmakta olan KKBG rakamları kamu kesiminin gerçek açığını göstermemektedir. KKBG rakamları ile net borçlanma hasılatı arasındaki fark, kayıt dışı bütçe işlemlerinden kaynaklanmaktadır.

2002 YILI PROGRAM HEDEFLERİ

... kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının, 2002 yılında yüzde 8'e düşmesi öngörülmektedir. (2002 Yılı Programı, s. 14)

2002 yılı konsolide bütçe harcamaları 98.071 trilyon lira olarak programlanmıştır. Harcamaların GSMH'ya oranının bir önceki yıla göre 5,8 puan azalarak yüzde 31,5 seviyesinde olması hedeflenmiştir.

2002 yılı konsolide bütçe gelirleri 71.118 trilyon lira olarak programlanmıştır. Toplam gelirlerin GSMH'ya oranının bir önceki yıla göre 0,3 puan azalarak yüzde 25,3 seviyesinde olması hedeflenmiştir.

2002 yılında konsolide bütçe vergi gelirlerinin harcamaları karşılama oranının bir önceki yıla göre 9,7 puanlık bir iyileşme ile yüzde 59,1 düzeyinde olması öngörülmüştür. (2002 Yılı Programı, s. 27-28)

konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranının, 2002 yılında yüzde 9,6'ya düşürülmesi hedeflenmektedir.

2002 YILI GERÇEKLEŞMESİ

Tablo 2: 2002 Yılı Bütçe Rakamlarının Milli Gelire Oranı (Hedefler-Gerçekleşme)

	Hedef ⁽¹⁾	Yayınlanan Veriler ⁽²⁾	Gerçekleşme ⁽³⁾
Bütçe Açığı	%9,6	%14,3	%23,7
Konsolide Bütçe Giderleri	%35	%42,2	%54,1
Konsolide Bütçe Gelirleri	%25,3	%27,9	%30,1

(1) 2002 Yılı DPT Kamu Finansman Raporu s.29

(2)Yayınlanan bütçe ve GSMH verilerinden hesaplanan oran. Bütçe verileri <http://www.Hazine.gov.tr/stat/kamsek/ti1-02.htm>'den alınmıştır. (cari fiyatlar ile 2002 yılı bütçe dengesi)

(3) Hazine saymanlıklarının verilerinden hesaplanan oran. Kayıt dışı tüm gider ve gelirler dahil. (Bk. tablo 5 ve 6) Açığın %8,1'si kur farklarından kaynaklanmaktadır. Bütçe açığı ve tablo 1'de verilen KKBG rakamları, net finansmandan yola çıkılarak hesaplandığı için bu tabloda aynı görünmektedir. KKBG rakamına diğer kamu kesiminin açığı eklenmelidir.

2002 yılında bütçe açığının milli gelirin 9,6'sı oranında olması hedeflenmiştir. Yıl içinde bu hedefe ulaşılması mümkün olmamıştır. Yayınlanan bütçe verilerine göre bütçe açığı milli gelirin %14,3'ü seviyesinde görünmektedir. Ancak, kayıt dışı bütçe işlemlerinin dikkate alınması sonucunda 2002 yılında bütçe açığının gerçekte milli gelirin %23,7'si oranında olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu farklılığın nedeni, bütçe gelir ve giderleri ile ilgili verilerde görülmektedir. Yıl içinde gerçekleştirilen giderlerin toplamı milli gelirin %54,1'i oranındadır. Yani milli gelirin %11,9'u oranında olan ve gider kaydedilmesi gereken işlemler, bütçede yer almamıştır. Gelirler yönünden ise, milli gelirin %2,2'si oranındaki işlemlerin kayıt dışı kaldığı görülmektedir.

Tablo 2: 2002 Yılı Konsolide Bütçe Borçlanma Gereği ve Finansmanı

		Trilyon TL	
	Hedefler	Gerçekleşme - Hazine Verileri	Gerçekleşme - Saymanlık Verileri
Bütçe Borçlanma Gereği (Bütçe Açığı)	26.953	34.387	(4)64.878
Konsolide Bütçe Geliri	71.118	76.400	75.592
Konsolide Bütçe Gideri	-98.071	-115.485	-115.682
Bütçe Emanetleri	0	1.765	1.246
Avans	0	-2.933	-487
Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler	-	-	4.135
Kayıt Dışı Giderler	-	-	(2)-34.344
Kayıt Dışı Gelirler	-	-	(2)6.146
Diğer Finansman Kullanımları (Net)	-	-	-1.484
Bütçe Borçlanma Gereğinin Finansmanı	26.953	34.387	64.878
Dış Borçlanma (Net)	13.467	16.570	37.153
Tahvil (Net)	12.095	-896	10.722
Bono (Net)	1.391	(5)18.370	16.990
Diğer	-	(4)343	(3)13

Not: Konsolide bütçe gelir ve giderine özel ödenek dahildir. Giderler (-) işaretle verilmiştir.

(1) Tablodaki tasnif saymanlık verileri açısından yeterli olmadığından bu toplamaların kullanılması uygun değildir. Bu verilerin tablo 5 ve ek tablo 1 ve 2'deki veriler dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekir. Net borçlanma tutarlarına kur farkları dahildir. Tahvil rakamına özel tertip tahviller dahildir. (Net borçlanma rakamları için bk. ek tablo 3)

(2) Kurumlara transfer edilen kaynaklar ve alacaklardan yapılan tahsilat dahil.

(3) Kaynağı tespit edilemeyen giderleri gösterir.

(4) Nakit dışı faiz ödemelerini de içermektedir.

(5) Mahsup işlemler dikkate alınarak bulunan net iç borçlanma rakamları

Kaynaklar:

2002 yılı Programı,

Hazine Verileri www.hazine.gov.tr/stat/kamsek/ti1-02.htm (28.08.2003)

2002 Yılı Hazine Genel Hesabı Mizanı ve Devlet Borçları Saymanlığı kayıtları.

Hedef: 2002 yılında konsolide bütçenin 26,9 katrilyon lira açık vermesi ve bu açığın net borçlanma hasılatı ile karşılanması öngörülmüştür.

Hazine Verileri: Yayınlanan verilerle, 2002 yılı konsolide bütçe gerçekleşmesi şu şekilde açıklanmıştır: Bütçe açığı, emanet ve avans unsurları da dikkate alındığında 34,3 katrilyon lira olarak görünmektedir. Bu açığın finansmanı için 34,3 katrilyon lira tutarında net iç ve dış borçlanma yapılmış görünmektedir.

17,5 katrilyonluk net iç borçlanma ile ilgili olarak da Devlet tahvili ve Hazine bonusu rakamları revize edilmiş ve nakden ihraç edilen senetlerin değişimlerinden kaynaklanan mahsup işlemleri de satış ve ödeme miktarına dahil edilmiştir.

Gerçekleşme – Saymanlık Verileri: 2002 yılında yayınlanan verilerle tespit edilen gerçekleşme rakamları arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Bu farklar incelenmeden önce, tablo 3'te gerçekleşme sütununda yer alan verilerin kaynağı belirtilmelidir: Bütçe ile ilgili rakamlar, 2002 yılı kesin hesap verilerinden alınmıştır. Borçlanma verileri Hazine saymanlıklarından temin edilmiş, kayıt dışı işlemler de borçlanma işlemlerinin detaylı bir şekilde incelenmesi ve yeniden kaydedilmesi sonucunda tespit edilmiştir.

Kayıt dışı işlemlerin de dikkate alınması sonucunda 2002 yılı bütçe açığının 64,8 katrilyon lira olduğu tespit edilmiştir. Yayınlanan verilerle bu rakam arasındaki fark, kayıt dışı gelir ve giderlerden kaynaklanmaktadır.

BÜTÇE FİNANSMANI ANA KALEMLER

2002 Yılı Gelir ve Gideri (Mahsup İşlemler Dahil)

	Trilyon TL	
	Borçlanma İşlemleri Dahil	Borçlanma İşlemleri Hariç
Giderler	252.131	147.172
Bütçe Giderleri (*)	114.923	114.923
Bütçe Dışı Giderler / Ödemeler	137.28	32.249
Gelirler	252.131	82.294
Bütçe Gelirleri	75.592	75.592
Bütçe Dışı Gelirler / Kaynaklar	176.539	6.702
Nakit Bütçe Açığı		64.878
* Avans ve emanetler dikkate alınarak bulunan nakit bütçe gideri. Tabloda yer alan rakamların detayı için bk. ek tablo 1 ve 2		

2002 yılında borçlanma işlemleri dahil edildiği zaman 137,2 katrilyon lirası bütçe dışı olmak üzere toplam 252,1 katrilyon lira gider, 176,5 katrilyon lirası bütçe dışı olmak kaydıyla toplam 252,1 katrilyon lira da gelir elde edilmiştir.

Borçlanma işlemleri hariç tutulduğu zaman ise, 32,2 katrilyon lirası bütçe dışı olmak üzere 147,1 katrilyon lira gider, 6,7 katrilyon lirası bütçe dışı olmak üzere 82,3 katrilyon lira gelir elde edilmiştir. Gelirler ile giderler arasındaki fark 64,8 katrilyon liradır.

BÜTÇE FİNANSMAN DENGESİ

Bütçe finansmanında dört unsurun karşılıklı olarak dengede olması gerekmektedir.

$$\text{Bütçe Gelirleri} + \text{Borçlanma Hasılatı} = \text{Bütçe Giderleri} + \text{Borç Ödemeleri}$$

Bu denge, merkezi hükümetin borçlanma geliri dışında elde ettiği tüm gelirleri bütçe geliri olarak, borç anapara ödemeleri dışındaki tüm giderlerini de bütçe gideri olarak kaydetmesiyle gerçekleşebilir. Bu aynı zamanda bütçe açığının net borçlanma hasılatına eşit olması demektir.

Finansman dengesi ile, merkezi hükümetin bir yıl içinde ne kadar harcama yapıp, ne kadar gelir topladığı ve gelirlerle giderler arasındaki farkın nasıl finanse edildiği gösterilmektedir. Finansman dengesi adının kullanılması, toplam gelirlerle toplam giderlerin aynı tutarda olması sebebiyledir. Yani, finansman tablosunun sıhhati, gelir ve gider tutarları arasındaki farkın sıfıra yakın olması ile ölçülür.

Bütçe finansman dengesi tablosu, bütçe işlemlerinden başlayarak, önce nakit işlemleri, ardından da mahsuben yapılan işlemleri ele almaktadır. Bu şekilde yıl içinde borçlanma yoluyla ve diğer yollardan elde edilen kaynakların nasıl kullanıldığının gösterilmesi mümkün olmaktadır.

Tabloda gider ve harcama mahiyetinde olan bütün işlemler eksi (-) işaretle gösterilmişlerdir.

Tablo 3: 2002 Yılı Konsolide Bütçe Finansman Dengesi

	Trilyon TL
1. BÜTÇE İŞLEMLERİ	
2. Konsolide Bütçe Gelirleri	75.592
3. Konsolide Bütçe Giderleri	-115.682
4. Bütçe Açığı	-40.090
5. Bütçe Emanetleri	1.247
6. Avanslar	-487
7. Nakit Bütçe Açığı	-39.331
8. FİNANSMAN İŞLEMLERİ	
9. Borçlanma Hasılatı	169.824
10. Borç Geri Ödemeleri	-104.958
11. Net Borçlanma Hasılatı	64.866
12. Borçlanmayla Karşılanan (Mahsup) Gelirler	4.061
13. Borçlanmayla Karşılanan (Mahsup) Giderler	-29.569
14. Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler	4.135
15. Nakit Borçlanma Hasılatı	43.493
16. Tahsil Edilen Alacaklar	2.085
17. Transfer Edilen Kaynaklar (Doğan Alacaklar)	-4.776
18. Nakit Borçlanma ve Alacak Hasılatı	40.802
19. Bütçe Dışı Emanetler	555
20. Bankalar	-1.620
21. Kasalar	-26
22. Bütçe Dışı Avans ve Krediler	-394
23. Diğer Gelirler	13
24. Nakit Finansman	39.331
Tabloda Giderler (-), Gelirler (+) olarak gösterilmiştir.	
Tablodaki rakamların detayı için bk. Ek 1	

BÜTÇE İŞLEMLERİ (1-7)

Bütçe finansman tablosunun düzenlenebilmesi için, öncelikle bütçe açığının tespit edilmesi gerekmektedir. Ancak, yılı bütçelerinde bütçe gideri ve bütçe geliri olarak kayıtlı tutarlar, yıl içinde gerçekleşen işlemlerin tamamını göstermemektedir. Bu sebeple bütçe gideri ve bütçe geliri toplamı bulunurken, konsolide bütçe gider ve gelir rakamlarına avansların (gider kaydedilmediği halde nakden ödenen tutarların) ilave edilerek, bütçe emanetlerinin (gider kaydedildiği halde henüz ödenmemiş tutarların) düşülmesi gerekmektedir. Böylece nakit bütçe açığına ulaşılabacaktır. Bu bölümde kullanılan rakamlar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 2002 yılı Kesin Hesap Taslağından ve Sayıştay Başkanlığı

tarafından hazırlanan 2002 yılı Genel Uygunluk Bildirimi taslağından alınmıştır.

Konsolide Bütçe Geliri (2)

Konsolide bütçe, genel ve katma bütçenin toplamından oluşmaktadır. Konsolide bütçe gelirleri, genel bütçe gelirlerine katma bütçeli kuruluşların öz kaynaklarının eklenmesi suretiyle tespit edilir. 2002 yılında konsolide bütçe geliri 75,5 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Konsolide Bütçe Gideri (3)

Konsolide bütçe gideri, genel ve katma bütçe giderlerinden, katma bütçeli kuruluşlara aktarılan Hazine yardımı düşülerek bulunur. 2002 yılı konsolide bütçe gideri tutarı 115,6 katrilyon liradır.

Bütçe Açığı (4)

Konsolide bütçenin gelir ve giderleri arasındaki farkı göstermektedir. Konsolide bütçe açığı 2002 yılında 40,1 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe Emanetleri (5)

Mali yıl içerisinde veya sonunda ilgili belgeleri hazırlandığı halde herhangi bir nedenle kısmen veya tamamen ilgililerine ödenemeyen tutarlardan oluşur. Bu tutarlar daha sonraki bir tarihte ödenir. Yıl sonunda bu hesapta meydana gelen artış, o yıl içinde gider kaydedildiği halde nakden ödenmeyen tutarı göstermektedir. 2002 yılı sonunda bütçe emanetlerinde meydana gelen 1,2 katrilyon liralık bir artışın, henüz ödenmediği için, gider kalemlerinden düşülmesi gerekmektedir.

Avanslar (6)

Avanslar gider kaydedilmediği halde nakden ödenmiş olan tutarları göstermektedir. Avans olarak kaydedilen tutarlar, ilgili harcamaların belgeleri tamamlandıktan sonra, -gecikmeli olarak- gider kaydedilmektedir. Yıl sonunda avans olarak verilen ancak henüz gider kaydedilmemiş olan tutarın tespit edilebilmesi için yıl içinde avanslarda meydana gelen artışın hesaplanması gereklidir. 2002 yılında verilen avansların 487 trilyon lirasının gider kaydı yıl sonuna kadar yapılamamıştır. Bu tutar yıl içinde yapılmış bir gider olduğu için (-) işaretle giderlere dahil edilmiştir.

Nakit Bütçe Açığı (7)

Bütçenin nakit ihtiyacı, finansmanla ilgili en önemli unsurdur. 2002 yılı konsolide bütçesinin gelir ve giderleri arasındaki fark 40,1 katrilyon liradır. Ancak, gider olarak kaydedildiği halde henüz nakden ödenmemiş tutarların (bütçe emanetlerinin) ve nakden ödendiği halde henüz gider kaydedilmemiş tutarların (avansların) dikkate alınmasıyla, bütçenin nakit ihtiyacının aslında 0,8 katrilyon eksiğiyle 39,3 katrilyon lira olduğu görülmektedir.

FİNANSMAN İŞLEMLERİ (8-24)

Normal olarak bütçe finansman tablolarının finansman bölümünde, borçlanma ve alacak işlemleri ile nakdi etkileyen diğer kalemler gösterilir. Mevcut muhasebe altyapısıyla halihazırda yayınlanmakta olan bütçe finansman tabloları sadece bütçe için yapılan borçlanma tutarlarını gösterecek şekilde düzenlenmektedir. Yani net borçlanma hasılatı bütçe açığına denk olacak şekilde tanzim edilmektedir.

Dolayısıyla, borçlanma ile finanse edilen bazı işlemlerin bütçe dışında kalması sebebiyle, finansman tablosunun yıl içinde merkezi hükümet tarafından yapılan bütün harcamaları ve elde edilen bütün gelirleri ortaya koyacak şekilde düzenlenmesi gerekmiştir. Bu bölümde kullanılan rakamlar Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı tarafından kaydı yapılan belgelerin tasnifi ile bulunan rakamlardan ve 2002 yılı idare hesabı cetvellerinden alınmıştır.

Borçlanma ve Borç Geri Ödemeleri (9) (10)

Merkezi hükümet tarafından yıl içinde yapılan borçlanmaları ve borç geri ödemelerini gösterir. Dış borç, devlet tahvilleri ve Hazine bonoları ile ilgili işlemlerinin takip edildiği hesaplarda kayıtlı olan tüm işlemler, dolayısıyla, borçlanma yoluyla elde edilen tüm kaynaklar hesaplama dahil edilir. 2002 yılında 169,8 katrilyon lira borçlanılmış, 104,9 katrilyon lira borç geri ödemesi yapılmıştır.

Net Borçlanma Hasılatı (11)

Borçlanma hasılatından borç geri ödemelerinin çıkarılması sonucu bulunan net borçlanma hasılatı, elde edilen kaynak tutarını göstermektedir. Borçlanma yoluyla elde edilen kaynaklar esasen, borç geri ödemesinde ve bütçe finansmanında kullanılır. Yani net borçlanma hasılatının bütçe açığına denk olması gereklidir. Ancak, temel bütçe ilkelerine aykırı olmakla

birlikte, mali sistemimizde borçlanma hasılatı, kayıt dışında kalan bir takım işlemleri finanse etmek için de kullanılmaktadır. Bütçe dışı gelir ve giderler dolayısıyla söz konusu denklik sağlanamamaktadır. 2002 yılı net borçlanma hasılatı rakamı 64,8 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, 2002 yılında kamu kesiminin iç ve dış borç toplamı 64,8 katrilyon lira artmıştır.

Mahsup Gelir ve Giderler (12) (13)

Mahsup gelir ve giderler, borçlanma ile ilişkili olarak ortaya çıkan, ancak gelir veya gider olarak kaydedilmemiş işlemlerden oluşurlar. Bütçede kayıtları olmamakla birlikte gerçek anlamda gelir ve harcama niteliği taşırlar. Bu işlemler yarı mali niteliktedir. İşlemlerin borç hesaplarıyla ilgili yönü muhasebe sisteminde kayıt altına alınmış, gelir veya gider hesaplarıyla ilgili yönü ise kayıt dışı kalmıştır. 2002 yılında 29,5 katrilyon lira mahsup gider yapılmış, 4,1 katrilyon lira da mahsup gelir elde edilmiştir.

Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler (14)

Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı, giderlerin sonradan bütçe giderleri hesabına aktarılmak üzere geçici olarak kaydedildiği bir ara hesaptır. İşlemlerinin tamamlanamaması nedeniyle ilgili hesaplara kaydı mümkün olmayan ödemeler ile bu ödemelerden işlemleri tamamlanarak ilgili hesaplara aktarılan tutarlardan oluşur. 2002 yılında bütçeden mahsup edilecek ödemeler rakamı finansman tablosunda (+) işaretle yer almıştır. Çünkü, 4,1 katrilyon liralık tutar 2001 yılından devreden tutardır ve 2002 yılı mahsup bütçe giderleri toplamından düşülmesi gerekmektedir.¹

Nakit Borçlanma Hasılatı (15)

Nakit borçlanma hasılatı, mahsup gelirler mahsup giderler ve bütçeden mahsup edilecek ödemelerin dikkate alınması sonucu bulunan rakam olup, 43,4 katrilyonluk bir tutara tekabül etmektedir.

¹ Bütçeden mahsup edilecek ödemeler hesabının 2001 yılından devir rakamı 4,1 katrilyon liradır. 2002 yılında hesabın borç kısmına 32,4 katrilyon liralık kayıt yapılmıştır. 2002 yılı içinde ödenek sağlanarak, 2001 yılı devri ve 2002 yılı kayıtları toplamı olan 35,5 katrilyon liralık tutar için alacak kaydı yapılarak bu tutar bütçe giderine aktarılmıştır. Dolayısıyla, 35,5 katrilyon liralık kaydın 4,1 katrilyon lirası 2001 yılı ile ilgili olduğu için bu tutar 2002 yılı bütçe giderleri rakamından düşülmüştür. Hesabın 2003 yılına devir rakamı 33 milyon liradır.

Alacak Tahsilâtı (16)

Hazinenin genel ve katma bütçe dışındaki kuruluşlardan olan devirli, garantili ve ikraz alacaklarından yapılan tahsilâtı gösterir. Bu işlemler sonucunda gerçek anlamda bir kaynak sağlanır, ancak bu gelir olarak görünmemektedir. 2002 yılında alacaklardan 2,1 katrilyon lira tahsil edilmiştir.

Transfer Edilen Tutarlar (Doğan Alacaklar) (17)

Borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların önemli bir kısmı bütçe dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Bu kuruluşlara aktarılan tutarlar bütçede gider veya transfer kalemleri arasında gösterilmemekte, sadece alacak kaydı yapılmaktadır. Bu tutar 2002 yılında 4,7 katrilyon liradır.

Nakit Borçlanma ve Alacak Hasılatı (18)

Nakit borçlanma hasılatının alacak tahsilâtı ve doğan alacaklar ile birlikte değerlendirilmesi sonucunda nakit borçlanma hasılatı ve alacak tahsilâtı 40,8 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe Dışı Emanetler (19)

Çeşitli sebeplerle bütçe emanetleri dışındaki emanet hesaplarında bekletilen tutarlardan oluşur. 2002 yılında emanet hesaplarında bekleyen tutarlar 555 trilyon lira artmıştır. Dolayısıyla, bu tutar kadar ilave finansman sağlanmıştır. Denge tablosunda emanet hesaplarındaki artış bir gelir unsuru olarak değerlendirilmektedir.

Bankalar (20)

Banka hesaplarındaki tutar 2002 yılında 1,6 katrilyon lira artmıştır. Bu, borçlanma yoluyla elde edilen kaynakların bir kısmının banka hesaplarına yatırıldığı anlamına gelir. Banka hesaplarındaki artış finansman tablosunda dengenin sağlanması için bir gider unsuru gibi değerlendirilmektedir.

Kasalar (21)

Kasalarda bekleyen tutarlar 2002 yılı içinde 26 trilyon lira artmıştır. Bu, çeşitli kaynaklardan sağlanan gelirlerin bir kısmının kasalara yatırıldığını ve henüz kullanılmadığını gösterir. Bu tutar gider mahiyetindedir.

Bütçe Dışı Avans ve Krediler (22)

Bu avans kaleminde yıl içinde finanse edilen ancak henüz gider kaydı yapılmayan işlemler yer alır. Bu tutarlar finansman tablosunda gider olarak gösterilmektedir. 2002 yılı sonu itibarıyla bütçe dışı avans ve kredilerde 394 trilyon liralık artış olmuştur.

Diğer Gelirler (23)

2002 yılında kaynağı tespit edilemeyen gelirlerin tutarı 13 trilyon liradır.

Nakit Finansman (24)

Bütçe açığının nasıl finanse edildiğinin belirlenmesi için önce net borçlanma hasılatı tespit edilmişti. Ardından mahsup işlemler, alacak işlemleri ve diğer finansman kalemleri dikkate alınmış, bu suretle nakit finansman tutarına ulaşılmıştır. 2002 yılında 39,3 katrilyon liralık nakit finansman sağlanmıştır. Nakit bütçe açığı da 39,3 katrilyon lira olarak gerçekleşmiştir.

Bütçe Finansman Dengesi

2002 yılında borçlanma işlemleri dahil edildiği zaman 252 katrilyon liralık gelirin elde edildiği ve aynı miktarda giderin gerçekleştirildiği görülmektedir. Kayıt dışı gelir ve giderlerin de yer aldığı finansman dengesi 13 trilyon liralık farkla kurulmuştur. Bu rakam, kaynağı tespit edilemeyen gelirleri göstermektedir ve toplam gelirlere oranı on binde 5'dir.

2. 2002 YILI TOPLAM KAMU BORCU*Tablo 4: Kamu Borç Stoku*

	Katrilyon TL					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dış Borç ⁽¹⁾	10,4	16,6	28,8	42,9	102,0	⁽²⁾ 140,3
İç Borç	6,2	11,6	22,9	36,4	⁽⁵⁾ 109,0	⁽³⁾ 139,5
KİT Görev Zararı ve Emanetler	2,4	6,0	13,0	18,8	4,5	⁽⁴⁾ 3,3
Toplam Kamu Borcu	19,0	34,2	64,7	98,1	215,5	283,1

(1) TCMB dahil. Kamu kesimi dış borcu, geçici tahakkuk verilerinden hesaplanmıştır.

(2) www.hazine.gov.tr/stat/ti71.htm (26.09.2003) 31.12.2002 tarihli Merkez Bankası Dolar satış kuru esas alınmıştır.

(3) Ek tablo 7 ve 8'den alınmıştır. IMF için TCMB'ye verilen tahvillerden kalan 9,7 katrilyon lira hariç.

(4) Tablo 40 ve ek tablo 4'den alınmıştır. (2.803+555)

(5) IMF'ye verilen 13,1 katrilyon liralık tahvil hariç

BORÇLANMA LİMİTİ

2002 Yılı Bütçe Kanununda Borçlanma Limiti

Borçlanma limiti 2002 Mali Yılı Bütçe Kanununun 31 inci maddesinde şu şekilde belirlenmiştir;

Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yıl içinde bu Kanunun "denge" başlıklı maddesinde belirtilen tutar kadar "net iç borç kullanımına" (yıl içinde yapılan borçlanmalardan anapara ödemelerinin düşülmesiyle elde edilecek tutar) yetkilidir. Bu limit en fazla % 15 oranında artırılabilir. Dış borçlanmada anapara ödemesini aşan kısım iç borçlanma limitinden düşülür, altında kalan kısım ise limite eklenir. Bu Kanunun ilgili maddeleri uyarınca "Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı"na gider kaydedilmek suretiyle yapılacak ödemeler de bu limite eklenir. Daha önce ibraç edilmiş olup nakden ödenenler hariç çeşitli kanunlara dayanılarak ibraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz.

2003 Yılından İtibaren Borçlanma Limitinde Uygulanacak Yeni Sistem

28.3.2002 tarih ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”un 1.1.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek olan 5 inci maddesinde borçlanma limiti ile ilgili olarak şu düzenleme yapılmıştır.

“Mali yıl içinde 1 inci maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark kadar net borç kullanımı yapılabilir.

Borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında arttırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beşlik bir tutar, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile arttırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar arttırılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez.

Vadesinde nakden ödenenler hariç, çeşitli kanunlara dayanılarak ikrazen ibraç olunan özel tertip devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz. Mali yıl içerisinde ikrazen ibraç edilecek özel tertip devlet iç borçlanma senetlerinin limiti her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir.

Mali yıl içinde sağlanacak garantili imkanının limiti, her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir.”

Bu düzenleme ile borçlanma limitine bir disiplin getirileceği düşünülmektedir.

2002 YILI FAİZ DIŞI DENGİ

Faiz dışı dengenin anlamı nedir?

Faiz dışı denge, kamu kesiminin borç yükünün ne yönde geliştiğini gösteren önemli bir göstergedir. Bu dengenin iki şekilde kurulması mümkündür; faiz dışı fazla veya faiz dışı açık verilmesi.

Faiz dışı fazla verilmesi, faiz ödemeleri dışarıda tutulduğunda bütçenin fazla vermesi anlamına gelir. Yani bütçe gelirleri faiz dışındaki bütçe giderlerini karşılamaya yetmekte ve bir miktar da fazla verilmektedir. Bu gelir fazlası ile faiz ödemelerinin bir kısmı gerçekleştirilir. Faiz ödemelerinin kalan kısmı borçlanmayla karşılanır. Bunun sonucunda, borç stokundaki artış (net borçlanma), faiz ödemelerinden daha az olur.

2002 Yılında Faiz Dışı Denge (Kayıt Dışı İşlemler Dahil)

	Trilyon TL	
	Hazine Verileri ¹	Hesaplanan
Toplam Gelirler (a)	76.400	81.738
Toplam Giderler	115.485	-145.210
Faiz Giderleri	51.516	-51.592
Faiz Dışı Giderler (b)	63.969	-93.618
Faiz Dışı Fazla / Açık (a-b)	12.431	-11.880
Faiz Dışı Fazla / Açığın GSMH'ya Oranı	%4,5	%4,3
Not: Giderler eksi (-) işaretle gösterilmiştir. Tablodaki rakamların detayı için bk. ek tablo 11		
¹ Kaynak: www.hazine.gov.tr/istatistikler/kamu finansmanı/bütçe istatistikleri/2002 aylık konsolide bütçe dengesi (25.09.2003)		
² Genel gider ve iskonto giderleri hariç.		

Faiz dışı denge, gider ve gelir olarak kaydedilmeyen işlemler dikkate alınmadan hesaplandığında 12,4 katrilyon lira fazla verilmiş görünmektedir. Bu rakamın milli gelire oranı %4,5'dir. Ancak, yıl içinde kayıt dışı işlemlerin de dikkate alınması sonucunda 11,8 katrilyon lira faiz dışı açık verildiği ortaya çıkmaktadır. Bu tutar milli gelirin %4,3'ü oranındadır.

3. 2002 YILI BORÇLANMA İŞLEMLERİ

DIŞ BORÇLAR

Dış Borçlar Hesabına, doğrudan Hazineye ait olan veya Hazine tarafından devredilerek kullandırılan dış borçlardan yapılan kullanım ve geri ödemeler kaydedilmektedir

	Hesapta Yer Alan İşlemler	Trilyon TL Reel Finansman
2001 Yılından Devreden Dış Borç Stoku	56.035	
2002 Yılı Dış Borçlanması	46.163	44.478
<i>Nakit</i>	23.494	23.494
<i>Mahsup</i>	22.669	20.984
2002 Yılı Dış Borç Geri Ödemesi	9.010	7.325
<i>Nakit</i>	9.009	7.324
<i>Mahsup</i>	1	1
Net Dış Borçlanma	37.153	(*)37.153
2003'ye Devreden Dış Borç Stoku	93.189	
(*) Dış borçlanma veya dış borç geri ödemesi mahiyetinde olmayan işlemler düşülerek bulunan net borçlanma tutarı. Kur farkları dahil		

Hesapta yer alan işlemler ile reel finansman rakamlarının nakit tutarları arasında bir fark oluşmaktadır. Borçlanma açısından bu fark Hazine tarafından ödemesi yapılan garantili krediler ile yap işlet devret ödemelerinin düşülmesinden kaynaklanmaktadır. Borç geri ödemesinde oluşan fark ise yine aynı şekilde garanti krediler ile yap işlet devret ödemelerinin ve geçmiş yıl işlemlerinin düşülmesinden kaynaklanmaktadır.

İÇ BORÇLAR (TAHVİL – BONO)

2002 Yılı Devlet Tahvili İşlemleri

Devlet tahvilleri, bir yıldan daha uzun vadeye sahip devlet iç borçlanma senetleridir. Bu senetlerle gerçekleştirilen işlemler Devlet Tahvilleri hesabında izlenmektedir.

Tablo 5: 2002 Yılı Tahvil İşlemlerinin mahiyeti

	Trilyon TL
2001 Yılından Devreden Tahvil Stoku	102.128
2002 Yılı Tahvil Borçlanması	58.942
<i>Nakit</i>	29.445
<i>Mahsup</i>	29.497
2002 Yılı Tahvil Geri Ödemesi	48.220
<i>Nakit</i>	30.364
<i>Mahsup</i>	17.857
Net Tahvil Borçlanması	10.722
2003'ye Devreden Tahvil Stoku	112.850
Tablodaki rakamların detayı için bk. ek tablo 7	

2002 Yılı Hazine Bonosu İşlemleri

Hazine bonoları, bir yıldan kısa vadeli devlet iç borçlanma senetleridir. Bu senetlerle gerçekleştirilen işlemler Hazine Bonoları Hesabında izlenmektedir.

Tablo 6: 2002 Yılı Hazine Bonosu İşlemlerinin Mahiyeti

	Trilyon TL
2001 Yılından Devreden Hazine Bonosu Stoku	20.029
2002 Yılı Hazine Bonosu Borçlanması	66.403
<i>Nakit</i>	65.917
<i>Mahsup</i>	486
2002 Yılı Hazine Bonosu Geri Ödemesi	49.413
<i>Nakit</i>	47.548
<i>Mahsup</i>	1.865
Net Hazine Bonosu Borçlanması	16.991
2003'ye Devreden Hazine Bonosu Stoku	37.020

4. 1995–2002 YILLARINDA DIŞ BORÇLANMA İŞLEMLERİ VE DIŞ PROJE KREDİSİ UYGULAMA SONUÇLARI

Devlet dış borcu, herhangi bir dış finansman kaynağından belli bir itfa planına göre geri ödenmek üzere sağlanan finansman imkanları ile Hazine garantileri kapsamında Müsteşarlık tarafından üstlenilen her türlü mali yükümlülüklerden oluşmaktadır. Devlet dış borçları, program ve proje kredisi olarak iki başlık altında tasnif edilebilir:

Program kredisi, kamunun finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla alınan kredilerdir.

Proje kredisi ise projelerin gerçekleşmesi amacıyla herhangi bir finansman kaynağından sağlanan finansman imkanını ifade etmektedir.

1995-2002 YILLARI ARASINDA DIŞ BORÇ UYGULAMASI

1995 2002 Yılları Arasında Dış Borç Kullanım ve Geri Ödemelerle İlgili Net Transferler

	Milyar Dolar								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Toplam
Kullanım (a)	3,1	3,5	3,8	3,9	6,1	11,0	5,4	16,5	53,3
Anapara ve Faiz Ödemesi (b)	4,8	4,6	4,0	6,6	5,2	6,8	7,6	7,5	47,0
<i>Anapara Ödemesi</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>2,5</i>	<i>4,9</i>	<i>3,5</i>	<i>4,4</i>	<i>5,2</i>	<i>4,5</i>	<i>31,1</i>
<i>Faiz Ödemesi</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>	<i>3,0</i>	<i>15,9</i>
Net Transfer (a-b) ^(*)	-1,7	-1,1	-0,1	-2,7	0,9	4,2	-2,3	9,0	6,3

(*) Net transfer, borç kullanımı ile borç servisi (anapara ve faiz ödemelerinin toplamı) arasındaki farkı ifade eder. Bu rakamın pozitif olması ülkeye kaynak girişini, negatif olması ülkeden kaynak çıkışını ifade eder.

1995 2002 Yıllarında Dış Borç Stoku ve Artış Oranları

	Milyar Dolar								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Borç Stoku	33,8	32,4	31,5	32,4	34,6	40,5	38,7	56,7	
Artış Oranı	%2	%-4	%-3	%3	%7	%17	%-4	%46	

5. HAZİNE ALACAKLARI

HAZİNE AÇISINDAN ALACAK DOĞURAN İŞLEMLER

Hazine için alacak doğuran işlemler; ikrazen kullandırılan kaynaklardan ve Hazinece verilen garantilerinden kaynaklanmaktadır.

Alacak Yönetimine İlişkin Yeni Düzenlemeler ve Uzlaşma Müessesesi

Hazine alacaklarının takip, tahsil ve idaresini ilgilendiren mevzuat alt yapısının yetersizliği ve buna ilişkin temel düzenlemelerin her yıl Bütçe Kanunlarıyla yapılması yeni düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir. 28.3.2002 tarih ve 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile alacak yönetimine ilişkin temel hükümlere yer verilmiştir. Bununla birlikte, Hazine garantilerinin verilmesi, izlenmesi, bütçeleştirilmesi, bu kapsamda yapılacak ödemelerin

üstlenilmesi, risk hesabının kurulması gibi alacak yönetimine ilişkin çeşitli konularda yönetmelik ve tebliğler çıkartılmıştır.

Borçlanma Kanununun getirdiği en önemli değişikliklerden biri, Hazine garantisi verilen kredilerle ilgili olarak yapılması gereken ödemeler için bir risk hesabı ihdas edilmesidir. Kanunun konuyla ilgili 13 üncü maddesi 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu risk hesabına, garantili kredilerden yapılan tahsilatlar, ikrazen verilen kredilerden alınan ikraz ücretleri ve kredilere garanti verilmesi sırasında kurumlardan alınan garanti ücretleri gelir olarak kaydedilmektedir. Hesabı oluşturan bir diğer kalem de Bütçe Kanunlarıyla hesaba aktarılacak üzere öngörülen ödeneklerdir. Hesabın kaynakları arasında bütçeden aktarılacak ödenğin de sayılmış olması, Meclise, garantili kredilerden yapılan üstlenimler üzerinde bir kontrol imkanı sağlamaktadır.

4749 sayılı Kanun, bu çerçevede çıkartılan yönetmelik, tebliğler ve Bütçe Kanunlarında belirtilen garanti limitinin getirdiği mali disiplinin etkisiyle Hazine üstlenimleri geçen yıllara oranla azalan bir eğilim göstermeye başlamış, önceki üstlenimlerden ve ikrazen verilen kredilerden kaynaklanan vadesi geçmiş alacakların belli bir kısmının da uzlaşma müessesesi yoluyla tahsiline gidilmiştir.

Vadesi geçmiş Hazine alacakları, yıllar itibariyle ciddi oranda artış göstermiştir. Hazine alacaklarına tahakkuk eden gecikme faiz ve cezalarının iktisadi, sosyal şartlara veya idare tarafından verilen görev çerçevesinde borç ödeme kabiliyetinin geçici veya sürekli olarak gerilemiş olmasına bağlı olarak cezaya muhatap borçlularla uzlaşma sağlanabileceği, talebin borçludan geleceği kararlaştırılmıştır.² Alacak yönetimi açısından ciddi risk oluşturan bu durumun düzeltilmesi amacıyla 4749 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesiyle “uzlaşma” müessesesi düzenlenmiştir.

Kanunun yürürlüğe girdiği 09.04.2002 tarihinde 7,3 katrilyon lira olan vadesi geçmiş Hazine alacakları, yapılan uzlaşmalar sonucunda, 31.12.2002 tarihi itibariyle 5,9 katrilyon liraya gerilemiştir. Vadesi geçtiği halde borçlarını ödemeyen toplam 43 kuruluşun 26’sından 30.09.2002-31.08.2003 tarihleri arasında toplam 729 trilyon lira tahsil edilmiştir.

² 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun geçici 3 üncü maddesinin gerekçesi

Uzlaşma için belirlenen genel esaslar çerçevesinde uzlaşılan kurum borçlarından silinen gecikme faizi miktarı ise 150,6 trilyon liradır.

TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONUNA (TMSF) VERİLEN İKRAZ TAHVİLLERİ

2001 ve 2002 yıllarında yoğun olmak üzere, yaşanan krizler ve diğer nedenlerle mali durumları bozulan bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesine alınması sonucu, bu bankaların rehabilitasyonu için büyük miktarda kaynak ihtiyacı hasıl olmuştur. Söz konusu kaynak ihtiyacının TMSF gelirlerinden karşılanmasının mümkün olmaması nedeniyle, TMSF'ye Hazine Müsteşarlığı tarafından çeşitli tarihlerde İkrazen Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) ihraç edilmiştir. 2002 yılı sonu itibariyle Hazineden aktarılan kaynak (nakit ve nakit dışı); yaklaşık 33,1 katrilyon liraya ulaşmıştır. Hazine tarafından ikrazen ihraçlarla ilgili DİBS nakit anapara ve faiz ödemesi yaklaşık 13,9 katrilyon lira tutarındadır. Fonun Hazineye olan borcu belirlenirken, ihraç edilen senetlerle ilgili faiz ödemeleri fonun Hazineye olan borçlarının anaparasına ilave edilmektedir.

Hazineden TMSF'ye aktarılan toplam kaynak tutarı 2002 yılı sonu itibariyle GSMH'nin %12'sine tekabül etmektedir.

Hazine Müsteşarlığı ve TMSF'de yapılan denetimler sonucunda şu bulgulara ulaşılmıştır.

- ikrazen ihraçlarla ilgili onay ve anlaşmalara konu tutarların dayanağı olacak, ikraz miktarının nasıl belirlendiğini açıklayıcı, TMSF tarafından Hazine Müsteşarlığına sunulmuş herhangi bir değerlendirme söz konusu değildir.

- Hazine Müsteşarlığınca ikrazen TMSF'ye ihraç edilmiş olan tabvillerin, TMSF'nin Merkez Bankasındaki DİBS ile ilgili hesabına fiili girişi olmamıştır.

- İlgili bankalara yaklaşık 32 katrilyon lira değerinde kaynak aktarımı yapılmışken bu tutar, TMSF bilançosunda bankalara verilen ihtiyatların takip edildiği hesaplarda, 17,4 katrilyon lira olarak görünmektedir.

- Hazinenin TMSF'ye veya ilgili bankaya kaynak girişi niteliğindeki tahvil faiz ödemeleri, görev zararı hesapları yerine gider hesaplarına kaydedilmekte; bu durum TMSF bilançosunda sürekli öz kaynak erimesine neden olmaktadır.

- Aylık bilançolar incelendiğinde; TMSF tarafından bankalara ihtiyat olarak aktarılan tahvil tutarlarının bazı bankaların aktarımın yapıldığı ay bilançolarına tam olarak yansımadığı görülmektedir.

- Hazinesinin TMSF'ye ihraç ettiği senetlerden vadesi gelmemiş olan 16,4 katrilyon lira karşılığı Devlet İç Borçlanma Senetleri TMSF ve bünyesindeki bankaların tasarrufundan çıkmıştır.

Sonuç itibarıyla; söz konusu ikraz ihraçları nedeniyle TMSF ve bünyesi bankalara aktarılan kamu kaynağının, nerelerde ve ne şekilde kullanıldığı ile bu konuyla ilgili tüm kayıt ve işlemlerin ilgili bankaları da içine alacak şekilde bir bütün olarak denetlenmesinde fayda görülmektedir.

6. UYGUNLUK VERİLMİYEN HESAPLAR

Hazine Müsteşarlığı tarafından kullanılan;

- 1995-2002 yılları Dış Borçlar Hesabına,
- 2001 ve 2002 yılları Kullanılacak Dış Krediler Hesabına,
- 2001 ve 2002 Kredi Anlaşmaları Hesabına,
- 2002 yılı Genel ve Katma Bütçe Dışı Daire ve Kurum Borçları Hesabına,
- 2002 yılı İkrarlar Hesabına,

06.10.2003 tarih ve 5071/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı ile uygunluk verilmemiştir.

Uygunluk verilmeyen hesaplara yönelik olarak izleme ve denetim çalışmaları Sayıştay Başkanlığı tarafından sürdürülmektedir.

HAZİNE BİLİŞİM SİSTEMLERİ DENETİM RAPORU* (ÖZET)

Bu raporda, Hazine Müsteşarlığı bilişim sistemleri tarafından üretilen bilgilerin güvenilir olup olmadığı sorusuna cevap aranmaktadır.

Hazine Müsteşarlığı, 1983 yılından başlayarak bilgi teknolojilerine dayalı olarak faaliyet göstermek üzere çeşitli projeler uygulamış ve yatırımlar yapmıştır. Bu çerçevede devletin borç stokuna ilişkin tüm bilgiler bilgisayar sistemlerine aktararak bu sistemler üzerinden yönetilmeye başlanmıştır. Bugün gelinen noktada Hazine Müsteşarlığı'nın bilişim faaliyeti, kurumun temel fonksiyonlarının icra edilebilmesi için vazgeçilmez hale gelmiştir.

Hazine Müsteşarlığı Devlet Borçları Saymanlığı tarafından takip edilen Dış Borçlara ilişkin hesaplar, 1995 yılından itibaren, tam, doğru ve uygun olmadıkları gerekçesiyle reddedilmiştir. Reddedilen hesaplarla ilgili olarak yapılan çalışmalar, 1997 yılından itibaren düzenli olarak hazırlanan “Hazine Hesapları İzleme Raporları” ile Meclise bildirilmiştir. Bu raporlarda Hazine Müsteşarlığının iç kontrol sisteminden ve borçların takip edildiği bilgisayar sisteminden kaynaklanan sorunlar üzerinde hassasiyetle durulmuştur.

Hazine Müsteşarlığı, uzun süredir bilişim sistemlerini yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar sırasında halen uygulanan sistemin bir çok eksiği tespit edilmiş ve yeni geliştirilmekte olan sistemde bunlara ilişkin önlemler alınmıştır.

Müsteşarlıkta yeni bir sisteme geçme çalışmalarının devam ettiği gözönünde bulundurularak, bilişim sistemlerinin denetimi, iç kontrollerle ilgili değerlendirmelere yönelik bir çerçevede gerçekleştirilmiştir. Mevcut sistemde yer

* *Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu, Sayıştay Genel Kurulu'nun;*

08.10.1998 tarih ve 4909 sayılı kararı ile kabul edilen Hazine Hesapları 1998 Yılı İzleme Raporu, 11.10.1999 tarih ve 4934 sayılı kararı ile kabul edilen Hazine Hesapları 1999 Yılı İzleme Raporu, 02.10.2000 tarih ve 4967 sayılı kararı ile kabul edilen Hazine Hesapları 2000 Yılı İzleme Raporu, T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunun;
31.12.1996 tarih, 1/492, 3/516 esas ve 68 nolu, 2.12.1997 tarih, 1/633, 3/1046 esas ve 17 nolu, 21.6.1999 tarih, 1/3-3/122 esas ve 4 nolu, 5.12.2000 tarih ve 1/740-3/642 esas ve 8 nolu kararları üzerine,

Hazine Müsteşarlığı tarafından yapılan çalışmaları takip amacıyla hazırlanmış, Sayıştay Genel Kurulunun 06.10.2003 tarih ve 5071/1 sayılı kararı ile kabul edilerek Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi uygun bulunmuştur.

alan bir çok güvenlik açığının yeni sistemle giderilmesi hedeflendiğinden, bunlara ilişkin detaylı testlere girilmemiştir.

Hazine bilişim sistemleri denetiminde, sistemin işlem ve uygulamalarının güvenliğini ve güvenilirliğini sağlayan iç kontroller incelenmiştir.

Hazine bilişim sistemlerinin denetiminde dört aşamalı risk tabanlı bir denetim yaklaşımı uygulanmıştır Bu bağlamda;

1. Bilişim sisteminin karşı karşıya kaldığı risk ve tehditler belirlenmiş, meydana gelebilecek hata türleri ve düzensizlikler göz önünde bulundurulmuştur.

2. Bu hata ve düzensizlikleri önlemek veya tespit etmek için gereken kontrol süreçleri belirlenmiştir.

3. Bu gerekli süreçlerin sistemde tanımlanıp tanımlanmadığı ve uygun bir şekilde çalışıp çalışmadığı incelenmiştir.

4. Kontrol süreçleriyle ilgili zaafılar tespit edilmiş ve kontrol sisteminin riskleri minimize etmek için yeterli olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Denetim çalışmalarında, Hazine kurulması gereken kontroller, uluslararası alanda genel kabul görmüş standartlar ve iyi uygulama örnekleri ışığında belirlenmiştir. Belirlenen ana denetim konuları için hazırlanan kriter setleri, denetimin çerçevesini oluşturmakta ve Hazine kurulması gereken iç kontroller için asgari yapıyı belirlemektedir.

Kriter setleri Hazine yapılan toplantı ve mülakatlarla ele alınmış, yapılan gözlem ve testlerle elde edilen bulgular Hazine yönetimi ile birlikte değerlendirilmiştir.

Tüm bu çalışmalar gerçekleştirilirken denetim faaliyetinin uluslararası standartlara uygunluğunu sağlamak ve bir kısım teknik testleri gerçekleştirmek amacıyla, uluslararası denetim firmalarından PriceWaterhouse Coopers'tan danışmanlık hizmeti alınmıştır.

BULGULAR

Hazine Müsteşarlığının iç kontrol yapısı, Hazine bilişim sistemleri tarafından üretilen cetvel ve raporların güvenilirliğini etkileyen önemli zaafılar taşımaktadır. Ancak bu husus değerlendirilirken, Müsteşarlığın bu zaafaların önemli bir kısmının farkında olduğu ve sorunların çözümü için büyük bir gayret gösterdiği gözönünde tutulmalıdır.

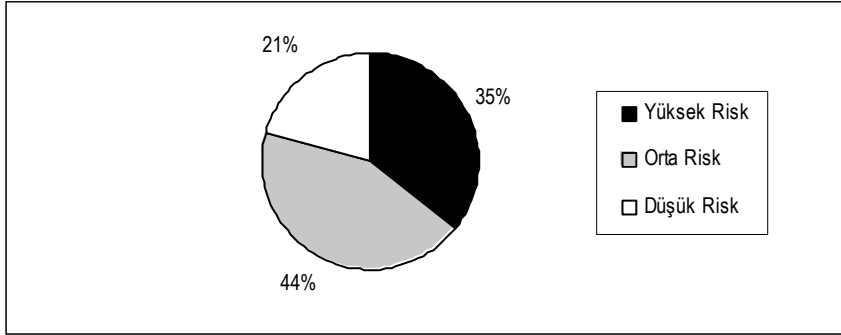
Denetim sırasında, Hazine bilişim sistemleri, kapsamlı bir kriter setine uygunluk bakımından incelenmiştir. Mevcut yapının kullanılan kriter setini önemli

ölçüde karşıladığı, ancak aşağıda tespit edilen konularda zafiyetler içerdiği belirlenmiştir. Raporda sadece olumsuz bulgulara yer verilmiştir.

RİSK GRAFİKLERİ

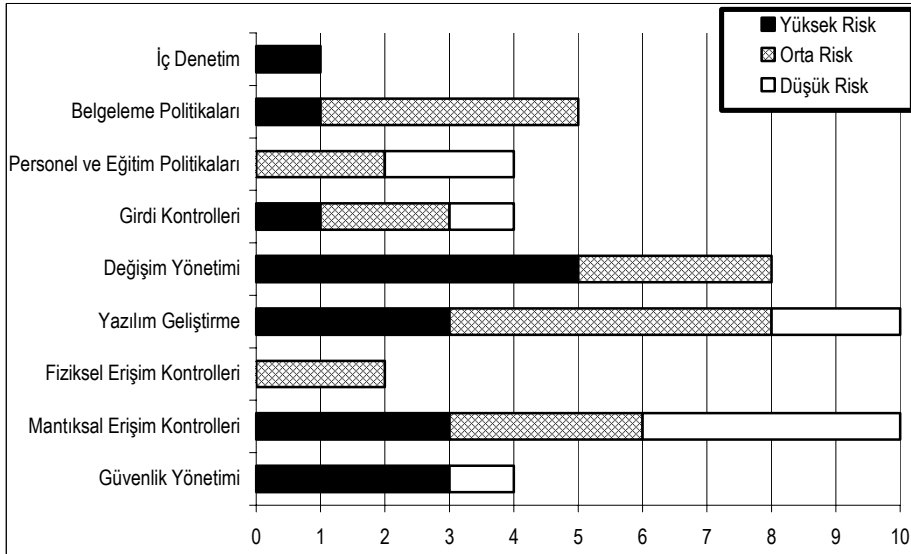
Şekil 1’de, bu raporda ortaya konulan toplam 48 bulgunun % 35’inin yüksek risk oluşturduğu görülmektedir.

Şekil 1 Risklerin dağılımı



Aşağıda yer alan 2. şekilde de, bulgularla ilgili risklerin konulara göre dağılımı görülmektedir. Örneğin, değişim yönetimiyle ilgili olarak tespit edilen 8 bulgunun 5’i yüksek risk, 3’ü orta düzeyde risk oluşturmaktadır.

Şekil 2 Risklerin konulara göre dağılımı



GÜVENLİK YÖNETİMİNE İLİŞKİN BULGULAR

Güvenlik yönetimi, kurumla ilgili riskler göz önünde bulundurularak, hizmetlerin sürekliliğini sağlayacak bir kontrol yapısının kurulmasını ve sürdürülmesini hedefler.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

- Hazine Müsteşarlığının karşı karşıya bulunduğu risklerin belirlenmesine ve bunlara karşı bir güvenlik planı hazırlanmasına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmamaktadır.
- Kurumda bilgi güvenliği ile ilgili standartlar belirlenmemiştir.
- Kurumun bir “Acil Durum Eylem Planı” ve “Kriz Yönetimi Planı” bulunmamaktadır.
- Kurumun bir “İş Sürekliliği Planı” bulunmamaktadır.

MANTIKSAL ERİŞİM KONTROLLERİNE İLİŞKİN BULGULAR

Bir bilgisayar sisteminde yer alan programların kullanımı, bu programlar vasıtasıyla ulaşılacak bilgilerin yetkisiz kişiler tarafından görülmesini veya değiştirilmesini engellemek amacıyla kısıtlanmalıdır. Mantıksal erişim kontrolleri, bu amaçla, kullanıcıların ve sistem yöneticilerinin programları kullanmalarını kontrol altına almak için uygulanan mekanizmalardır.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

- Hazine kullanan, üretilen ve muhafaza edilen kaynaklar önemlerine ve gizliliklerine bağlı olarak sınıflandırılmamıştır.
- Hazine bilişim sistemlerinin şifreleme ve güvenlikle ilgili standartları belirlenmemiştir ve uygulamadaki ayarlar yeterli güvence sağlamamaktadır.
- Görev yeri değişen veya işten ayrılan personelin sistemlere erişim yetkilerinin derhal kaldırılması sağlanamamaktadır.
- Kullanıcıların sisteme erişimleri yetki ve sorumluluklarına bağlı olarak sınırlandırılmamaktadır.
- Kullanıcı bilgisayarlarının açık bırakılarak belirli bir süre kullanılmadığı durumlarda başkaları tarafından kullanılmasını önleyecek kontroller kullanılmamaktadır.

▪ Kullanıcıların sisteme, aynı anda, aynı kullanıcı adı ve şifresiyle değişik bilgisayarlardan bağlanması mümkündür.

▪ İşletim sisteminde, ağ altyapısında ve yazılımlarda değişiklikler yapıldığında, sistemin güvenliğinin önceden belirlenmiş standartlarda tekrar sağlanması için, mantıksal erişim yolları analizi güncellenmemektedir.

▪ Kullanımına son verilen veya başka bir yere gönderilen bilgisayar malzemeleri üzerinde yer alan hassas verilerin ve yazılımın silinmesini öngören yazılı bir süreç bulunmamaktadır.

▪ Kuruma dışarıdan yetkisiz erişimi kontrol etmek için kurulan kontrol mekanizmaları tarafından belirlenen ve engellenen saldırılar yönetime raporlanmamaktadır.

▪ Sisteme uzaktan çevirmeli bağlantı kullanılmak suretiyle sağlanabilecek erişimlerle ilgili yeterli güvenlik önlemleri bulunmamaktadır.

FİZİKSEL ERİŞİM KONTROLLERİNE İLİŞKİN BULGULAR

Fiziksel erişim kontrolleri, kuruma ait bilgi sistemlerinin ve kullanıcıların bulunduğu binalara ve odalara fiziki olarak ulaşılmasını kontrol altında tutmaya yönelik olarak uygulanan kontrollerdir. Ayrıca bu kontroller ile bilişim sisteminin yangın, su baskını, nem, elektrik kesintisi gibi çevreden gelecek risklere karşı korunması da amaçlanır.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

▪ Hazine bilişim sistemi donanımlarının yer aldığı binalara girişlerin kontrol edilmesi için kurulan sistemler etkin bir şekilde çalışmamaktadır.

▪ Bilgi İşlem Merkezi, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı personeli tarafından birlikte kullanıldığından sistem odasına erişimin sadece Hazine tarafından kontrol edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

YAZILIM GELİŞTİRMEYE İLİŞKİN BULGULAR

Yazılım geliştirme üzerindeki kontroller, kurumların günlük operasyonlarını yürütmek için kullandıkları yazılımların oluşturulması esnasında kullanılan kontrol mekanizmalarıdır.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

▪ Yazılımların geliştirmesine ve uygulamaya konmasına ilişkin faaliyetlerin sistematik bir şekilde yürütülmesi güvence altına alınmamıştır.

- Bilişim sistemiyle ilgili projelerin fizibilite çalışmalarının yeterli kalitede yapılmasını güvence altına alacak süreçler kullanılmamaktadır.
- Projelerin kurumun amaçları ile uyumlu olmasını sağlayacak yeterli kontroller bulunmamaktadır.
- Projelerin kalite kontrolü için kullanılan süreçler yetersizdir.
- Yazılımların nasıl test edileceğini belirleyen standartlar bulunmamaktadır.
- Kurumda geliştirilen yazılımlarla ilgili teknik belgelerin hazırlanması ve güncellenmesi güvenceye bağlanmamıştır.
- Kurumda geliştirilen yazılımlarla ilgili kullanıcı dokümanları zamanında hazırlanmamakta ve güncellenmemektedir.
- Geliştirilen yazılımların hangi şartları yerine getirmesi durumunda uygulamaya sokulacağı belirlenmemiştir.
- Yeni yazılımlar uygulamaya alındıktan sonra, bunlar üzerinde herhangi bir denetim veya inceleme yapılmamaktadır.
- Kurumda etkin bir kütük yönetim metodolojisi kullanılmamaktadır.

DEĞİŞİM YÖNETİMİNE İLİŞKİN BULGULAR

Değişim yönetimi, kurum tarafından hazırlanan programlar üzerinde, kullanıcıların ihtiyaçları veya sistemin gereklilikleri sonucu yapılması gereken değişikliklerin kontrollü bir şekilde gerçekleştirilmesini hedefler. Bu değişikliklerin bilgi sistemlerinin genel işleyişi ve genel güvenlik seviyesi üzerinde herhangi bir olumsuz etki yapmamasını sağlamak amacıyla çeşitli kontrol mekanizmaları kurulur.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

- Hazine Müsteşarlığının yazılı bir değişim yönetimi metodolojisi bulunmamaktadır.
- Kurumda bilişim sistemleriyle ilgili tüm değişiklik isteklerinin tek bir merkezde toplandığı, takip edildiği ve raporlandığı bir yapı bulunmamaktadır.
- Değişikliklerin ne şekilde test edileceğini ve belgeleneceğini gösteren standartlar bulunmamaktadır.
- Sadece onaylanmış ve test edilmiş yazılımların uygulama ortamına aktarıldığını güvence altına alacak yeterli kontroller bulunmamaktadır.

▪ Yazılım geliştiren personelin uygulama ortamına erişimleri ve uygulama ortamında yazılım değişikliği yapmaları engellenmemiştir. Programcılarının, programlar ve veriler üzerinde yaptıkları değişiklikler log dosyalarında takip edilmemektedir.

▪ Tüm kullanıcılarda aynı versiyon programın çalışmasını sağlayan bir uygulama bulunmamaktadır.

▪ Yazılımlar üzerinde acilen yapılan değişiklikler log dosyalarında takip edilmemekte, bunlara ilişkin özel bir raporlama ve gözetim mekanizması bulunmamaktadır.

▪ Yazılım kodlarının korunması, programların sınıflandırılması ve değişik versiyonlarının muhafaza edilmesi ile ilgili yeterli kontrol mekanizmaları bulunmamaktadır.

GİRDİ KONTROLLERİNE İLİŞKİN BULGULAR

Sisteme girişi yapılan veriler, sistemler tarafından üretilen her türlü bilginin ve raporun temelini teşkil etmektedir. Verilerin sisteme yalnızca yetkili kişiler tarafından, doğru kaynaklara dayanarak ve doğru bir şekilde girilmesini sağlamak üzere oluşturulan kontroller girdi kontrolleri olarak adlandırılmaktadır.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

▪ Sistemde yer alan veriler üzerinde yapılan değişiklikler belgelenmemekte ve yeterli şekilde kontrol edilmemektedir.

▪ Sisteme kaydedilecek veriler için standart veri giriş formları kullanılmamaktadır. Verilerin kaydedilmesini takiben, ilgili belgelerin onaylanarak saymanlığa intikal ettirilmesine ilişkin süreçler yetersizdir.

▪ Kaynak niteliğinde olmayan belgelerle kayıt yapılmasını engelleyecek prosedürler geliştirilmemiştir.

▪ Aynı verinin sisteme mükerrer kaydedilmesini önleyecek otomatik uyarı mekanizmaları kurulmamıştır.

PERSONEL VE EĞİTİM POLİTİKALARINA İLİŞKİN BULGULAR

Bilişim sistemlerinin kaynaklanan sorunların büyük bir kısmı insanlar tarafından yapılan hata, ihmal ve suistimallerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle kurumların, personelin hata yapma riskini düşürecek kontroller kurmaları önem kazanmaktadır.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

- Kurum çalışanlarının kişi bazında görev tanımları bulunmamaktadır.
- Kurumda birbiriyle bağdaşmayacak nitelikteki görevler belirlenmemiş ve bunların farklı kişiler tarafından yürütülmesi güvence altına alınmamıştır.
- Kilit konumdaki personelin izin kullanmasını veya rotasyona tabi tutulmasını zorunlu kılan politika ve prosedürler bulunmamaktadır.
- Personel temini ile ilgili genel uygulamalar, bilişim sisteminin ihtiyacı olan nitelikli iş gücünün temin edilmesini güçleştirmektedir.

BELGELEME POLİTİKALARINA İLİŞKİN BULGULAR

Kurumun belgeleme politikalarının yetersiz olması, personelin hatalı veya yetkisiz işlem yapma riskini yükseltebilir. Ayrıca, sistemde bir hata meydana geldiği zaman, eğer işlemler yeterli bir şekilde belgelenmemişse, hatanın sebebinin tespiti de güçleşebilir.

Bu konuda şu bulgular elde edilmiştir:

- Kurumda, temel konulardaki politikaların belirlenmesine yönelik olarak alınan kararlar, yeterli şekilde belgelenmemektedir.
- Kurumda yürütülen süreçler (iş akışları) yeterli şekilde belgelenmemekte, teamüllere ve kişilere bağlı olarak yürütülmektedir.
- Bilgi İşlem Merkezinin faaliyetleriyle ilgili belgeleme usulleri yeterli değildir.
- Sisteme girilen verilerle bu verilerin kaynağını oluşturan belgeler arasında uygun bir irtibat kurulmamaktadır.
- Sistemdeki verilerin kaynağını oluşturan belgelerin arşivlenmesiyle ilgili düzenlemeler yetersizdir.

İÇ DENETİME İLİŞKİN BULGULAR

İç denetim, bir kurum yönetimince görevlendirilen denetim elemanları tarafından, kurumun sistem ve usullerini değerlendirmek ve hesaplardaki yolsuzluk, maddi hata, yanlışlık ve verimsiz uygulama ihtimallerini asgariye indirmek amacıyla yapılan denetimidir.

Bu konuda şu bulgu elde edilmiştir:

- Kurumda iç denetim mekanizması çalışmamaktadır.

Hazine bilişim sistemlerinin denetimi sonucunda tespit edilen risklerle ilgili grafikler aşağıda verilmiştir.

SONUÇ

1. Hazine Müsteşarlığında şu anda kullanılmakta olan bilişim sisteminin hesaplara esas olan cetvelleri güvenilir bir şekilde üretmeye yeterli olmadığı tespit edilmiştir.

2. Yeniden tanzim edilerek Sayıştaya verilen 1995-2002 yıllarına ait dış borç hesapları, tam, doğru ve uygun olmadıkları gerekçesiyle Sayıştay Genel Kurulunun 06.10.2003 tarih ve 5071/1 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

Reddedilen Hazine hesaplarına uygunluk verilebilmesi için;

▪ Hazine bilişim sistemlerinin yeniden yapılandırılması çalışmaları tamamlanmalıdır.

▪ Yeni sistemde, Hazine Bilişim Sistemleri raporunda değinilen ve sistemin güvenilirliğini zedeleyen kontrol zaafı giderilmelidir.

Sistem tarafından üretilen cetvel ve bilgiler, 2003 yılı uygunluk bildirimi çalışmalarından önce, Hazine Müsteşarlığının da görüşü alınmak suretiyle Sayıştay Genel Kurulu tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, Devlet Borçları Saymanlığına intikal ettirilerek Sayıştaya verilmelidir.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 23.10.2003

No : 5075/1

İl özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşme ve bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceği hususunda, 832 sayılı Kanunun ek 11'inci maddesi uyarınca 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun (İ) cetveline konulacak hükümle ilgili öneri hakkında Sözleşme Tescil ve Kayıt Grubu Şefliğince yazılan 16.10.2003 tarih ve 03/11 sayılı müzekkere incelenerek,

Gereği görüşüldü :

832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8'inci maddesinde, il özel idareleri ve belediyelerin, 2514 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre Sayıştay'ca denetlenmesi öngörülmektedir.

832 sayılı Kanunun 30'uncu maddesinin birinci fıkrasında da, Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitların tescile tabi olduğu belirtilmiştir.

Bu hükümler çerçevesinde, Sayıştay denetimi kapsamında olan il özel idareleri ve belediyelerin harcamaya ilişkin olarak yapacakları sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile tabi bulunmakla birlikte, 832 sayılı Kanunun ek 11'inci maddesinde, söz konusu sözleşme ve bağitlardan hangilerinin tescilden istisna edileceğinin, bunların niteliği, konusu ve tutarı dikkate alınarak Sayıştay Başkanlığının önerisi üzerine, her yıl Bütçe Kanunu ile tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Gerek yapılan sözleşme ve bağitların mahiyeti, gerekse Sayıştay'ca yapılan tescil işleminin amacı yönünden mahalli idarelerle genel ve katma bütçeli daireler arasında, farklı uygulamayı gerektirecek bir durum söz konusu olmadığından, genel ve katma bütçeli dairelere ilişkin istisna hükümlerinin il özel idareleri ve belediyeler için de aynen uygulanması yerinde olacaktır.

Nitekim, Sayıştay Genel Kurulu, önceki yıllarda, 1050 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi uyarınca bütçe kanununun (İ) cetvelinde genel ve katma bütçeli kuruluşların Maliye Bakanlığı vizesinden ve dolayısıyla Sayıştay tescilinden istisna edilecek sözleşme ve bağitlarına ilişkin olarak gösterilen parasal sınırın, il özel idareleri ve belediyelerin yapacakları sözleşme ve bağitlar için de aynen uygulanmasının önerilmesine karar vermiş, Bütçe Kanunlarında da bu önerilere uygun düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında da, Bütçe Kanununa konulacak hükümle, aynı uygulamanın devamının sağlanmasında yarar bulunmaktadır.

2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısında, 1050 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi uyarınca konulacak parasal sınırın, mal veya hizmet alımları için 1.000.000.000.000 lira, yapım işleri için 2.000.000.000.000 lira olarak belirlendiği anlaşılmıştır.

Bu itibarla, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile mahalli idareler arasında geçmiş yıllarda gözetilen paralelliğin devamına imkân sağlamak üzere, 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun (İ) Cetveline, 832 sayılı Kanunun ek 11'inci maddesi uyarınca konulacak parasal sınırın, 1050 sayılı Kanunun 64'üncü maddesi uyarınca Bütçe Kanununun (İ) cetvelinde genel ve katma bütçeli kuruluşların Maliye Bakanlığı vizesinden istisna edilecek sözleşme ve bağitlarına ilişkin olarak gösterilen miktarla aynı olacak şekilde, mal veya hizmet alımları için 1.000.000.000.000 lira, yapım işleri için 2.000.000.000.000 lira olarak önerilmesinin uygun olacağına,

2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun (İ) Cetveline konulacak hükümde “*mal veya hizmet alımları*” ibaresi yerine, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda ayrı bir ihale konusu olarak belirtilen danışmanlık hizmeti alımlarının da metinde açıkça gösterilmesi bakımından “*mal alımları, hizmet alımları ve danışmanlık hizmeti alımları*” ibaresinin kullanılması yönündeki teklifin görüşülmesi sonunda da, söz konusu teklifin kabulüne lüzum bulunmadığına ve müzekkerede önerilen “*mal veya hizmet alımları*” ibaresinin aynen muhafaza edilmesinin daha uygun olduğuna,

Karar verildi.

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 20.11.2003

No : 5078/1

Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesindeki tüm mal işlemlerinin hesap devresinin tespitine ilişkin 2. Dairenin 14.10.2003 tarih ve 2003-7276/736 sayılı kararı okunarak,

Gereği Görüşüldü :

832 sayılı Sayıştay Kanununun 39'uncu maddesinin ikinci fıkrasında, mal işlemlerinin hesap devresinin, 5 yıldan fazla olmamak şartıyla, ilgili saymanlık işlemlerinin durumuna göre Sayıştay'ca tespit olunacağı hükmü yer almaktadır.

Bu hükme istinaden ayniyat saymanlıklarının hesap devreleri ilk defa 11.3.1969 tarih ve 3357/2 sayılı Genel Kurul Kararı ile tespit edilmiş ve daha sonra yeni kurulan veya birleştirilen ayniyat saymanlıklarının hesap devreleri de yine Genel Kurul Kararları ile belirlenmiştir.

Anılan 3357/2 sayılı Genel Kurul Kararı ile o tarihte Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde bulunan müzeler ve kütüphaneler mal saymanlıklarının hesap devresi 2 yıl olarak, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı mal saymanlığının hesap devresi de 5 yıl olarak tespit edilmiştir.

Kültür Bakanlığının kurulmasından sonra, müzeler ve kütüphaneler mal saymanlıkları bu bakanlık bünyesine dahil edilmiş, 24.12.1979 tarih ve 4042/2 sayılı ve 15.12.1980 tarih ve 4099/2 sayılı Genel Kurul kararlarıyla da, Kültür Bakanlığı bünyesindeki mal saymanlıklarının iki yıl olan hesap devrelerinin değiştirilmesine gerek olmadığına karar verilmiştir.

Bilahare iki bakanlığın birleştirilmesi suretiyle oluşturulan Kültür ve Turizm Bakanlığının tüm mal işlemlerinin hesap devresi, 13.12.1982 tarih ve 4225/1 sayılı Genel Kurul kararı ile iki yıl olarak tespit edilmiş; bu bakanlıkların ayrılmasından sonra ise Kültür Bakanlığı mal saymanlıklarının hesap devresi iki yıl olarak kalırken, Turizm Bakanlığı mal saymanlıklarının hesap devresi 21.6.1990 tarih ve 4672/1 sayılı Genel Kurul kararı ile yeniden 5 yıl olarak belirlenmiştir.

Son olarak, 4848 sayılı Kanunla 29.4.2003 tarihinden itibaren Kültür Bakanlığı ile Turizm Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı olarak birleştirilmiş olup, Kültür Bakanlığına bağlı müze ve kütüphaneler ile diğer mal hesapları da Kültür ve Turizm Bakanlığına intikal etmiş bulunmaktadır.

Mal işlemlerinin hesap devreleri farklı olan bu iki bakanlık birleştirilmiş bulunduğundan, yeni oluşturulan Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesindeki mal işlemlerinin hesap devresinin, 832 sayılı Kanunun yukarıya alınan 39’uncu maddesi hükmü uyarınca yeniden saptanması zorunluluğu doğmuştur.

Bu durumda, sözü edilen iki bakanlığın 1981 yılında yine birleşmesi nedeniyle Genel Kurulca alınmış bulunan 13.12.1982 tarih ve 4225/1 sayılı kararda da belirlendiği üzere, Kültür ve Turizm Bakanlığı bünyesindeki tüm mal işlemlerinin hesap devresinin 1.1.2004 tarihinden itibaren iki yıl olarak tespit edilmesine ve bu Bakanlığa ait tüm ayniyat saymanlıkları hesaplarının iki yıllık dönemler halinde Sayıştay’a verilmesine oybirliği ile karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.09.2003

No : 26634

Döner sermaye gelirlerinden saymana ödenen katkı payları matrahına; 209 sayılı “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenleştirme (Rehabilitasyon) Tesislerine verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun”un 5 inci maddesi 3 üncü fıkrasında yer alan “her türlü tazminat”tan sayılması mümkün olmayan, Gelir İdaresini Geliştirme Fonu’ndan yapılan ödemelerin dahil edilmesinin mümkün bulunmadığı hakkında...

718 sayılı ilâmın 1. maddesi ile, Bursa Çocuk Hastanesi Döner Sermaye Saymanına, döner sermaye gelirlerinden ödenen katkı paylarının matrahına, 209 sayılı Kanunun 5. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “her türlü tazminat” tan sayılması mümkün olmayan Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ödemelerin de dahil edilmesi sonucu katkı paylarının fazla ödendiği gerekçesi ile liranın tazminine hükmolunmuştur.

209 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenleştirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun’un 5. maddesinde “(Ek: 27/6/1989-KHK-375/27 md.) Personelin katkısıyla elde edilen döner sermaye gelirlerinden; o birimde görevli yardımcı hizmetler ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına dahil personele bunların bir yılda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme ve her türlü tazminat tutarının %50’sini, diğer personele ise %100’ünü aşmamak üzere, Sağlık Bakanlığınca belirlenecek esas ve oranlarda ek ödeme yapılabilir” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu 5 inci maddenin 3 üncü fıkrasında “her türlü tazminat” ifadesiyle matraha dahil edilecek ödemeler kapsamı belirlendiği halde yasa koyucu tarafından “her türlü ödeme” ifadesi kullanılmamıştır.

657 sayılı Kanunun zam ve tazminatlar başlıklı ek maddesinde tazminatın tam bir tanıyı yapılmamakla birlikte, mali sorumluluk tazminatının, Sayıştay’a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğer görevlilere verildiğinden mali sorumluluk taşıyan ve muhtemel mali riskleri olan görevlilere verilen bir tazminat olarak düşünüldüğü; aynı

maddenin II. fıkrasında da genel olarak tazminatların görevin önemi, görevlinin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi ve eğitim seviyesi gibi hususlar göz önüne alınarak tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Sözlükte zarar karşılığı ödenen para olarak tanımlanmakla birlikte, tazminatın, belirli bir sorumluluğu, niteliği, eğitimi gerektiren görevler için görevin önemi göz önünde bulundurularak yapılan ödemeler olduğu;

Ek ödemenin ise, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa 3418 sayılı Kanunla eklenen Ek 13 üncü maddeye göre, Maliye ve Gümrük bakanlığı personeline görevleri nedeniyle ve daha verimli çalışmalarını sağlamak amacıyla yapılan ödeme olduğu anlaşılmaktadır.

Maliye personeline teşvik amacıyla Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ek ödemenin, genel ve katma bütçelerden yapılan ödemelerden olan tazminat kapsamında mütalaa edilmesine imkan bulunmamaktadır.

Dilekçi dilekçesinde, söz konusu fonun 2002 yılında bütçe içine alındığını ve ödemenin ek tazminat olarak maaşlara yansıtıldığını, bu nedenle her türlü tazminat kapsamında değerlendirilerek döner sermayeden ödenen katkı payının hesabında ek ödemenin de matraha dahil edilmesi gerektiğini belirtmekte ise de, tazmine konu olan ödeme 1999 yılı ile ilgili olup fonun bütçe içine alındığı 2002 yılı ile ilgisi bulunmamaktadır. Diğer taraftan yukarıda da açıklandığı üzere fondan yapılan ödemenin amacı ve niteliği dikkate alındığında tazminat kapsamında değerlendirilemeyeceğinden fonun bütçe içine alınması da bu niteliğini değiştirmemektedir. Kaldı ki, söz konusu fonun bütçe içine alınmasından sonra Sağlık Bakanlığınca çıkarılan 15.11.2002 tarih ve 13211 sayılı yönergede Maliye Bakanlığı personeline fondan yapılacak ek ödemenin döner sermaye katkı payının hesaplanmasında dikkate alınmayacağı açık olarak belirtilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, hastane döner sermaye saymanına ödenen ek ödemelerin, döner sermaye katkı paylarının hesaplanmasında matraha dahil edilmesine imkan olmadığından dilekçi iddialarının reddi ile 718 sayılı ilâmın 1. maddesi ile liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 08.10.2003

No : 26677

Üniversite öğrencilerine yönelik olarak hafta sonlarında düzenlenen çeşitli kültür ve spor faaliyetlerinin yürütülmesinde görev alan üniversite öğretim elemanları ile öğretim görevlilerine, kendileri ile yapılan hizmet sözleşmelerine dayanarak, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'nun 11 inci maddesinde ek dersler için öngörülen esaslar çerçevesinde belirlenen tutar üzerinden ücret ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında....

1052 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle; üniversite öğrencilerine yönelik olarak hafta sonları düzenlenen çeşitli kültür ve spor faaliyetlerinin yürütülmesinde görev alan üniversite öğretim üyeleri ile öğretim görevlilerine, kendileri ile yapılan hizmet sözleşmelerine istinaden bu görevleri karşılığı ücret ödenmesi nedeni ile liraya tazmin hükmolunmuştur.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde, üniversite öğrencilerine yönelik spor ve kültür faaliyetlerinin (dans, voleybol, tenis, basketbol, taekwondo, karate, step, masa tenisi, güreş, satranç, müzik vb. alanlarda) yaygınlaştırılması ve çalışmaların daha başarılı olmasına amacına yönelik olarak Cumartesi ve Pazar günleri (lüzumu halinde hafta içinde) kurslar düzenlendiği, kadrolu çalıştırıcı olmaması nedeni ile bu faaliyetlerde hizmet akdi yapılmak sureti ile Üniversitede görevli kadrolu öğretim (Yrd.Doçent, Dr. Öğretim Görevlisi unvanlı) elemanlarından yararlanıldığı ve yapılan çalışmalar karşılığı bu kişilere sözleşme gereği ücret ödendiği anlaşılmaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Özlük Hakları" başlıklı 62 nci maddesinde: "Üniversite öğretim elemanları ve üst kuruluşlar ile üniversitedeki memur ve diğer görevlilerin özlük hakları için bu Kanun, Kanunda belirtilmeyen hususlar için Üniversite Personel Kanunu, Üniversite Personel Kanununda bulunmayan hususlar için ise genel hükümler uygulanır" denilmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "Çalışma Esasları" başlıklı 36 ncı maddesi b,c,d ve e fıkralarında;

"b. Yardımcı doçentler üniversite ve bağlı birimlerinde sadece devamlı statüde çalıştırılırlar.

c. Devamlı statüde bulunan öğretim üyeleri ile aylıklı öğretim yardımcıları en az Devlet memurları için kabul edilmiş olan haftalık çalışma süresi kadar bir süre eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, uygulama ve yönetim görevleriyle üniversite organlarınınca verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdürler.

d. Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az on saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir.

e. Üniversite ve bağlı kuruluşlarında, öğretim yardımcılarında kadrolu öğretim görevlileri ile okutmanlar için haftalık ders yükü on iki saatten az olmamak üzere Yükseköğretim Kurulunca tespit edilir.”denilmektedir.

2014 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun 4,5,10,11,12,13,14 ve diğer ilgili maddelerinde üniversite öğretim elemanlarına hangi ödemelerin yapılacağı belirlenmiştir.

Bu hükümler ve genel hükümler çerçevesinde, üniversitelerde kadrolu olarak görev yapan öğretim elemanlarına söz konusu çalışmalar için sözleşme karşılığı ek ücret ödenebileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

Diğer taraftan söz konusu ödemelerin bir saatlik brüt tutarı 2014 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun “Ek ders ücreti” başlıklı 11 inci maddesine atıfla tespit edilmiş olmakla birlikte yapılan ödemelerin bu madde hükmü kapsamında ek ders ücreti olarak da kabulü mümkün bulunmamaktadır.

Gerek 124 Sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, gerekse 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun ilgili maddeleri gereğince Üniversite idari teşkilatı içerisinde yer alan Sağlık Kültür ve Spor Daire Başkanlığının öğrencilere yönelik olarak kültür ve spor faaliyetleri düzenlemesi bu birimin görevleri arasında yer almaktadır. Ancak, söz konusu faaliyetlerde Üniversitede görevli kadrolu öğretim elemanlarına görev verilmesinde hukuken bir engel bulunmamakla beraber bu kişilere, sözleşme yapılmak sureti ile 2014 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu’nun 11 inci maddesinde ek dersler için öngörülen esaslar çerçevesinde belirlenen tutar üzerinden ücret ödenmesi mümkün bulunmamaktadır.Bu sebeple 1052 sayılı ilamın 1 inci maddesiyle liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 21.10.2003

No : 26718

90/1216 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre yalnızca asgari ücretten kaynaklanan fark ve farktan doğan ve işverence karşılanması gereken sosyal sigorta priminin ödenmesi mümkün olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesine göre alınacak prim ve verilecek ödenekler ile bağlanacak gelir ve aylıkların hesaplanmasında esas alınacak gösterge ve üst gösterge tablolarının değiştirilmesi sonucunda, prime esas aylık alt sınırının artması nedeniyle işverence karşılanması gereken prim farklarının kurum bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında....

1027 sayılı ilamın 13. maddesi ile, Devlet İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin inşaat ve imalat işlerine ilişkin fiyat farkı kararnamele dışında kalan işlerine ait şartname ve sözleşmelere fiyat farkı ile ilgili hükümler eklenmesi hakkındaki 90/1216 sayılı BKK'nın 1/c maddesinde, temizlik işleri ile ilgili şartname ve sözleşmelere, mevcut asgari ücretin artırılması halinde eski ve yeni asgari ücret arasındaki farkın, bu farktan kaynaklanan ve işverence karşılanması gereken SSK primleri ve tasarruf teşvik kesintilerinde meydana gelecek artış farklarının ödenmesi konusunda hükümler konulabileceği belirtilmekle ödenecek hususlarla ilgili olarak sınırlama getirildiği; ayrıca Temizlik İhalelerinde Uygulanacak Esasların IV-1 maddesinde 90/1216 sayılı BKK'nın ilgili maddesinde yer alan asgari ücret farkının ödenebilmesi sözleşme ve şartnamelere bu yönde hüküm konulmasına bağlı olduğu vurgulanarak 506 sayılı Kanuna göre alınacak prim, bağlanacak aylıkların hesaplanmasında esas alınacak gösterge ve üst gösterge tablolarının değiştirilmesi nedeniyle prime esas aylık alt sınırının artması halinde işverence karşılanması gereken prim farklarının ödenmesi anılan Kararnameye göre mümkün olmadığından, sözleşme ve şartnamelerde bu nedenle fark ödemesi yapılacağına ilişkin hükümlere yer verilmemesi gerektiğinin bildirildiği; savunmalarda Temizlik İşlerinde Uygulanacak Esasların, 506, 1475 ve 2822 sayılı Kanunlara aykırı hükümler taşıdığı ve Anayasaya göre tebliğlerin Kanunlara aykırı olamayacağı ileri sürülmekte ise de, 2886 sayılı Kanunun 8. maddesinde, tip şartnamelerin genel ve ortak esaslarının belirlenmesinde ve şartnamelere konulmak üzere 7. maddede sayılan hususlar ile bunlar dışındaki

konularda genel esaslar tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılındığı ve 90/1216 sayılı BKK'nın bu yetkiye istinaden düzenlendiği; diğer yandan savunmalarda 506 sayılı Kanunun 78. maddesinden hareketle Belediyenin asıl işveren olduğu, müteahhidin prim farklarını SSK'ya ödeyen aracı konumda olduğu iddia edilmekte ise de, 1475 sayılı Kanunda işçi, işveren tanımlarının ayrı ayrı yapıldığı, işçi ve işveren arasında doğrudan düzenlenmiş bir hizmet akdinin bulunması gerektiği, bu bakımdan sadece hizmetin kamu kurumunca satın alınmış olmasının Belediyenin işverenin olduğunu göstermediği; 90/1216 sayılı BKK'na göre yalnızca asgari ücretten kaynaklanan farkları ve farka ilişkin sosyal sigorta priminin ödenmesi mümkün olduğundan ve 506 sayılı Kanunun 78. maddesinde sözü edilen işveren müteahhit olduğundan günlük kazanç alt sınırının değişmesi nedeniyle şartname ve sözleşmede bu konuda hüküm olsa bile müteahhide fiyat farkı ödenmesinin mümkün olmadığı gerekçesiyle kurum bütçesinden karşılanan prim farkları tutarı liranın tazminine hükmolunmuştur.

Dilekçi 506 sayılı Kanunun 4. maddesinde, bu kanunun uygulanmasında 2. maddede belirtilen sigortalıları çalıştıran gerçek veya tüzel kişilerin işveren olduklarının belirtildiğini; anılan kanunun 73, 77, 78 ve 80. maddelerinde sözü geçen işverenin 4. maddede tanımlanan işverenle aynı olup sorumluluğun değişmediğini; 78. maddede ise sosyal sigorta primine esas günlük kazancın alt ve üst sınırları ile işverenin yükümlülüğü tanımlanırken kazanç alt sınırın altında ise kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümünün işverence ödeneceğinin hükme bağlandığını; işverenin bu konudaki sorumluluğunun fiyat farkı olarak değerlendirilemeyeceğini; asıl işverenin belediye olduğunu, bu ödemelerin işverence ödenmek zorunda olduğunu, müteahhidin sadece işçiler bazında sigorta primi vs. yi SSK'ya yatırmakla yükümlü olup müteahhidin işveren vekili veya taşeron olduğunu; Anayasanın 11, 115 ve 124. maddelerine göre kararnameler kanunlara aykırı olamayacağından, kanunda verilen yükümlülüğün yerine getirilmesinin BKK'na aykırı olduğu gerekçesiyle yanlış uygulama sayılmaması gerektiğini; kaldı ki 1999 ve özellikle 2002 yıllarına ait kentin temizliği parkların korunması işi ihale sözleşmelerinde ve eki şartnamelerde bu hususta hükümler bulunmasına karşın Başkanlığımızca sözleşmelerin bu haliyle tescil edildiğini ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun Şartnameler başlıklı 7. maddesinde “İhale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve ekleri idarelerce hazırlanır.

Bu şartname işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak aşağıdaki hususların da gösterilmesi zorunludur.

...k) Sözleşme konusu işlerin malzeme veya birim fiyatlarındaki değişiklikler nedeniyle eğer ödenecekse fiyat farkının ne şekilde ödeneceği, ...”

Şartname Genel Esasları başlıklı 8. maddesinde “Bakanlar Kurulu a) Tip şartnamelerin genel ve ortak esaslarını belirlemeye,

b) Şartnamelere konulmak üzere 7. maddede sayılan hususlarla ilgili veya bunlar dışındaki konularda genel esaslar tespit etmeye,

yetkilidir” hükümlerine yer verilmektedir.

Bu hükümlere göre, idare, ihale konusu işe ilişkin şartnameye, birim fiyatları ile ilgili değişiklikler nedeniyle fiyat farkının ne şekilde ödeneceği hususunda hüküm koymakta serbest olmakla birlikte, Bakanlar Kurulu da şartnamelere konulacak hususlarda genel esasları tespit etmeye yetkilidir.

Verilen bu yetki çerçevesinde Bakanlar Kurulunca yayınlanan, Devlet İhale Kanunun kapsamına giren idarelerin inşaat ve imalat işlerine dair fiyat farkı kararnamele dışında kalan işlerine ait şartname ve sözleşmelere fiyat farkı ile ilgili hükümler eklenmesi hakkındaki 28.11.1990 tarih 90/1216 sayılı Kararın 1. maddesinde,

“İdarelerce aşağıda belirtilen mal ve hizmetlerle ilgili olarak düzenlenecek şartname ve sözleşmelere;

c) Yardımcı hizmetler sınıfı personeli tarafından yerine getirilmesi gereken hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi işleri ile ilgili şartname ve sözleşmelerde çalıştırılacak Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personel sayısı ve günlük çalışma saatinin belirtilmesi kaydıyla; asgari ücret tespit komisyonlarınca ihalenin yapıldığı tarihte mevcut olan asgari ücretin artırılması halinde, eski ve yeni asgari saat ücretleri arasındaki fark; ayrıca bu farktan doğan ve işverence karşılanması gereken sosyal sigortalar primleri ve tasarrufu teşvik kesintisinde meydana gelecek artış farkının ödenmesi,

hususlarında hüküm konulabilir.” denilmekle temizlik işleri ile ilgili ihalenin yapıldığı tarihten sonra, şartname ve sözleşmelerde hüküm bulunması kaydıyla, asgari ücrette meydana gelebilecek artışlar üzerine, işveren müteahhide, idarece verilebilecek artış farkının sınırları çizilmiş bulunmaktadır.

Diğer yandan, Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK’nin 10. maddesinin f fıkrasında verilen yetkiye

dayanılarak anılan Bakanlıkça hazırlanan Temizlik İhalelerinde Uygulanacak Esasların IV Şartname ve Sözleşmelerde Dikkate Alınacak Hususlar bölümünde 90/1216 sayılı BKK'nın 1/c maddesi ile ilgili olarak yapılan açıklamadan sonra

“Ancak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa göre alınacak prim ve verilecek ödenekler ile bağlanacak gelir ve aylıkların hesaplanmasında esas alınacak gösterge ve üst gösterge tablolarının değiştirilmesi nedeniyle prime esas aylık alt sınırının artması halinde işverence karşılanması gereken prim farklarının ödenmesi anılan Kararnameye göre mümkün bulunmadığından sözleşme ve şartnamelerde, bu nedenle fark ödemesi yapılacağına ilişkin hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.” denilmektedir.

Belediye, 1999 yılında, kentin temizliği, parkların korunması, bakımı, ıslahı işi için açtığı ihale sonucu yüklenici Ltd. Şirketi ile yapılan sözleşmede, idare olarak taraflardan biri olup diğer taraf anılan firmadır. İdare temizlik işini anılan firmaya bir sözleşme ile vermiştir ve bu işi yanında çalıştığı işçiler ile yerine getirmeyi taahhüt eden ve işçiye karşı işveren konumunda olan müteahhit firmadır. Dolayısı ile, asgari ücretteki artışlar ile bu artışlar nedeniyle sosyal sigorta primleri ve tasarrufu teşvik kesintilerinde meydana gelebilecek değişikliklerin şartname ve sözleşmelere konulan hükümler ile idarece karşılanması, idareyi işveren konumuna getiremez, bu ödemeler sadece sözleşmenin tarafı olarak idarenin üstlendiği (mevzuata da uygun olan) bir tasarruftur.

Bu nedenle, 1990 yılında yayınlanan 90/1216 sayılı BKK ile çerçevesi çizilen asgari ücret farklarının ve buna bağlı diğer ödemelerin Belediyece karşılanması keyfiyeti, sosyal sigorta primlerine esas kazanç alt sınırının değişmesi nedeniyle işveren konumunda olan müteahhitçe karşılanması gereken prim farklarının da Belediyece ödenmesine gerekçe oluşturmamaktadır. Esasen 90/1216 sayılı Kararnamenin daha açık bir şekilde kaleme alınmasından ibaret olan ve 1998 yılında yayımlanan Temizlik İhalelerinde Uygulanacak Esaslarda bu hususa özellikle dikkat çekilmektedir. Buna rağmen sözleşme ve şartnameye buna cevaz veren hüküm konulması ödemeyi uygun hale getirmemektedir.

Dilekçi iddialarının reddi ile tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.11.2003

No : 26736

Teklifi verip ihaleyi (pazarlık usulü) kazanan firma ile ödemeye esas fatura düzenleyen firmanın farklı olmasının mümkün olmadığı hakkında....

839 No’lu ilamın 1. maddesiyle; mal ve hizmet alımında teklifi verip ihaleyi kazanan firma ile ödemeye esas faturayı düzenleyen firmanın farklı olmasının yasal yönden dayanağının olmaması nedeniyle liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; yerinde denetim sırasında ve ilamda ihale konusu mal ve hizmetlerin alınmadığı yönünde bir ifadeye yer verilmemesinin ve fatura bedelinin yükleniciye ödenmediği yönünde bir iddia bulunulmamasının mal ve hizmetlerin alınmış olduğu gösterildiğini, bedelinin yükleniciye ödenmediği yönünde kuşkunun olmadığını, Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğine göre de faturanın ödeme belgesine eklendiğini, yüklenicinin malı teslim ettiğini ancak faturayı kendi firması yerine ağabeyinin firmasına kestirdiğini ve alınan mal ve hizmetlere ilişkin ayniyat kayıtlarının yapıldığının belirterek lira tazmin hükmün kaldırılmasını talep etmiştir.

Dosya ve eklerinin incelenmesinden, ihale komisyon kararlarında teklif edilen fiyatlar arasında evsaf ve şartlara uygun olarak uygun bedeli T..... firması verdiğinden bahisle söz konusu mal ve hizmetlerin T..... firmasından alınmasında karar verildiği, Ayniyat Alındıları ve Tesellüm Makbuzlarında mal ve hizmeti Ç..... Ltd. Şti.’nin yerine getirdiği ve alınan mal hizmet karşılığı Ç..... Ltd. Şti.’nin kestiği fatura üzerine “.....” adlı şahsa ödeme yapıldığı anlaşılmıştır.

1050 sayılı Kanunun 13. maddesinde: Tahakkuk Memurları ile Saymanların düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumlu olduğu, 81.maddesinde “Saymanların verile emirleri üzerinde yapacakları incelemelerin verile emrine bağlı yüklenme ve gerçekleştirme belgelerinin tamam olması ve hak sahibinin kimliği”ni araştırmayı kapsadığı ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 43. maddesinde de

makine, teçhizat, demirbaş, bakım ve onarım giderleri için ödeme belgesine eklenecek kanıtlayıcı belgeler arasında fatura olması gerektiği belirtilmiştir.

İhale mevzuatı çerçevesinde idare ile satıcı firma anlaşmış, satıcı firma belli mal ve hizmet ifa yükümlülüğüne girmiş, idarede belli bir bedel ödemeyi kabul etmiştir. Burada borcun kaynağı iki tarafa borç yükleyen satım sözleşmesidir. Borç ilişkisinde üç unsurundan biri olan borçlu, aralarındaki borç ilişkisine dayanak alacaklıya bir edimde bulunma yükümlülüğü altında olan taraftır. Alıcı olan idarenin semeni satıcıya ödeme borcu vardır. Borç ilişkisinde alacaklı ve borçlu taraflar, alacağın temliki ve borcun nakli işlemleri ile üçüncü şahıslara yükümlülüklerinin devredebilirler. Ancak ihale mevzuatında bu hukuki işlemler sözleşme devri şeklinde düzenlenmiştir. Rapor dosyasından ve temyiz dilekçesinden, sözleşme devri yapıldığına dair bir belge ibraz edilmediği gibi borçlar kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde alacağın temliki veya borcun nakli yapıldığına dair bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

Ayrıca ödeme yapılan şahıs konusunda da bir açıklık yoktur. Halbuki Saymanın 1050 Sayılı kanunun 81. maddesine göre alacaklının kimliğini araştırması gerekmektedir.

Ödeme belgesine, ihaleyi kazanan ve işi yapması gereken T..... firması faturası yerine, hiç ihaleye girip teklif vermemiş ancak verile emri eki belgelere göre malı teslim etmiş ve hizmeti yerine getirmiş Ç..... Ltd. Şti. ait faturasının eklenmesi işleminin yasal yönden bir dayanağı bulunmamaktadır. Ayrıca T..... firması ile Ç..... Ltd. Şti arasında bir sözleşme devride yapılmadığı anlaşılmaktadır..

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 839 No'lu ilamın 1. maddesiyle verilen lira tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.11.2003

No : 26749

Hukuk Müşavirliği bünyesinde kadrolu avukatlar bulunduğu halde, hasta faturalarının tahsilinin sağlanması için kurum dışından bir avukatla sözleşme yapılarak, avukatlık ücretinin bütçeden ödenmesinin mümkün olmadığı hakeında....

967 Sayılı ilamın 1. maddesiyle; Hukuk Müşavirliği bünyesinde kadrolu avukatlar bulunduğu halde, hasta faturalarının tahsilinin sağlanması için dışardan bir avukatla sözleşme yapılarak avukatlık ücretinin kurumun bütçesinden karşılanması sonucu yersiz ödenen liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler ortak dilekçelerinde; Kurumların görevleri yaparken yasalara ve kamu yararı ilkelerine öncelik vermelerinin esas olduğunu, üniversitenin kadrolu 3 avukatının iş yüklerinin çok fazla olduğunu, oysa hastanenin hukuki işlemlerinin büyük çaplara ulaştığı, kurum menfaati için hasta faturalarının takip edilmesi gerektiği, bu uygulama ile 120 milyar tahsilat sağlanmışken, avukatlara 4 milyar ödenmesi sonucu önemli bir tasarruf sağlandığı bu şekilde avukatlara ücret ödenmemesinin angarya anlamına geleceğini ve anayasaya aykırı olacağını, sözleşmeli avukata ödenen ücretin “hukuki hizmet” bedeli karşılığı olduğunu, yapılan sözleşme ve avukatlık yasası gereği ödenen vekalet ücretinin yasalara ve hukuka uygun olduğunu iddia ederek ödenen 4.080.255.000.- lira serbest meslek mabzuzu bedelinin sorumlulardan tazmine ilişkin kararın kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Müşavirliğinde kadrolu avukatların işlerinin yoğun olması nedeniyle tahsil edilemeyen hasta faturalarının takibi ve tahsili için kurum dışından sözleşmeli avukat çalıştırılması yoluna gidildiği, üniversite yönetim kurulunun kararı üzerine Avukat ile Hastane Başhekimi arasında “Avukatlık Hizmet Sözleşmesi” imzalandığı anlaşılmıştır. “Avukatlık Hizmet Sözleşmesi”nde avukata ödenecek ücret konusunda ise, takibi yapılan icra işlemleri tutarının ve kazanılan dava tutarının belli oranların alınarak hesaplanması esası getirilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1. maddesinde, katma bütçeli kuruluşlara bağlı Döner Sermayeli kuruluşların kanun kapsamında olduğu belirtildikten sonra, “istihdam şekilleri” başlıklı 4. maddesinde; kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği, 5. maddesinde de; bu kanuna tabi kurumların, dördüncü maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacakları hükümlerine yer verilmiştir.

Kaldı ki, Döner Sermaye İşletmesi 1999 yılı bütçesi 1999 Mali Yılı Genel Bütçe Kanununa ekli R cetveline paralel hükümler içermekte olduğundan, 310-Müşavir firma ve kişilere ödemeler ayrıntı kodunun (j)bendi ile kurumların temizlik işlerinin ihale yoluyla üçüncü kişilere gördürülmesine ilişkin giderlerinden, 340- harcama kaleminin “Tarifeye bağlı ödemeler”den, 390-harcama kaleminin “Diğer hizmet alımları” ayrıntı kodunun (ı) bendinde “Özel kanunları uyarınca ödenecek avukatlık ücretleri” yapılacak ödemelerden oluştuğu görülmekle, hizmet sözleşmesi dayanarak avukatlık ücreti ödemesine R cetvelinde yer verilmediği anlaşılmaktadır.

1999 Mali Yıl Bütçe Kanunun 49. maddesi ile 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” (R.G.28.06.1978-16-330) hükümleri karşısında, konunun Sözleşmeli Personel mevzuatı çerçevesinde de düşünülmesinin mümkün olamayacağı değerlendirilmektedir.

Rektörlük Hukuk Müşavirliğinde görevli kadrolu avukatlar bulunduğu halde kurum dışından avukat ile mevzuata aykırı olarak “Avukatlık Hizmet Sözleşmesi” yapılması ve mevzuata aykırı bu sözleşmeye dayanarak ücret de ödenmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 967 sayılı ilamın 1. maddesiyle verilen lira tazmin hükmünün tasdikine karar verildi.